


Unesp  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais
Campus de Franca - SP

FERNANDA CRISTINA CAPRIO

**CORRUPÇÃO NO BRASIL: INSTRUMENTALIZAÇÃO POLÍTICO-ELEITORAL
INDEVIDA DE RECURSOS PÚBLICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE**



FRANCA – S.P.
2019

FERNANDA CRISTINA CAPRIO

**CORRUPÇÃO NO BRASIL: INSTRUMENTALIZAÇÃO POLÍTICO-ELEITORAL
INDEVIDA DE RECURSOS PÚBLICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca/SP, como requisito parcial e obrigatório para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Instituições, governança e desenvolvimento

Orientadora: Profa. Dra. Ana Elisa Périco

C253c Caprio, Fernanda Cristina
Corrupção no Brasil: : instrumentalização político-eleitoral indevida de recursos públicos e políticas públicas de combate / Fernanda Cristina Caprio. -- Franca, 2019
135 f. : tabs.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca
Orientadora: Ana Elisa Périco

1. Corrupção. 2. Clientelismo. 3. Legislação Eleitoral. 4. Políticas Públicas. 5. Democracia. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

FERNANDA CRISTINA CAPRIO

CORRUPÇÃO NO BRASIL: INSTRUMENTALIZAÇÃO POLÍTICO-ELEITORAL INDEVIDA DE RECURSOS PÚBLICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca/SP, como requisito parcial e obrigatório para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Instituições, governança e desenvolvimento

Orientadora: Profa. Dra. Ana Elisa Périgo

BANCA EXAMINADORA

**Presidente: _____
Profa. Dra. Ana Elisa Périgo**

**1ª Examinadora: _____
Profa. Dra. Soraya Regina Gasparetto**

**2ª Examinadora: _____
Profa. Dra. Geisa de Assis Rodrigues**

*Dedico aos meus pais, Antonio Caprio e Maria Miltes
Silva, e aos meus irmãos Alexandre Paulo Caprio,
Rafael Augusto Caprio e Carlos Henrique Caprio.*

AGRADECIMENTO

Agradeço à minha orientadora, Profa. Dra. Ana Elisa Périco,
amiga, mestra e conselheira em todos os momentos.

*“Para enorme contingente de brasileiros, os brasileiros não são confiáveis.
Nem os burocratas, os empresários, nem todo o catálogo de profissões.
Escapam os bombeiros, em todos os inquéritos, certamente
porque o número de incêndios é pequeno.”*
Wanderley Guilherme dos Santos

RESUMO

As políticas públicas canalizam as necessidades e interesses dos grupos sociais; refletem o contexto sócio-político-econômico do país, estados e seus municípios; seguem ditames delineados na Carta Magna, na legislação infraconstitucional, na legislação fiscal; são implementadas por agentes políticos e servidores públicos e sofrem influências do segundo e do terceiro setor. No entanto, as políticas públicas sofrem, também, interferência dos interesses do grupo político que domina o cenário eletivo no país, que tem em suas mãos o poder de conduzir a agenda para práticas que podem objetivar a perpetuação do poder. Neste cenário, a influência da corrupção é potencializada. Dados históricos demonstram que a corrupção está presente desde a formação da sociedade brasileira, tendo se apresentado sob diversas modalidades. Diante deste cenário, coube a este estudo avaliar a instrumentalização político-eleitoral indevida de recursos públicos no Brasil. Adotando método de natureza qualitativa, com pesquisa documental e pesquisa bibliográfica, foi realizada análise conceitual de clientelismo e universalismo, bens públicos e bens privados, políticas públicas e benefícios universais específicos, bem como descrição dos instrumentos de participação democrática introduzidos a partir da Constituição Federal de 1988. A seguir, passou-se ao estudo da corrupção ao longo da história do Brasil, com a demonstração do seu desdobramento em diversos mecanismos clientelistas. Seguiu-se estudo sobre a evolução da legislação eleitoral de 2006 a 2018 e sua contribuição na coibição das trocas de bens ou benefícios por votos nas campanhas eleitorais. Passou-se à descrição dos principais casos de corrupção no Brasil a partir do final dos anos 80 até os dias atuais, bem como dos danos sócio-econômicos da corrupção e das iniciativas de políticas públicas de combate. Os resultados obtidos permitiram constatar que a legislação tem importante papel na garantia da preservação e implementação de políticas públicas universalistas no Brasil.

Palavras-chave: Corrupção. Clientelismo. Legislação Eleitoral. Políticas Públicas. Democracia

ABSTRACT

Public policies channel the needs and interests of social groups; reflect the socio-political-economic context of the country, states and their municipalities; follow the dictates outlined in the Constitution, in infra-constitutional legislation, in tax legislation; are implemented by political agents and civil servants and are influenced by the second and third sectors. However, public policies also suffer interference from the interests of the political group that dominates the elective scenario of the country, which has in their hands the power to lead the agenda to practices that aim the perpetuation of power. In this scenario, the influence of corruption is increased. Historical data shows that corruption is present since the formation of the Brazilian society and having been presented in different forms. Given this scenario, this study aimed to evaluate the improper instrumentalization political-electoral of public resources in Brazil. Adopting qualitative methods, using documental e bibliographical researches, was performed a conceptual analysis of clientelism and universalism, public and private goods, public policies and specific universal benefits, as well as a description of the instruments of democratic participation introduced under the Federal Constitution of 1988. Then a study about the corruption throughout the history of Brazil was performed, demonstrating it unfold in several clientelist mechanisms. This was followed by studies on the evolution of the electoral legislation of 2006 e 2018 an it's contribution in halting the trading of goods or benefits for votes on campaigns. Next, the research was about the main cases of corruption in Brazil from the late 1980s to present day, as well as the socio-economic damage of corruption and public policy initiatives were described. The results obtained allowed to note that legislation has an important role in ensuring the preservation and implementation of public policies.

Keywords: Corruption. Clientelism. Electoral legislation. Public policies. Democracy.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	– Atores em políticas públicas.....	17
TABELA 2	– População urbana e rural - 1950 a 2000.....	48
TABELA 3	– Alterações ao Código Eleitoral, lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965.....	62
TABELA 4	– Alterações à lei dos partidos políticos, n.º 9.096, de 1995.....	65
TABELA 5	– Alterações à lei das eleições, n.º 9.504, de 1997	66
TABELA 6	– Percentual de eleitores sobre a população por unidade da federação. Brasil, 1933 e 1934.....	67
TABELA 7	– Percentual do eleitorado - 1945/2010.....	67
TABELA 8	– Índice de percepção da corrupção: 2012 a 2018.....	81
TABELA 9	– Comparativo do IPC 2017/2018 entre as 10 maiores economias mundiais.....	82
TABELA 10	– Comparativo entre o IPC e IDH das 10 maiores economias mundiais.....	82
TABELA 11	– Comparativo entre o IPC e o IDH dos cinco países mais e menos Transparentes.....	83
TABELA 12	– Doações de campanha empresariais e deputados federais eleitos eleições 2014.....	89
TABELA 13	– Grupos empresariais. Doações para partidos políticos. Eleições 2014.....	90
TABELA 14	– Frentes de atuação do projeto anticorrupção. 2019.....	97
TABELA 15	– Tipologias definidas pelo Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral (NIJE).....	103

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERESSES PLURAIS.....	15
CAPÍTULO 2 CLIENTELISMO: PRÁTICA CORRENTE NO BRASIL...	32
CAPÍTULO 3 LEGISLAÇÃO ELEITORAL NO BRASIL.....	52
CAPÍTULO 4 INSTRUMENTALIZAÇÃO POLÍTICO ELEITORAL DOS RECURSOS PÚBLICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO.....	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	109
REFERENCIAS.....	113
APÊNDICE.....	136

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, caput, define a República Brasileira como um Estado Democrático de Direito. Em seu parágrafo único, prevê que todo “poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988). Mais adiante, em seu artigo 14, estabelece que a “soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”. No parágrafo 3º, inciso V, deste artigo, por sua vez, traz a regra de que somente poderão ser eleitos aqueles que possuírem filiação partidária (BRASIL, 1988).

O artigo 17, da Carta Constitucional, garante a liberdade na “criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana”, e em seu parágrafo 1º, preserva o princípio da autonomia dos partidos políticos (BRASIL, 1988).

O conceito de povo não engloba apenas eleitores, devendo ser adotado conceito *lato sensu* no qual os partidos políticos, por seus representantes, refletem a vontade de todos os indivíduos da coletividade, e não apenas dos aptos a votar (MULLER, 2003, p. 10). Estados que validam constitucionalmente a existência de partidos, podem ser reconhecidos como “Estados de Partidos”, e como tal, devem lutar pela prevalência do compromisso com o fortalecimento dos princípios democráticos (KELSEN, 1993, p. 38-39). Os partidos políticos seriam entes capazes de aglutinar milhares de indivíduos, que sem as siglas, estariam politicamente desarticulados. Assim, seriam imprescindíveis na formação da vontade do povo, sob a ótica sócio-política e sob o aspecto da formação da vontade constitucional. Seriam também indispensáveis na influência do Estado pela vontade popular (MAGALHÃES, 2011, p. 78).

Via de regra, o eleitor se torna simpatizante de determinada agremiação pela liderança ou pelas propostas de seus candidatos, e presume que, ao votar, confere poder político ao candidato, e não exatamente ao partido. No entanto, o direito de antena (acesso gratuito a rádio e televisão para veiculação de propaganda eleitoral) e o fundo partidário (recurso repassado pela União aos partidos políticos), que atribuem poder político e financeiro às siglas partidárias, são calculados conforme a quantidade de votos que cada partido recebe, a cada quatro anos, para eleger representantes no Congresso Nacional, em especial, na Câmara dos Deputados (BRASIL, 1995).

Nas palavras de Fernandes (2006, p. 15), “existem diferentes tipos de voto, como o ideológico, o pessoal e o circunstancial” e “somente uma pequena parcela do eleitorado segue

convicções políticas na escolha de candidato”. Segundo Nunes (1997, p. 21-22), quatro padrões estruturam os laços políticos entre sociedade e Estado, “o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos”. Para o autor, o clientelismo é uma tradição brasileira secular e pode ser encontrado com outros nomes, como patrimonialismo e fisiologismo, presumindo sempre a existência de trocas de vantagens pessoais entre as partes envolvidas, trocas estas de poder/prestígio político por pecúnia, emprego ou proteção. No corporativismo, grupos compostos por representantes de classes passam a atuar e intermediar o poder entre políticos e cidadãos; no insulamento burocrático são criadas regras burocracia para intermediar interesses populares frente ao governo, mas a existência de influenciadores ocupando papéis estatais ainda não é capaz de suprimir as trocas assimétricas; no universalismo de procedimentos há uma tentativa de refrear os interesses pessoais em normas de impessoalidade.

A história do Brasil teve início com o patriarcalismo colonial, que evoluiu para o Coronelismo da República. Segundo Fernandes (2006, p. 25-27), nosso país nasceu sob o clientelismo político, dominado pelos grandes proprietários rurais que tinham sob seu jugo escravos, trabalhadores rurais, pequenos proprietários e como agregados os presidentes de províncias, padres, juizes, advogados, delegados, funcionários públicos, formando uma vasta clientela que garantia aos senhores de terras uma dominação autoritária exercida num arcabouço democrático com eleições periódicas para escolha de deputados e senadores. Para o autor, entre 1840 e 1889, sucessivas eleições eram disputadas violentamente pelos poderes locais, fazendo com que os senhores rurais também fossem senhores da guerra, com exércitos privados que inflingiam medo aos opositores (FERTIG, 2010. p. 76-77). Esse poder patrício de vida e morte era exercido transformando os tutelados em clientela cativa. Bursztyn (2008, p. 53) descreve que, a partir da Proclamação da República (1899) até meados dos anos 30, período conhecido como República Velha, o clientelismo alcançou seu apogeu em razão da descentralização política nacional, que promoveu enorme fortalecimento de abastados senhores de terra, conhecidos como “coronéis”, que passaram a ter influência não apenas local, mas regional. Em torno deles, orbitava uma clientela de pessoas pobres e ávidas por garantir sua sobrevivência, assim como de profissionais liberais afoitos pela escalada social.

Mas, a partir da Revolução de 30, com a centralização política imposta pela Era Vargas (1930-1945), o clientelismo privado e o coronelismo começaram a ceder espaço à utilização de formulação de políticas públicas como meios legais de controle de clientela pelo governo central, já que direcionados a segmentos sociais carentes (FERNANDES, 2006, p. 179). Isso não significa que o clientelismo e o coronelismo desapareceram neste período, ao

contrário, segundo o autor, enquanto o governo central tentava trocar votos por favores políticos, os senhores de terras aplicavam represálias aos seus subordinados quando eram desobedecidos. O autor prossegue, destacando que na Ditadura Militar (1964-1985), o clientelismo se agravou, uma vez que o poder local fundado na troca de favores entre os grandes proprietários de terra e a população carente ganhou aparato e repressão estatal. E, restaurada a democracia com a Constituição Federal de 1988, o clientelismo persistiu, pois, as constantes eleições transformaram o pleito eleitoral em palco para trocas políticas mediante oferta de valores, nomeação de cargos, distribuição de bens (BAHIA, 2003, p. 187). São essas trocas que a legislação eleitoral de 2006 a 2018 vem tentando coibir mediante introdução de dispositivos legais que proíbem a oferta de vantagem eleitoral.

A troca política, portanto, enraizou-se entre a “ordem humana e a aspiração ao poder”, ditando o processo decisório da organização política (BAHIA, 2003, p. 5). “Em face à civilização, na marcha que ela vai, e como a conduzem, os povos não têm muito a escolher: ou participam do trotear geral, ou são esmagados” (BONFIM, 1993, p. 263).

Neste cenário, o clientelismo pode assumir uma versão tradicional, “caracterizado por um forte conteúdo personalista” de trocas privadas ou ser direcionado ao atendimento de demandas difusas de determinado eleitorado, mobilizado por motivações ideológicas, econômicas e/ou regionais (DINIZ, 1982, p. 214). Para Fertig (2010, p.19), o clientelismo é o ato de negociar dinheiro ou benefícios em troca de concessão de apoio ou lealdade política.

A legislação eleitoral, contudo, vem tentando combater as trocas políticas no nascedouro do poder político: a campanha eleitoral. No ano de 2006, a Lei n.º 11.300, de 10 de maio (BRASIL, 2006) introduziu alterações no texto da lei das eleições (BRASIL, 1997), proibindo que candidatos e partidos difundissem sua propaganda eleitoral por meio de distribuição de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas, troféus, prêmios, presentes, dinheiro ou quaisquer outros benefícios que pudessem representar vantagem ao eleitor, inclusive, criminalizando tal conduta. Também proibiu a realização de showmícios, que eram muito usados para atrair eleitores e proporcionarem-lhes diversão pública em troca de votos. Em 2009, a lei n.º 12.034, de 29 de setembro (BRASIL, 2009), também alterou a lei das eleições (BRASIL, 1997) e proibiu o uso de trios-elétricos para animar campanhas eleitorais nas ruas (excetuando sonorização de comícios), objetivando, com isso, vedar a transformação de passeatas de campanha em festas; proibiu, ainda, a veiculação de propaganda eleitoral em sites mantidos por pessoas jurídicas com ou sem fins lucrativos, com o objetivo de coibir trocas políticas entre partidos, candidatos e empresas (BRASIL, 2009).

Em 2015, a Lei n.º 13.615 de 29 de setembro (BRASIL, 2015), fez enormes alterações na lei das eleições (BRASIL, 1997), especialmente na forma de se fazer propaganda eleitoral, reduzindo tamanhos de adesivos em veículo e residências, proibindo pinturas em muros, reduzindo o tempo de campanha eleitoral, fixando teto de gastos para campanhas, tudo isso com o objetivo de minimizar trocas com eleitores; a grande inovação, contudo, foi a proibição de doação empresarial para campanhas, adotada pela legislação a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.650 (BRASIL, 2015).

O combate legislativo ao clientelismo, portanto, é o combate à própria corrupção, tema que tomou conta da pauta nacional e que avança no poder judiciário, mobilizado, principalmente, pelo Ministério Público. Diante deste quadro, emerge refletir se “não devem interesses de grupos desejosos de precipitar o processo sucessório sobrepor-se aos objetivos maiores da nação” (FARIA LIMA, 1978, p. 148).

O objetivo geral deste estudo é avaliar a instrumentalização político-eleitoral indevida de recursos públicos no Brasil. Para tanto, o capítulo 1 partirá da análise de clientelismo e universalismo; bens públicos e privados; políticas públicas e benefícios universais específicos e instrumentos de participação democrática introduzidos a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). O capítulo 2 fará uma descrição das modalidades de clientelismo ao longo da história do Brasil. O capítulo 3 abordará a evolução da legislação eleitoral e procurará demonstrar como o legislador foi inserindo mecanismos de combate ao clientelismo eleitoral nas campanhas eleitorais, em especial de 2006 a 2018. E o capítulo 4 descreverá os principais casos de clientelismo no Brasil a partir do final dos anos 80 até os dias atuais, bem como os danos sócio-econômicos da corrupção e as iniciativas de políticas públicas de combate. Por fim, será desenvolvido um Código de Ética para um partido político, de forma a orientar filiados, dirigentes partidários e candidatos sobre ética na política partidária, nas campanhas eleitorais e na conquista do voto.

CAPÍTULO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERESSES PLURAIS

O homem é um ser social, e conseqüentemente, um ser político. A política está relacionada com a organização do poder social, e as políticas públicas, com programas e soluções específicas para a organização da coletividade. Para Serafim (2012, p. 125), “frequentemente, compreende-se as políticas públicas como uma ação ou conjunto de ações por meio das quais o Estado interfere na realidade, geralmente com o objetivo de atacar algum problema [...] políticas públicas são o Estado em movimento”. Souza (2006, p. 26) define políticas públicas como o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Rua (1997, p. 1) ensina que “as políticas públicas (*policies*), por sua vez, são *outputs* [saídas], resultantes das atividades políticas (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”. Secchi (2013, p. 2) define política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [...] uma orientação à atividade ou à passividade de alguém”.

Políticos, jornalistas, cientistas sociais e agentes governamentais falam mais e mais em políticas públicas. Passados alguns anos da edição da Constituição de 1988, esses atores sociais e os militantes do Direito em geral, especialmente os que se preocupam com a efetivação das promessas constitucionais, procuram uma fórmula que permita acomodar deveres legais, demandas sociais e limitações econômicas. As políticas públicas parecem encerrar essa fórmula, embora não seja preciso o conteúdo da expressão. (BUCCI, 2008, p. 225-226).

Dias (2017, p. 12) apresenta duas definições complementares:

...uma primeira definição de política pública pode ser formulada como sendo o conjunto de princípios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais. Outra definição de políticas públicas pode ser sintetizada da seguinte maneira: são as ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana (DIAS, 2017, p. 12).

As políticas públicas têm **atores**, que são as pessoas envolvidas em seu processo de discussão, criação, execução e avaliação. Rua (1997, p.4) destaca que “a política compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos”, conflitos estes que envolvem “atores políticos”.

Como identificar os atores em uma política pública? Existem diversos critérios. Entretanto, o mais simples e eficaz é estabelecer quem tem alguma coisa em jogo na política em questão. Ou seja, quem pode ganhar ou perder com tal política, quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão (RUA, 1997, p. 5).

Os **atores políticos** são públicos (ou estatais) e privados. “Os atores públicos são aqueles que se distinguem por exercer funções públicas e por mobilizar os recursos associados a estas funções [...]: os políticos e os burocratas” (RUA, 1997, p. 5). Portanto, os atores públicos são (i) os políticos com mandatos eletivos e (ii) os burocratas (servidores públicos responsáveis pela burocracia estatal).

Os políticos são aqueles atores cuja posição resolva de mandatos eletivos. Por isso, sua atuação é condicionada principalmente pelo cálculo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos. São os parlamentares, governadores, prefeitos e membros eleitos do executivo federal. Os burocratas, por sua vez, devem a sua posição à ocupação de cargos que requerem conhecimento especializado e que se situam em um sistema de carreira pública. Controlam, principalmente, recursos de autoridade e informação. Embora não possuam mandato, os burocratas geralmente possuem clientelas setoriais (RUA, 1997, p. 4).

Os **atores privados**, de outra sorte, não possuem vínculo direto com o poder público. São os cidadãos, os grupos de interesse socialmente organizados (sociedade civil organizada), a mídia e as empresas privadas. RUA (1997, p. 5) inclui neste rol os agentes internacionais, como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, justificando que as trocas havidas entre estas instituições e o país afetam a política interna nacional. O papel das organizações não-governamentais (associações sem fins lucrativos de diversas naturezas, sindicatos, igrejas e outros) merece especial destaque, pois tais instituições organizam grupos de interesses e são capazes de mobilizar recursos, bem como de criar pressão política.

Dias (2017, p. 42) define os atores como individuais e coletivos, públicos e privados. Para o autor, os atores individuais seriam as pessoas que influenciam o processo de implementação das políticas públicas, como “os políticos, os burocratas, os magistrados, os formadores de opinião (como os jornalistas, artistas e ídolos, de um modo geral)”. Já os atores coletivos seriam os grupos e organizações, como “os partidos políticos, a burocracia, os grupos de interesse, as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais”. Quanto aos atores públicos, na visão do autor, são os que “compõem o sistema político, exercendo funções públicas; nesta classificação devem ser incluídos todos os atores que ocupam postos de governo” (DIAS, 2017, p. 43). E com relação aos atores privados, que define também como atores sociais, estaria “a mídia, os centros de pesquisa, grupos de interesse ou grupos de pressão, organizações do terceiro setor, sindicatos, entidades de representação empresarial, dentre outros” (DIAS, 2017, p. 43). Esta descrição fica mais clara na Tabela 1:

Tabela 1. Atores em políticas públicas

Atores fundamentais	Políticos e alta equipe administrativa. Presidente, governadores, prefeitos, ministros, secretários, senadores, deputados e vereadores.
Partidos Políticos	Tanto os de situação quanto os de oposição
Equipes de governo	Pessoas nomeadas para integrar equipes que assessoram os políticos
Corpo técnico	Burocracia, constituída por funcionários de carreira
Juízes	Poder Judiciário
Mídia	Veículos de comunicação de massa (jornais, rádios, TVs, internet)
Empresas	Corporações transnacionais, pequenas e médias empresas
Sindicatos e associações profissionais	Organizações sindicais e de representação profissional
Organizações do terceiro setor	ONGs, entidades filantrópicas, fundações
Atores de conhecimento	Escritórios de assessoramento legislativo, institutos vinculados a partidos políticos, organismos internacionais, centros de pesquisa
Grupos de pressão	Conjunto de indivíduos que procuram defender seus interesses junto aos órgãos do governo
Movimentos sociais	Movimentos de curta duração com objetivos bem determinados
Associações comunitárias	Sociedades de amigos de bairros, associações representativas de comunidades territoriais específicas (quilombolas, caçaras, ribeirinhos, etc.)

Fonte: Dias (2017, p. 44).

Não obstante, o fato é que um importante ator das políticas públicas é o governo, pois ainda que existam outros diversos atores, cabe às instituições governamentais implementarem as demandas apresentadas.

Em Estados federativos, Estados e municípios – porque dotados de autonomia política e fiscal – assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda, por expressa imposição constitucional. (ARRETCHE, 1999, p. 114).

Para Rúa (1997, p. 3) há **demandas novas, recorrentes e reprimidas**; as **demandas novas** resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas (exemplo, um novo desastre ambiental); as **demandas recorrentes** são as que estão sempre voltando à agenda, decorrente de problemas não resolvidos, ou mal resolvidos (exemplo, doenças não tratadas ou não erradicadas); as **demandas reprimidas** são as constituídas por “estados de coisas” (exemplo, reforma agrária incomoda alguns grupos, mas não chega a entrar na agenda governamental enquanto não se tornam um problema político) ou por “não-decisões” (exemplo, situações não decididas por ameaçarem valores ou contrariarem interesses da sociedade).

Assim, da coletividade eclodem necessidades (demandas); a partir das necessidades são formulados pedidos por meio de representantes eleitos ou de grupos de interesses (mídia, organizações não-governamentais, empresas, sindicatos, etc); estes mobilizam o poder executivo (governo), que avalia as inúmeras demandas apresentadas frente às prioridades, aos recursos disponíveis e aos interesses envolvidos e decide como serão aplicados os recursos e quais demandas serão atendidas, integral ou parcialmente (agenda governamental). “Nesse caso, o interesse primordial consiste na avaliação das contribuições que certas estratégias escolhidas podem trazer para a solução de problemas específicos” (FREY, 2009, p. 213).

Conforme explicita Frey (2009, p. 216), as políticas públicas apresentam três **dimensões**. “A **dimensão institucional *polity*** se refere à ordem do sistema político delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo”. O caráter conflituoso dos interesses implica na fixação de objetivos, conteúdos e decisões sobre distribuição, daí emergindo a **dimensão processual *politics***, que se refere ao processo político. E a “dimensão material *policy* refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas” (FREY, 2009, p. 217).

Para Dias (2017, p. 2), “o termo *politics* refere-se ao conjunto de interações que definam múltiplas estratégias entre atores para melhorar seu rendimento e alcançar certos objetivos”. E o autor define *policy* como ação do governo, atividade social que, por meio da coerção física embasada no direito, se propõe a assegurar “a segurança externa e a solidariedade interna de um território específico, garantindo a ordem e providenciando ações que visam atender às necessidades da sociedade”.

A ***policy analysis*** decorre do “grau de influência das estruturas políticas (*polity*) e dos processos de negociação política (*politics*) sobre o resultado material concreto (*policy*)” (FREY, 2009, p. 219). Com tais conceitos, “o analista de política poderá atuar sobre a *policy* (política pública), a partir da *polity* (instituições políticas), fazendo *politics* (política)” (SERAFIM, 2012, p. 132).

Estamos tratando, portanto, de um campo que busca integrar quatro elementos: a própria política pública, a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas ou implementadas. O principal foco analítico da política pública está na identificação do problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político ou à sociedade política, ou seja, à *polity*, pela via das instituições, e nas formas encontradas pelo sistema político para abordar o problema. (SOUZA, 2002, p. 16).

Cabe destacar uma importante tipologia da política pública fundada na assertiva de que a política pública se faz com política. A máxima busca destacar que a política pública transitará sob um universo de interesses conflitantes e disputas, assumindo quatro formatos: (i) **políticas públicas distributivas** nas quais o governo admite a escassez dos recursos e toma decisões que tendem a privilegiar interesses de grupos sociais ou localidades, podendo traduzir, neste contexto, favorecimento ao clientelismo e ao patrimonialismo por privilegiarem pequenos grupos sem caráter universalista (SOUZA, 2002, p. 7) e “são caracterizadas por baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos” (FREY, 2009 p. 223); (ii) **políticas públicas regulatórias** e envolvem burocracia, grupos de interesse e políticos (SOUZA, 2002, p. 7), “trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias [com efeitos que] “dependem da configuração concreta das políticas” (FREY, 2009, p. 224); (iii) políticas públicas redistributivas, que se caracterizam por serem mais universalistas, pois atingem maior número de pessoas (SOUZA, 2002, p. 7), porém, o processo político “costuma ser polarizado e repleto de conflitos” (FREY, 2009, p. 224); (iv) **políticas públicas construtivas ou estruturadoras**, vinculadas a procedimentos (SOUZA, 2002, p. 7), “determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias” (FREY, 2009, p. 224).

Mas para que as políticas públicas possam se desenvolver, há o chamado *policy cycle* (ciclo de políticas públicas). Na definição de Souza (2006, p. 29), “o ciclo de política pública se constitui dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”. Para Frey (2009, p.226) as fases são “percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação”. Na lição de Serafim (2012, p. 128), o ciclo se divide em “cinco momentos sucessivos, interligados e dinâmicos: 1. Identificação de problemas; 2. Conformação da agenda; 3. Formulação; 4. Implementação; e 5. Avaliação da política”. Dagnino (2016, p. 417) enumera três: formulação, implementação e avaliação. Dias (2017, p. 67) considera: identificação do problema; formulação de uma solução; tomada de decisão; execução da ação e formulação de uma solução. Secchi (2013, p. 43) identifica o ciclo de políticas públicas com sete fases, sendo: “1) identificação do problema, 2) formação de agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção”.

Consideramos que o ciclo de políticas públicas compreende cinco fases, sendo (i) formação da agenda, (ii) formulação de políticas, (iii) tomada de decisão; (iv) implementação e (v) avaliação.

A **formação da agenda**, é um processo de definição prioridades, de delimitação de quais problemas da sociedade serão tratados pelo governo. Para Dias (2017, p. 71), “na fase de configuração de agenda é que se decide se um tema deve efetivamente ser inserido na pauta política ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior”. Secchi (2013, p. 46) considera que pode haver agenda política (ou sistêmica, representada por problemas que políticos considerem merecer intervenção), agenda formal (ou institucional, composta por problemas que o poder público elegeu e decidiu atacar) e agenda de mídia (representada por problemas que meios de comunicação consideram importantes). Serafim (2012, p. 123) explica que “a agenda pode ser entendida como o espaço problemático de uma sociedade; um determinado tema é incorporado à agenda quando é identificado como problema passível de se converter em política pública”, e acrescenta que isso não ocorre de forma estritamente técnica, pois atrai valores e interesses ligado as ideologias e projetos políticos dos atores sociais envolvidos. Os atores, por sua vez, são o governo, o poder legislativo, grupos de interesses e de especialidade na área discutida, partidos políticos, cidadãos. Determinados atores serão considerados formadores de agendas quando são dominantes em determinado campo, exercendo maior influência na priorização de problemas (SERAFIM, 2012, p. 129).

Ou seja, o Estado que temos hoje é produto da sobreposição das numerosas agendas que foram sendo construídas, negociadas, modificadas ou mesmo descartadas ao longo da história (em relação a esse último ponto, poderíamos afirmar, simetricamente, que “o Estado é também aquilo que não se faz”). (SERAFIM, 2012, p. 124).

No ensinamento de Souza (2006, p. 30), a definição da agenda, pelos governos, pode ocorrer de três modos: (i) focalizando os problemas: reconhecendo e definindo quais problemas que devem ser mitigados; (ii) focalizando a política: verificando como deve ser construída a conscientização da coletividade sobre a necessidade de enfrentamento de determinado problema (eleições, mudança ideológica, etc); (iii) focalizando os participantes visíveis que definem a agenda (partidos políticos, parlamentares, grupos de pressão, mídia, etc) e participantes invisíveis que definem as alternativas (burocratas, acadêmicos, funcionários públicos, etc).

Mas somente na fase da ‘agenda setting’ se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação. Para poder tomar

essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política. (FREY, 2009, p. 227).

A **formulação das políticas públicas** é o momento em que “as opções são consideradas, aceitas ou rejeitadas” (SERAFIM, 2012, p. 130). “A etapa de construção de alternativas é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos” (SECCHI, 2013, p. 48), podendo ser alcançados de diversas maneiras diferentes, conforme a alternativa escolhida.

O processo de formulação de políticas públicas para solucionar um problema inscrito na agenda pública permite resolver qual das diferentes alternativas existentes será mais apropriada para diminuir a tensão entre a situação atual e a situação desejada. (DIAS, 2017, p. 76).

No momento em que um problema é inserido na agenda governamental, devem ser adotadas linhas de ação que atuarão para solucioná-lo, o que pode ocorrer de maneira pacífica, ou conflituosa, conforme os grupos envolvidos na formulação. Assim, a formulação envolve os aspectos político e administrativo. No aspecto político, é orientada pelos atores que irão tomar a decisão versus a pressão social sofrida no momento.

A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26).

No âmbito administrativo, a formulação envolve a definição de quem são os responsáveis pela tomada de decisões, a alocação orçamentária, as áreas responsáveis pela implantação das Políticas Públicas definidas.

É no momento da formulação da política pública que ela se materializa. Isso porque o fato de um problema entrar na agenda de governo não é requisito para que se elabore uma política pública para solucioná-lo. É apenas quando ocorre a formulação que isso de fato acontece. (SERAFIM, 2012, p. 130).

Na formulação são definidos tanto os objetivos da política pública inserida na agenda, quanto às metas desejadas. Isso exige participação tanto de grupos de interesses, quanto do corpo técnico burocrático estatal, pois envolverá utilização de recursos públicos (materiais, técnicos, pessoais, econômicos e outros).

... vai desde uma situação de conflito explícito, na qual há uma seleção ‘positiva’ das demandas que se refere às funções necessárias para manutenção de formas de dominação na organização econômica, como suporte à acumulação de capital e resolução de conflitos abertos até uma de ‘não decisão’, que opera no nível ‘negativo’ da exclusão dos temas que não interessam à estrutura capitalista (como a propriedade privada, ou a reforma agrária), selecionando os que entram ou não na agenda através de mecanismos que filtram ideologicamente os temas e os problemas. (DAGNINO, 2016, p. 56).

Viana (1996, p. 9) desmembra o momento de formulação em três subfases:

...primeira, quando uma massa de dados transforma-se em informações relevantes; segunda, quando valores, ideais, princípios e ideologias se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e última, quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas, aqui e agora. (VIANA, 1996, p. 9).

O **processo de tomada de decisão** é o momento em que são definidos, com exatidão, ações, prazos e recursos. Essa fase “representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitados” (SECCHI, 2013, p. 51). Em decorrência, são editadas resoluções, decretos, leis, enfim, atos normativos que detalham a política pública.

O ato de decidir é simbolicamente importante, pois é a ação mais visível do ator que detém o poder legal e legítimo de decidir [...] Não agir, ou seja, decidir não atuar muitas vezes pode ser tão revelador como o fato de tomar decisões e agir. (DIAS, 2017, p. 78).

A **implementação** é o momento em que escolhas são transformadas em ações. “A implementação se refere a como a política pública está sendo posta em prática, ou seja, à transformação da política em ação” (SOUZA, 2002, p. 19). Segundo Frey (2009, p. 228), “descreve-se o que acontece, quais atores atuam com quais motivos e com quais resultados”. Serafim (2012, p. 131) define como “o conjunto de ações que pretendem transformar as intenções em resultados observáveis”.

No que tange à análise dos processos de implementação, podemos discernir as abordagens, cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquelas cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. (FREY, 2009, p. 228).

Serafim (2012, p. 131) acrescenta que, “depois de formulada, inicia-se o momento da implementação da política, mediante os órgãos e seus mecanismos”. Secchi (2013, p. 57) leciona que “a fase de implementação é aquela em que a administração pública reveste-se de sua função precípua: executar as políticas públicas”. Viana (1996, p. 13) esclarece que a implementação se dá “em um espaço administrativo, concebido como um processo racionalizado de procedimentos e rotinas”.

...corresponde à execução de atividade que permite que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas. Baseada em um diagnóstico prévio e em um sistema adequado de informações, na fase de formulação são definidas não só as metas, mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento. (SILVA, 2000, p. 63).

A implementação pode ocorrer sob o enfoque *top down* (de cima para baixo), ou seja, do governo para a população; ou sob o enfoque *bottom up* (debaixo para cima), ou seja, da população para o governo. O modelo *top down* é caracterizado pela centralização das decisões e pela hierarquização da administração pública, pois a implementação é posta em prática por um número pequeno de atores estatais e cumprida por todos os demais atores sem questionamentos; este modelo “parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço político” (SECCHI, 2013, p. 60). Já o modelo *bottom up* opera a descentralização, pois a implementação pressupõe a participação do beneficiário final da política pública; “os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na prospecção de soluções durante a implementação” (SECCHI, 2013, p. 61).

...enfoque *top down* [...] a política é, assim, entendida como uma propriedade dos *policy makers* situados no topo das organizações, como atores que têm o controle do processo de formulação [...] O enfoque *bottom up* parte da análise das redes de decisões que se dão no nível concreto em que os atores se enfrentam quando da implementação, sem conferir um papel determinante às estruturas preexistentes (relações de causa e de efeito e hierarquia entre organizações etc.). (DAGNINO, 2016, p. 234-235).

Secchi (2013, p.58-59) apresenta alguns exemplos de instrumentos de implementação de políticas públicas: (i) regulamentação (criação de regras ou restrições); (ii) desregulamentação e legalização (extinção de regras e criação de novos regramentos); (iii) aplicação da lei; (iv) impostos e taxas; (v) subsídio e incentivo fiscal; (vi) prestação direta de serviço público (exemplo, universidade pública); (vii) terceirização de serviço público (serviço público prestado por empresa privada contratada, exemplo, limpeza de prédios públicos); (viii) prestação pública de serviços de mercado (serviço público prestado por organização pública, exemplo, Correios); (ix) prestação privada de serviços de mercado (serviço prestado por organização privada, exemplo, telefonia móvel); (x) informação ao público; (xi) campanhas e mobilização públicas; (xii) seguros governamentais; (xiii) transferência de renda; (xiv) discriminação seletiva positiva (exemplo, cotas raciais, reserva de vagas para pessoas com deficiência); (xv) prêmios e concursos; (xvi) certificados e selos.

A **avaliação** aprecia os resultados da política pública, constituída por suas ações, programas e projetos; a avaliação compara as metas e os resultados, dos quais decorre constatação de efetividade, eficácia e eficiência (CAVALCANTI, 2005, p. 53). É a fase em que “o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou” (SECCHI, 2013, p. 63). Avaliar, portanto, é aferir os efetivos resultados de uma política

pública no mundo real, objetivando coletar e fornecer dados para verificação de sua continuidade, revisão, ampliação ou, simplesmente, encerramento.

“Avaliar é indicar se uma dada política está contribuindo para uma desejável quantidade e distribuição de bem-estar” (FIGUEIREDO, 1986, p. 111). Souza (2002, p. 22) leciona que avaliar é aferir “se essa política está promovendo mudanças nos sistemas econômico e social destinadas a alcançar os resultados desejados”.

A avaliação se apresenta como um instrumento técnico que permite o desenvolvimento de processos para a revisão e medição sistemática do estado do problema. Os resultados dessa avaliação podem ocasionar três situações: 1. Auxiliar na melhoria da política e, assim, na sua continuação; 2. Finalizar a política existente; e 3. Desenvolver uma nova política. Além de instrumento técnico, a avaliação, é também, uma ferramenta política. Os resultados dela são utilizados para melhorar os programas e para prestar contas aos cidadãos, contribuindo, assim, para a confiança e para a legitimidade do sistema. (SERAFIM, 2012, p. 131).

Constitui-se de um instrumento técnico que viabiliza revisão e medição, o que implica na (i) melhoria da política; (ii) encerramento da política; (iii) alteração da política; (iv) prestação de contas à população (SERAFIM, 2012, p. 131).

Apesar de a avaliação ser apresentada como o último momento do ciclo de políticas públicas (avaliação *ex post*), ela pode ocorrer no início do ciclo (avaliação *ex ante*), ao longo ou concomitantemente. Os dois principais tipos de avaliação *ex ante* são o custo-benefício e o custo efetividade.

O custo-benefício é uma relação monetária entre os custos e os benefícios de uma política. Se os benefícios excederem o custo, a política é aceitável. Para estabelecer uma relação de comparação, calcula-se o valor do custo-benefício de uma realidade com e sem política. Como os custos são efetuados antes e os benefícios aparecem depois, devem-se atualizar os valores pelo cálculo do valor atual líquido dos benefícios sobre o valor atual líquido dos custos. O uso de custo-benefício é mais adequado aos projetos econômicos, pois seus benefícios são mais facilmente qualificáveis. O custo-efetividade, por sua vez, não requer uma relação monetária, sendo por isso mais utilizado em projetos sociais. Ele pode ser assim definido: dado um montante limitado de recursos, estes devem ser aplicados de forma tal que permitam um maior número de unidades de resultados ou benefícios, qualquer que seja o valor da unidade de resultado. (VIANA, 1996, p. 30).

A avaliação *ex post* pode ocorrer como avaliação de processos (ou de produto) e avaliação de resultados (ou de impacto). Para Viana (1996, p. 26), “a avaliação de processo estuda a fase de implementação de determinada política; a avaliação de impacto estuda o efeito dos resultados de uma política”. A autora acrescenta que na avaliação de processo, é analisada a adequação entre meios e fins, considerando os aspectos organizacional e institucional, social, econômico e político; e na avaliação de impacto, são determinadas eventuais modificações, sua extensão, segmentos afetados, quantificação do impacto, contribuições da política frente aos seus objetivos (VIANA, 1996, p. 30-32).

Avaliação de processos visa a aferição da eficácia de uma política pública, isto é, se a política/plano/programa/projeto está sendo (ou foi) implementada de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas [...] A análise de impactos tem uma ambição mais ampla e complexa. Diz respeito aos efeitos da legislação/plano/programa/projeto sobre seu público-alvo, estabelecendo, também, uma relação de causalidade entre a política (e não apenas a legislação/plano/programa/projeto) e as alterações nas condições econômicas e sociais. (SOUZA, 2002, p. 23).

Secchi (2013, p. 63) aponta como critérios de avaliação (i) a economicidade (grau de utilização dos recursos – *inputs*); (ii) produtividade (grau de saídas do processo produtivo – *outputs*); (iii) eficiência econômica (relação entre os *inputs* e os *outputs*); (iv) eficiência administrativa (nível de utilização dos métodos estabelecidos para sua execução); (v) eficácia (análise de alcance de metas ou objetivos); (vi) equidade (verificação da universalidade da distribuição dos benefícios). Souza (2002, p. 24-25) descreve metodologias para avaliação de políticas públicas, enumerando entrevistas, grupos focais, abordagem etnográfica, análise de discurso, estudos de caso, pré-testes, *surveys*. Figueiredo (1986, p. 4), contudo, já se refere ao uso de indicadores.

Secchi (2013, p. 64) destaca que a medição pode ocorrer por meio de indicadores, que define como “artifícios (*proxies*) que podem ser criados para medir *input*, *output* e resultado (*outcome*)”.

Os indicadores de *input* (entradas do sistema) são relacionados a gastos financeiros, recursos humanos empregados ou recursos materiais utilizados. Indicadores de *output* são relacionados à produtividade de serviços/produtos, como a quantidade de estradas construídas, número de pessoas atendidas em um posto de saúde etc. Indicadores de resultado são relacionados aos efeitos da política pública sobre os *polycitakers* [destinatários das políticas públicas] e à capacidade de resolução ou mitigação do problema para o qual havia sido elaborada. Indicadores de resultados são operacionalizados por meio de médias ou percentuais de satisfação dos usuários/cidadãos, qualidade dos serviços, acessibilidade da política pública, número de reclamações recebidas, cumprimento das diretrizes pelos agentes públicos, receitas geradas pela prestação de serviços. Os indicadores de *input* medem esforços, e os indicadores de *output* e resultados medem realizações. (SECCHI, 2013, p. 64).

Na lição de Jannuzzi (2009, p. 20-21), os indicadores são objetivos e descritivos. “Os indicadores objetivos se referem a ocorrências concretas ou entes empíricos da realidade social, construídos a partir das estatísticas públicas disponíveis” e os descritivos “descrevem características e aspectos da realidade empírica”. Além disso, são subjetivos (qualitativos) ou normativos.

Os indicadores subjetivos ou qualitativos, por outro lado, correspondem a medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade [...] Os indicadores normativos, ao contrário, refletem explicitamente juízos de valor ou critérios normativos com respeito à dimensão social estudada [...] Na realidade, todo Indicador Social ou Estatística Pública tem uma natureza intrinsecamente normativa, já que derivam de processos

interpretativos da realidade que não têm nada de neutro ou estritamente objetivo em sua formulação. As cifras assumidas pelos indicadores sinalizam situações sociais distintas, dependendo do observador, das normas vigentes ou dos valores implícitos do que é socialmente bom ou ruim. (JANUZZI, 2009, p. 20-21).

O autor também destaca que os indicadores devem ter relevância social, validade e confiabilidade:

Relevância social da temática à qual o indicador se refere é, com certeza, um atributo fundamental para justificar sua produção e legitimar seu emprego no processo de análise, formulação e implementação de política [...] A validade de um indicador corresponde ao grau de proximidade entre o conceito e a medida, isto é, a sua capacidade de refletir, de fato, o conceito abstrato a que o indicador se propõe a ‘substituir’ ou ‘operacionalizar [...] A confiabilidade de um indicador é uma propriedade relacionada à qualidade do levantamento dos dados usados no seu cômputo. (JANUZZI, 2009, p. 26-27).

Secchi (2013, p. 64) considera qualidades necessárias aos indicadores validade, confiabilidade, simplicidade, acessibilidade, estabilidade, e ainda representatividade, homogeneidade, praticidade, independência, confiabilidade, seletividade, cobertura e economicidade. E quanto a padrões (ou parâmetros) descreve serem (i) absolutos (metas quantitativas ou qualitativas estabelecidas antes da fase de implementação); (ii) históricos (que permitem a comparação entre períodos); e (iii) normativos (metas quantitativas ou qualitativas em determinado momento considerado ideal).

A análise de indicadores conduz à verificação de quais bens estão associados à política pública adotada: universalistas (bens públicos, coletivos e não-excludentes) ou assimétricos (bens privados, divisíveis e excludentes). Na definição de Borges (2010, p. 125), “enquanto bens privados puros são rivais e excludentes, bens públicos são não-rivais e não-excludentes” e indica que nas relações clientelistas se observam, em geral, situações políticas com maior predominância de bens privados (BORGES, 2010, p. 124).

Por exemplo, políticas de controle da poluição produzem um bem público que é uma atmosfera mais limpa. Em princípio, ninguém pode ser excluído do consumo deste bem (não-exclusão). Além disso, o fato de um indivíduo A usufruir de uma atmosfera mais limpa não reduz (em tese) a quantidade deste benefício disponível para os demais (não-rivalidade). No caso dos bens privados, isto não se verifica, pois se o indivíduo A comprar a última maçã disponível no supermercado, os demais consumidores não mais poderão usufruir deste bem. (BORGES, 2010, p. 125).

A decisão quanto à política pública a ser implementada “esbarra nos interesses dos atores envolvidos, suas estratégias de ação e com as trocas políticas assimétricas” (D’AVILA FILHO, 2004, p. 213). Bahia (2003, p.33) explica que “entende-se por simetria, as trocas em equilíbrio e por assimetria, as situações em desequilíbrio; essas últimas expressam situações

de troca em que as recompensas não são iguais”. Equalizar estes interesses é o problema central da teoria democrática.

A redefinição das fronteiras entre o público, o social e o privado exige uma cuidadosa decisão. Quais assuntos podem ser desregulamentados e deixados para que as interações entre atores privados com poder similar determinem incrementalmente, ainda que com uma atenta monitoração e fiscalização por parte do Estado, um ajuste socialmente aceitável? Quais devem ser objeto da agenda pública, de um processo de decisão racional, participativo e de uma implementação e avaliação sob a responsabilidade direta do Estado? (DAGNINO, 2016, p. 40).

Na lição de Nunes (1997, p.23), de um lado há um padrão de interesses e trocas baseadas no individualismo, onde imperam interesses pessoais ou de grupos, e outra no impessoalismo, que “independem de características pessoais dos indivíduos envolvidos” (NUNES, 1997, p. 24). O universalismo, porém, está sempre ameaçado pelo personalismo clientelista. Para Borges (2010, p. 124), “o clientelismo é entendido como uma relação de poder assimétrica, usualmente envolvendo algum tipo de troca ou barganha, entre *patrons* e clientes”.

...o clientelismo será uma forma de intermediação de interesses onde quer que tenhamos assimetrias políticas sobre os benefícios patrimoniais, ou seja, tanto no referido terceiro mundo quanto em países considerados de democracia avançada. Tanto aqui, quanto lá, ou alhures, o clientelismo se apresenta como estratégia moderna de obtenção de benefícios por parte de atores sociais minimamente organizados e desejosos de auferir determinados benefícios, os *clientes*, com os mandatários legítimos da gestão dos benefícios patrimoniais, materiais ou simbólicos, seus *patrons*. (D’AVILA FILHO, 2004, p. 215).

No clientelismo se observa a tentativa de universalização hierarquizada operando internamente em grupos separados, que coexistem com pouca tolerância, mas que atenuam suas diferenças nas relações pessoais. Esse personalismo hierarquizado, na lição de Nunes (1997, p. 32), é muito bem traduzido pelo termo “jeitinho brasileiro” e pela expressão “você sabe com quem está falando?”

Relações pessoais e hierárquicas são cruciais para tudo, desde obter um emprego até um pedido aprovado por um órgão público; desde encontrar uma empregada doméstica até fechar um contrato com o governo; desde licenciar o automóvel até obter assistência médica apropriada. Os brasileiros enaltecem o *jeitinho* (isto é, a acomodação privada e pessoal de suas demandas) e a autoridade pessoal como mecanismos cotidianos para regular relações sociais e relações com instituições formais. (NUNES, 1997, p. 32).

Algumas alternativas se apresentam na medida em que estudos vêm concluindo que relações clientelísticas/assimétricas vicejam mais livremente em espaços sócio-políticos não-regulados. “Nesses espaços, a clientela realiza as trocas ou transferências da energia de poder

hierarquizado sob a forma de chefias e lideranças, de um lado, chefiados e liderados, do outro” (NUNES, 1997, p.267).

Nesse prisma, entende-se que a democracia participativa introduzida pela Constituição de 1988 poderia contribuir com a mitigação do efeito erosivo das relações clientelísticas/assimétricas mediante utilização de suas inúmeras ferramentas, que passam a ser tratadas a seguir.

Muitas prefeituras experimentam formas alternativas de envolvimento da população na formulação e execução de políticas públicas, sobretudo no que tange ao orçamento e às obras públicas. A parceria aqui se dá com associações de moradores e com organizações não governamentais. Essa aproximação não tem os vícios do paternalismo e do clientelismo porque mobiliza o cidadão. E o faz no nível local, onde a participação sempre foi mais frágil, apesar de ser aí que ela é mais relevante para a vida da maioria das pessoas (CARVALHO, 2015, p. 227).

Para D’Avila Filho (2004, p. 215), “esses mecanismos possibilitariam a redução de práticas políticas predatórias na relação entre poder público e interesses sociais”, pois proporcionariam os seguintes efeitos positivos: (i) emprestaria legitimidade às decisões e apoio à implementação de políticas públicas; (ii) contribuiria para formação de uma cultura cívica capaz de aproximar cidadãos e governo; (iii) criaria novos mecanismos de fiscalização e prestação de contas das ações do poder público.

A inclusão na arena política de mecanismos que ampliem a participação, contudo, podem trazer prejuízos aos arraigados modelos de relações clientelistas produzidos no interior da competição partidária e eleitoral, particularmente em âmbito local. (D’AVILA FILHO, 2004, p. 218).

Souza (2004, 38) propõe como alternativas o empoderamento das comunidades locais mediante (i) conselhos municipais setoriais, (ii) orçamento participativo e (iii) programas *demand-driven* (representantes comunitários deliberam sobre realização de obras). Para a autora, o papel dos conselhos municipais setoriais “é tomar parte na gestão do programa, ou seja, fiscalizar a implementação de políticas decididas em outras esferas, alocar parcela dos recursos e acompanhar sua aplicação e os rumos da política pública” (SOUZA, 2004, p. 38). Já o orçamento participativo prevê a participação da comunidade no “processo decisório na alocação de parcela dos recursos orçamentários locais” (SOUZA, 2004, p.38); e os programas *demand-driven* transferem para a comunidade a decisão sobre quais obras têm prioridade. A autora aponta que “a experiência brasileira mostra que a indução de políticas e recursos federais é fator fundamental para que os governos locais assumam o papel de provedores de serviços sociais e universais” (SOUZA, 2004 p. 37). Já D’Avila Filho (2004, p. 220-221) aponta como ferramentas participativas, além dos conselhos municipais e do

orçamento participativo, a participação popular no processo legislativo, por emendas de iniciativa popular, referendo, plebiscito, audiências públicas, petições, ouvidorias públicas.

Mas há diversos outros mecanismos de participação social desde a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) que vêm contribuindo no combate ao clientelismo. Esta Carta Constitucional deu grande amplitude à participação social na gestão pública. Em seu artigo 37, *caput*, instituiu os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além dos já mencionados conselhos municipais, orçamento participativo, plebiscito, também introduziu a ação popular e fortaleceu o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

Como advento da lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992 (BRASIL, 1992), conhecida como “Lei de improbidade administrativa”, foram fixadas regras para punição de agentes públicos por enriquecimento ilícito no exercício de mandato, emprego ou função pública na administração direta, indireta ou fundacional. E foi dada maior transparência para as contratações feitas pela administração pública a partir da lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), conhecida como “Lei de licitações”.

Em 1995 entrou em vigor a lei dos partidos políticos nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995), que estabeleceu novas regras e limitações para funcionamento das siglas partidárias. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, de 1995 (BRASIL, 1995), substituiu a administração burocrática pela gerencial, deslocando o controle de procedimentos para atingimento de resultados, dando lugar, ainda, à mobilização da sociedade civil mediante organizações não-governamentais (ONGs) e fortalecimento de entidades representativas. No âmbito eleitoral, entraram em vigor, também, a lei das Eleições nº. 9.504 de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), que somou novas regras às disputas eleitorais, seguida da lei nº. 9.840 de 28 de setembro de 1999 (BRASIL, 1999), que ampliou enquadramentos de crimes eleitorais e penalidades.

Com o advento da lei complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), conhecida como “lei de responsabilidade fiscal”, tornou-se regra a transparência e planejamento nas contas públicas e responsabilização na gestão fiscal. Em 2001 foi criada a Controladoria Geral da União (CGU), com funções de prevenção, fiscalização, correição e ouvidoria, que em 2016 foi integrada ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

A TV Senado, de 1995, a TV Câmara, de 1998 e a TV Justiça, de 2002, deram grande amplitude e acesso popular à tramitação da legislação e ao trabalho do poder judiciário. Estes canais, associados ao impacto da atuação da imprensa e das redes sociais,

parecem estar contribuindo significativamente para o crescimento da participação do cidadão na construção legal e jurídica nacional. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi instituído pela emenda constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), no intuito de permitir maior controle e transparência administrativa, financeira e processual aos trabalhos do Poder Judiciário.

Em 2008, o Supremo Tribunal Federal (STF) editou a súmula vinculante n.º 13, de 29 de agosto de 2008 (BRASIL, 2008), pacificando a interpretação jurisprudencial sobre o nepotismo. A obrigatoriedade dos Portais da Transparência, destinados para a disponibilizar instantaneamente, por meios eletrônicos de acesso público, informações sobre execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal Municípios, foi instituída pela lei complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009 (BRASIL, 2009). Em 2010, a lei complementar n.º 135, de 4 de junho de 2010 (BRASIL, 2010), conhecida como “lei da ficha limpa”, ampliou enormemente o alcance da lei complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990 (BRASIL, 1990), “lei das inelegibilidades”, ampliando o rol de candidatos impedidos de concorrer nas eleições.

Em 2016, tivemos, ainda, a lei n.º 13.303, de 30 de junho de 2016 (BRASIL, 2016), que proibiu a nomeação de mandatários, dirigentes partidários, assessores de campanhas eleitorais, dirigentes sindicais, ministros, secretários e afins, representantes de órgão regulador vinculado, de particulares contratantes, bem como parentes consanguíneos até terceiro grau destas pessoas, para o conselho de administração ou diretoria de empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em 2013 foi a vez do “movimento passe-livre”. Em 2018, a “Greve dos caminhoneiros”. As redes sociais ganharam o cenário no pleito eleitoral 2018 e pautaram o debate político nacional.

A democracia é uma condição necessária para construir um Estado que promova o bem-estar das maiorias. Só o conjunto que ela forma com outra condição necessária – a capacidade de gestão pública – é suficiente. Sem democracia não há participação e transparência nas decisões, não há planejamento participativo, avaliação de políticas, prestação de conta. (DAGNINO, 2016, p. 40).

Nas palavras de Bresser-Pereira (1998, p.42), a governabilidade na democracia depende de (i) existência de instituições políticas que promovam a comunicação entre Estado e sociedade civil; (ii) mecanismos de *accountability* (prestação de contas/responsabilização) de políticos e burocratas; (iii) equilíbrio entre demandas da sociedade e atendimento pelo governo; (iv) manutenção de um contrato social básico.

Como se vê, são muitas as ferramentas de participação social e de *accountability* instituídas no Brasil desde a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), sejam elas legais, políticas, institucionais, judiciais, sociais. Esses inúmeros métodos vêm permitindo maior fiscalização e responsabilização, mas não necessariamente, maior governança ou governabilidade no intuito de ampliar políticas públicas universalistas e minimizar as trocas clientelistas/assimétricas. As mudanças têm sido estabelecidas a partir de enormes esforços e revoluções sociais, mas, ainda, com resultados recalcitrantes, fruto de uma cultura oligárquica e patrimonialista.

Aos modernos males uma série ampla de males herdados nos oprimem, emergentes da sobrevivência passiva de antiquados modos de produção, com seqüela inevitável de relações do anacronismo social e político. Nós sofremos não apenas dos vivos, mas também dos mortos. (FAORO, 2000, p. 348).

CAPÍTULO 2: CLIENTELISMO – PRÁTICA CORRENTE NO BRASIL

A troca faz parte de todas as interações humanas. Conforme Bahia (2003, p. 275), a dificuldade surge quando o processo de dar e receber cede lugar ao processo de ambição pelo poder econômico ou político, valendo-se de mecanismos: (i) hierarquizados, pois baseados no binômio poder-subordinação; (ii) assimétricos, pois apesar de haver troca, a maior vantagem é sempre daquele que concede o benefício; (iii) difusos, pois os custos para concessão dos bens ou vantagens são pagos pela coletividade; (iv) excludentes, pois os benefícios são concentrados nas partes envolvidas; (v) baseados em incentivos seletivos, pois há apropriação de recursos públicos. Isso produz desigualdades vedadas no ordenamento jurídico brasileiro, em especial, no artigo 5º, da Constituição Federal, que em seus setenta e oito incisos busca garantir a igualdade, o direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade (BRASIL, 1988).

O clientelismo é definido por Carvalho (2015, p. 36) como uma relação entre atores políticos envolvendo a concessão de vantagens em troca de apoio. Para Bahia (2003, p. 273), “clientelismo é o fluxo de utilidades que se processa através de mecanismos de interação específicos, e que depende de retorno, a prazo, da lealdade da clientela ao patrão”. Nunes (1997, p. 26) ambienta o clientelismo em dois momentos históricos: (i) as sociedades rurais, nas quais se baseava principalmente em um sistema de “troca generalizada”; (ii) a sociedade moderna industrial, na qual se observa prevalentemente um sistema de troca específica.

No capitalismo, entendido como um meio de produção que requer um mercado de trabalho livre, os proprietários dos meios de produção adquirem o trabalho necessário à produção de bens, o que resulta em relações de capital e trabalho (NUNES, 1997, p. 22). O autor pondera que, originalmente, o capitalismo poderia fazer uso de meios extraeconômicos, como força, conflito armado da colheita, taxaço direta à produção do trabalhador. E conclui que a extração, no capitalismo moderno, é feita indiretamente, utilizando-se, principalmente, de meios econômicos e valendo-se de uma multiplicidade de grupos de interesses que dependem da matriz de estratificação social, acesso a recursos políticos, grau de satisfação econômica, forma de surgimento e solução de conflitos (NUNES, 1997, p. 22).

Conforme Nunes aponta (1997, p. 27), o clientelismo de troca generalizada foi mais incidente nas sociedades rurais, marcadas pela relação pessoal prolongada existente entre *patrons* (coronel, chefe local, líder político) e camponeses, ou clientes. Os clientes eram economicamente vulneráveis, não possuíam terras, bens, recursos financeiros e dependiam de seu *patron* para não sucumbirem à penúria. Essas relações iam desde o compadrio até a

proteção e lealdade política e as trocas existentes se baseavam em necessidades e critérios pessoais e não-universalistas dos clientes, como por exemplo, alimentação, moradia, vestuário, proteção, de modo a não serem tragados por uma realidade onde predominava a escassez. Esta relação não se esgotava no ato da troca, era cultivada e mantida ao longo do tempo, daí ser chamada de *compadrio* (NUNES, 1997, p. 27).

Já na sociedade moderna, industrializada, Nunes (1997, p. 28) considera ser mais presente o clientelismo baseado na troca específica, que não exige a existência de relações pessoais anteriores, nem a expectativa de relações futuras, que podem ou não ser mantidas. Esta sociedade apresenta interesses mais voláteis, imediatos, impessoais. O clientelismo de “troca específica” se baseia, portanto, em um tipo de troca que pode ocorrer somente no momento presente, e uma vez concluída, é dissolvida. Exemplos típicos são a compra do voto, a propina em troca de um alvará, de uma autorização, de uma certidão, entre outros.

No entanto, o clientelismo de troca generalizada continua sendo observado atualmente no primeiro e no terceiro setores (governo e associações sem fins lucrativos). Também se verifica em igrejas e partidos políticos (NUNES, 1997, p. 29), nos quais ainda há fortes influências da patronagem pela figura do líder carismático. Conforme definiu Max Weber (1991, p. 141), as relações de poder ocorrem da seguinte forma:

Há três tipos de dominação legítima, às quais podem, primordialmente, ser: 1. De caráter racional, baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal); 2. De caráter tradicional, baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições representam a autoridade (dominação tradicional); e 3. De caráter carismático, baseada na veneração extraordinária da santidade do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática). (WEBER, 1991, p. 141).

No sentido antropológico, patronagem reporta a um tipo de relacionamento social dual (BAHIA, 2003, p. 123); já na Ciência Política, patronagem “é o estudo de como os líderes políticos buscam canalizar para seus próprios fins as instituições e os recursos públicos, e de como favores de vários tipos são permutados por votos” (BAHIA, 2003, p. 123).

Os dois parceiros do contrato *patronus*/cliente, entretanto, não trocam mais bens e serviços equivalentes. As trocas são assimétricas. As ofertas do *patronus* são mais tangíveis: ele fornece ajuda econômica e proteção contra a cobrança legal e ilegal das autoridades. O cliente, por sua vez, paga de uma maneira menos tangível, com demonstrações de respeito e com um grande senso de lealdade para com seu *patronus*, que ele não esconde. Fazendo isto, o cliente estimula os canais de lealdade, cria boa vontade, acrescenta nome e fama ao seu patrão e garante a ele uma espécie de imortalidade. Uma segunda contribuição do cliente para o *patronus* é a informação que o primeiro fornece sobre a maquinação de terceiros. Uma terceira forma de contribuição é a promessa de apoio político. Aqui o elemento ‘poder’

emerge e não é mais mascarado pela reciprocidade, porque o cliente não apenas assegura ao *patronus* seu voto e apoio no processo político, ele também promete não considerar outro *patronus* senão aquele de quem recebeu bens e crédito. O cliente tem o compromisso não apenas de dizer que é leal, mas também tem que demonstrar essa lealdade. Ele se torna membro de uma facção que serve aos propósitos de um líder. A disputa de clientes por *patronus* gera competição em potencial entre *patroni* que oferecem ao cliente sua influência, sua habilidade de conquistar apoio e de manter esse apoio. (BAHIA, 2003, p. 121).

No **período imperial** (1500 a 1889), o clientelismo se traduzia numa vertente patriarcalista. A iniciativa privada custeava ações da coroa portuguesa, como construção de estradas e pontes, apresamento de índios, administração de vilas e cidades. Em troca dessa lealdade política, o súdito recebia concessões de terras, títulos, privilégios e, conseqüentemente, ampliava seu poder político e econômico patriarcal (FERNANDES, 2006, p. 25). A primeira notícia desse tipo de favorecimento pessoal na história do Brasil se extrai da Carta de Pero Vaz de Caminha ao rei D. Manuel I, que na condição de escrivão da armada de Pedro Álvares Cabral, registrou suas primeiras impressões ao chegar à Ilha de Vera Cruz em 1500, solicitando ao rei favor pessoal para seu genro:

E pois que, Senhor, é certo que, assim neste cargo que levo, como em outra qualquer coisa que de vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, **por me fazer singular mercê, mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro – o que d'Ela receberei em muita mercê.** Beijo as mãos de Vossa Alteza. Deste Porto Seguro, da Vossa Ilha de Vera Cruz, hoje, sexta-feira, primeiro dia de maio de 1500. Pero Vaz de Caminha. (BIBLIOTECA VIRTUAL DE LITERATURA, 2018, p. 2). (Grifo nosso).

Conforme relata Faoro (2000, p. 5), “a obra política e comercial da colonização tinha como ponto de apoio a distribuição das terras”, pois a monarquia tinha a tarefa de povoar um vasto território e dele extrair riquezas naturais para exportação. O autor detalha um regime feudal atípico, pois implantado meio século depois deste período já ter se encerrado na Europa e eivado de peculiaridades próprias da organização política e territorial das capitanias:

Os direitos dos colonos livres e os dolorosos deveres dos trabalhadores escravos codificavam-se na vontade e nos atos do donatário – chefe militar e chefe industrial, senhor das terras e da justiça, distribuidor de sesmarias e de penas, fabricante de vilas e empresário de guerras indianóforas. (FAORO, 2000, p. 147).

Assim, as terras e os privilégios eram distribuídos pela coroa portuguesa, os recursos para manutenção da ordem e para as edificações vinham do capital privado e havia os homens bons (homens que não trabalhavam com as próprias mãos). Estes homens bons eram livres, votavam, eram votados em eleições municipais, absorviam funções estatais de assegurar a ordem e distribuir a justiça, sem, contudo, se aplicar o conceito de cidadania e igualdade: “o poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas” (CARVALHO, 2015, p. 25).

Como a administração do Estado era feita por particulares, “era público o que não era do rei” (FERNANDES, 2006, p. 26).

Durante o império, o direito de votar estava condicionado à renda anual, cuja comprovação era feita por uma mesa eleitoral ou uma junta de qualificação, no dia da eleição; isso dava margem a fraudes, mantinha o eleitorado muito pequeno, os votos muito controlados e, por consequência, permitia o controle do resultado e mantinha a fidelidade da clientela. O chefe político não podia se arriscar a perder as eleições, sob pena de “desprestígio e perda de controle de cargos públicos, como o delegado de polícia, do juiz municipal, o coletor de rendas, os postos na Guarda Nacional” (FERNANDES, 2006, p. 30). O controle sobre estes cargos garantia, por óbvio, controle sobre a clientela, já que a segurança e a distribuição da justiça estavam concentradas na mão do chefe político local.

Tratava-se, então, de mobilizar o maior número possível de dependentes para vencer as eleições. Premiar a obediência com benevolência e usar a força para punir a desobediência era uma técnica de controle usada pelos chefes eleitorais. Técnica esta que já havia surtido efeito positivo no controle dos escravos. **Os senhores, mais do que qualquer um, embora na mesma forma que todos aqueles que pertenciam às camadas superiores, enfrentavam o problema fundamental de como fazer os outros agirem de acordo com a sua vontade** e não segundo a deles mesmos. Afinal, a elite política brasileira resolvia seu problema exercendo um firme controle eleitoral através do uso do clientelismo. (FERNANDES, 2006, p. 32). (Grifo nosso).

O **patrimonialismo político** nesta fase, portanto, se expressava pelo **patriarcalismo** das relações, onde o senhor tinha poder quase ilimitado sobre sua clientela feudal, que lhe devotava lealdade em troca de proteção e subsistência. A terra lhe pertencia, portanto, a colheita, bem como o controle do território e do patrimônio. Não bastasse isso, a Constituição de 1824 (BRASIL, 1824) havia unido Igreja e Estado, conferindo ao imperador de Portugal poder para nomeação de bispos, subordinando o clero brasileiro primeiramente à coroa portuguesa, e depois ao Vaticano; daí resultou o **padroado**. Essa união político-religiosa conferia ainda mais poder aos senhores, já que a vida comunitária, e até as eleições, ocorriam nas igrejas (FERNANDES, 2006, p. 33).

A partir da **Primeira República** (1889-1930), contudo, o patriarcalismo evoluiu para o **coronelismo**, “sistema político dominado por uma relação de compromisso entre uma estrutura agrária decadente e o poder público em consolidação” (LEAL, 1997, p. 52). Conforme ensina Faoro (2000, p. 242), o coronel era um rico proprietário de terras, de classe social superior, chefe político poderoso. Fernandes (2003, p. 37) explicita que o coronel era um homem capaz de “arregimentar homens para defender a ordem e o governo em caso de revoltas internas ou guerras”. Bursztyn (2008, p. 53) complementa que “a fórmula miraculosa

que explica esse comportamento de Fênix do coronel pode ser reduzida a seu conteúdo essencial: as diversas formas de subsídios que este recebe do Estado”.

O coronel era proprietário de grandes fazendas, controlava a vida de centenas de pessoas, que dependiam dele para comer, morar, vestir, enfim, para sobreviver. A vida social se organizava em torno da família do coronel, que era ao mesmo tempo juiz, compadre, conselheiro, protetor, provedor (LEAL, 1997, p. 41).

Homens ricos, ostentando vaidosamente os seus bens de fortuna, gastando os rendimentos em diversões lícitas e ilícitas – foram tais coronéis os que deram ensejo ao significado especial que tão elevado posto militar assumiu, designando demopsicologicamente o indivíduo que paga as despesas. E, assim, penetrou o vocábulo ‘coronelismo’ na evolução político-social do nosso país, particularmente na atividade partidária dos municípios brasileiros. (FAORO, 2000, p. 242).

De um lado, o coronel era o tirano local, o patriarca. Por outro, era o provedor, o repositório de segurança e continuidade social e sua figura era “atenuada pelo paternalismo, aspecto moderador de seu duplo caráter [...] O paternalismo se torna um mecanismo ideológico e social fundamental para contrabalançar o autoritarismo tanto do Estado quanto do patriarca” (BURSZTYN, 2008, p. 41). “Mas o Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo” (HOLANDA, 2012, p.45). Assim, não se poderia esperar que o Estado exercesse um papel paternalista. Este enfoque, contudo, tornou o coronelismo uma expressão constante do clientelismo das massas que eram subjugadas violentamente pelo coronel, e de outra sorte, acariciadas por ele como um patriarca provedor.

A Constituição de 1891 (BRASIL, 1891) instalou a República Representativa, com caráter federativo, que promoveu a descentralização político-administrativa. Com isso, as províncias ganharam certa autonomia, fortalecendo as oligarquias locais dos grandes fazendeiros e, portanto, a figura do coronel.

Criou-se um acordo entre os donos do poder. **Agora, havia um governador de estado eleito que dependia dos chefes eleitorais.** O coronel municipal apoiava o coronel estadual que apoiava o Presidente da República que, por sua vez, apoiava o coronel estadual, que apoiava o coronel municipal. [...] **Aumentou também a troca de favores entre os coronéis e o governo. As nomeações de funcionários se faziam sob consulta dos chefes locais. Surgiram os ‘juizes nossos’ e o ‘delegado nosso’ para aplicar a lei contra os inimigos e proteger os amigos.** O clientelismo, isto é, a troca de favores com o uso dos bens tanto particulares como públicos, sobretudo empregos, **tornou-se a moeda de troca do coronelismo.** (FERNANDES, 2006, p. 37-38). (Grifo nosso).

Em decorrência desta descentralização político-administrativa promovida pelo federalismo, o controle do voto se tornou uma das principais missões do coronel perante o

governo. Este contexto ocorreu em seguida à abolição da escravatura (1888), aumentando o contingente de homens livres e, portanto, o quantitativo eleitoral. Com efeito, o coronel ganhou mais e mais influência política, tornando-se detentor exclusivo dos votos das pessoas sob seu jugo, aumentando ainda mais sua importância perante os governos estadual e federal. A situação de ignorância e despreparo dos novos eleitores erigiu os coronéis a influenciadores do eleitorado rural, razão pela qual o clientelismo se intensificou ainda mais (LEAL, 1997, p. 61).

O controle do voto ocorria tanto pela coerção dos coronéis quanto pelas fraudes eleitorais. Neste período foi utilizado o voto a descoberto, pelo qual o eleitor recebia da mesa de votação um recibo público de seu voto (não havia sigilo no ato de votar) a ser apresentado ao coronel para continuar recebendo seus favores. Ocorria de as cédulas já serem entregues aos eleitores com o voto marcado, bastando a este depositá-la na urna e pegar o recibo. Havia também a prática do bico de pena, que era a falsificação da redação do texto e de assinaturas das atas eleitorais, com emprego de técnica de raspagem da caligrafia das atas com canivete ou lixa para alterar seu conteúdo, bem como a votação por “vivos, presentes, mortos e ausentes” (FERNANDES, 2006. p. 38). Basbaum (1976, p. 45) descreve que nas eleições de 1900 uma testemunha relatou:

Aquelas eleições foram ou deveriam continuar a ser em toda parte – em Minas Gerais, em São Paulo, no Rio Grande do Sul, na Paraíba, em Mato Grosso: **o simples preenchimento, feito por processos mais ou menos grosseiros, de uma formalidade com a qual se dava ao povo a ilusão de que se cumpria a lei escrita,** (BASBAUM, 1976, p. 45). (Grifo nosso).

Tais fatos ficam muito bem ilustrados por Caprio (2003, p. 117), que detalha o processo eleitoral em 1929 no município de Tanabi, interior do estado de São Paulo, município este que se encontrava sob o jugo de um tal Coronel Militão Alves Monteiro (CAPRIO, 2003, p. 118). O autor descreve que no dia 9 de janeiro de 1929, a “Comissão de reconhecimento de poderes” se reuniu para analisar impugnação eleitoral apresentada pelo candidato a vereador Jerônimo Fortunato Alves contra a diplomação do vereador José Barbosa Lima (CAPRIO, 2003, p. 117). Na ata respectiva, foi apurada fraude:

De facto a convicção de que neste particular se consolidou no espírito dos membros da comissão foi que, na verdade, alli não houve eleição regular, tanto assim que no Livro de Actas que é legalmente destinado às actas das eleições que em tal seção a cada passo se processa, **não consta acta alguma da eleição realizada em 30 de outubro último**, muito embora lá se encontre uma acta de instalação da Mesa Eleitoral, que devia presidir a eleição que não realizou conforme alega o candidato contestante e é facto. **É exacto que na Secretaria da Câmara existe em três folhas de papel almaço avulsas, sem numeração e sem rubrica, esboçado um arremedo de acta da qual no que se sabe,** foram modeladas as autenticas remetidas à Junta Apuradora como eleição da segunda sessão. (CAPRIO, 2003, p. 117). (Grifo nosso).

O autor narra, ainda, que na eleição municipal realizada em 20 de setembro de 1929, a diplomação para o cargo de vereador do Capitão Laudelino de Brito foi impugnada pelo concorrente José Baptista Diniz; a “Comissão de verificação de poderes”, competente para apurar as eleições, emitiu parecer anulando os votos dados a Laudelino de Brito e empossando José Baptista Diniz por constatar eleição feita a bico de pena e na qual votaram defuntos (CAPRIO, 2009, p. 196). Vale transcrever o trecho da ata:

...foi praticada violência contra os mesários substituídos, violências essas tais e tantas que **ficaram tolhidos de suas liberdades**. Que houve fraude, que a **eleição foi feita a bico de pena**, isto dizem os livros [...] verificando-se ainda **terem feito votar dois defuntos**, um falecido há 9 anos, Manoel Jacinto e outro á cerca de 5 anos – José Caetano. (CAPRIO, 2009, p.196). (Grifo nosso).

No entanto, o autor relata o poder do coronel ao descrever a anulação de uma eleição por constatação, pela comissão, de violência, bico de pena e registro de votos de pessoas já falecidas. Esta anulação, contudo, foi revertida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. Em decorrência, em 25 de fevereiro de 1930, o Capitão Laudelino de Brito, amigo do Coronel Militão Alves Monteiro, foi reconduzido ao cargo de vereador (CAPRIO, 2009, p. 198). O autor conclui que:

O poder do coronel Militão ia além das fronteiras. Era bom ser amigo e eleitor do Presidente da República. Amigo, na política, para o coronel, era amigo mesmo. Adversário, era adversário. **Aos amigos tudo, aos adversários o que a lei manda. Era assim a prática política**. (CAPRIO, 2009, p. 198). (Grifo nosso).

A influência local do coronel era ilimitada. Ainda narrando a trajetória do Coronel Militão Alves Monteiro, Caprio (2009, p. 164-165) conta que em 1924 chegou à cidade de Tanabi/SP o médico José Barbosa Lima. Segundo o autor, em 5 de agosto de 1927 o jovem médico José Barbosa Lima foi eleito vereador substituto; mas pela influência do coronel, o vereador titular Marcilio Cesário Magalhães renunciou repentinamente, ficando o genro do coronel no cargo (CAPRIO, 2009, p. 165). Em 9 de agosto de 1927, o próprio coronel se afastou do cargo de prefeito para tratar de hanseníase na capital, seu vice não foi empossado e o coronel convocou nova eleição, tendo sido eleito seu genro, o médico José Barbosa Lima (CAPRIO, 2009, p. 166). Conforme conclui o autor, “O novo vereador era o genro ideal e um herdeiro político sob medida. Por que não fazê-lo vereador, prefeito e continuar com o controle da política com sangue novo no processo?” (CAPRIO, 2009. p. 165).

Assim, a organização política da época previa que os cidadãos podiam votar e escolher seus representantes. Mas, na prática, a decisão era do coronel, que impunha pelos favores, e pela força, sua vontade. No Brasil, portanto, a dádiva está ligada ao autoritarismo. “Seja pela omissão do Estado – que renuncia ao exercício, de fato, do poder público em favor

dos grupos dominantes locais – seja por sua ação direta, o autoritarismo se torna o vetor principal do poder central” (BURSZTYN, 2008, p. 35).

No entanto, a fidelidade do votante não era absoluta. Na verdade, o voto era uma imposição de força e uma demonstração de violência (BURSZTYN, 2008, p. 76). E quanto mais o eleitor se dava conta de sua importância para o coronel, mais caro se tornava o voto e mais trocas e força eram empregadas.

O pagamento podia ser feito de várias formas, “documentos, transporte, alojamento, refeições, dias de trabalho perdidos, e até roupa, calçado, chapéu para o dia da eleição, tudo é pago pelos mentores políticos empenhados na sua qualificação e comparecimento” (LEAL, 1997, p.56). O período eleitoral, portanto, era visto pelos eleitores como uma época de obter vantagem ou ganhar dinheiro.

A rebeldia dos votantes fazia com que o coronel tivesse que lançar mão de meios cada vez mais elaborados de fiscalização e coerção, o que resultou no voto de cabresto, ou voto de curral, em que o coronel mantinha os eleitores em barracões ou currais até o início da votação, dando-lhes comida e bebida durante todo o dia, fazendo com que cabos eleitorais os vigiassem e os conduzissem ao local de votação sob cabresto no horário combinado (FERNANDES, 2006, p. 42).

Aqui, verifica-se tanto a força quanto a troca clientelista. De um lado, os cabos eleitorais eram milicianos do coronel, que mantinham os eleitores controlados, conduzindo-os até a urna para garantir contingente e vigiando o voto para prestar contas ao coronel; de outro, forneciam, ao longo de todo o dia da eleição, comida e bebida, oferecendo benesses em troca de votos.

Este cenário foi registrado na literatura de cordel que, com linguagem popular traduz brilhantemente o cenário de clientelismo baseado no coronelismo instalado na sociedade nordestina. Vale transcrever o cordel do poeta Bebé de Natércio, publicado em folheto chamado “Dia de Eleição” (apud FERNANDES, 2006, p. 42-44), no interior da Paraíba:

Na véspera é uma folia. Ninguém dorme na cidade. Tristeza e felicidade. Ansiedade e agonia. Noite transformada em dia. Parece uma procissão. Isso me dá comoção. Pois tudo isso eu vivi. Na cidade que eu nasci. Isso é dia de eleição. Um coronel na calçada. Distribuindo dinheiro. Um doutor bem trambiqueiro. Defensor de uma cambada. Um político de fachada. Com o nome de Deus em vão. Atrás de tomar o pão. Gavião na juriti. Na cidade onde eu nasci. Isso é dia de eleição. Uma mulher reclamando. O voto que não vendeu. ‘Que foi que houve meu Deus’. As coisas estão mudando. Eles é que vinham dando. Tijolo, telha, feijão. Já andei que nem o cão. E nem candidato eu vi. Na cidade que eu nasci. Isso é dia de eleição. Por que eu devo favor. Eu vou votar em fulano. Voto nele todo ano. Porque ele é o meu doutor. Quando eu me tava com uma dor. Ele me deu injeção. E eu me pergunto e daí. Na cidade onde eu nasci. Isso é dia de eleição. Uma velhota pedindo. Um milheiro de tijolo. Mocinha vendendo bolo. O simples tornado lindo. Inda mais quando sorrindo. É rosa quando botão. E eu senti a sensação. Que eu mais moço tava ali. Na cidade

onde eu nasci. Isso é dia de eleição. É um dia especial. Com cara de pagamento. Com certeza um dia bento. Não é um dia banal. Meu povo vai se dar mal. Mas isso não importa não. Um povo sem opção. Não sei porque tanto ri. Na cidade onde eu nasci. Isso é dia de eleição. (NATÉRCIO, *apud* FERNANDES, 2006, p.42-44).

O coronelismo estava em plena atividade quando Getúlio Vargas tornou-se presidente da República em 1930, como resultado da revolta civil-militar. O paulista Júlio Prestes havia sido eleito presidente, derrotando Getúlio Vargas (Aliança Liberal), quebrando a alternância de poder mineiro e paulista organizada pela política do “café-com-leite”. Isso deflagrou uma revolta contra o estado de São Paulo, mobilizada pela elite mineira, que se aliou com as elites gaúcha e paraibana. Em meio à confusão, João Pessoa, governador da Paraíba, foi assassinado e a luta se intensificou. A Aliança Liberal se fortaleceu e contou ainda com a ajuda dos tenentes, surgindo a revolta civil-militar de 1930. Uma junta militar (formada por dois generais e um almirante) depôs Júlio Prestes e empossou presidente o candidato da Aliança Liberal: Getúlio Vargas (FERNANDES, 2006, p. 45-46).

Getúlio Vargas já havia feito sua campanha eleitoral com discurso renovador, propondo uma reforma eleitoral (para combater as fraudes) e reformas sociais. Com isso, entrou em vigor o primeiro Código Eleitoral brasileiro, decreto n.º 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (BRASIL, 1932), criando a justiça eleitoral, instituindo o voto direto e secreto, o sistema de representação proporcional, cabine de votação indevassável e introduzindo o voto feminino (SANTOS, 2006, p. 22). Vale destacar que, apesar do discurso reformista e universalista, estas prerrogativas foram suprimidas pela Constituição de 10 de novembro de 1937 (BRASIL, 1937) e retomadas somente em 1945, pela “Lei Agamenon”, decreto-lei n.º 7.586, de 1º de junho (BRASIL, 1945), sob a Presidência de Getúlio Vargas.

No Governo de Vargas, o Estado começa a transformar seu caráter autoritário por omissão em autoritário ativo, com a intensificação do **intervencionismo** (autoridades nomeadas pelo Governo Federal, que se tornavam chefes políticos locais) e do **mandonismo** (chefes políticos mandantes no processo eleitoral de determinados grupos de cidadãos-clientes), em especial com a Constituição de 10 de novembro de 1937 (BRASIL, 1937), que autorizou Getúlio Vargas a nomear interventores nos estados. Paulatinamente, “os tentáculos do poder central começavam a se estender no rumo das áreas interioranas onde, até então, o Estado só chegava mediatizado pela figura do coronel”. (BURSZTYN, 2008, p. 41).

Com a existência de uma justiça eleitoral exclusiva e, em tese, isenta, para cuidar do processo eleitoral somado ao início da produção industrial no Sul e Sudeste (fazendeiros *versus* banqueiros, comerciantes e industriais) e ao aumento do eleitorado (inclusive com o

aporte dos votos femininos), o poder dos coronéis foi sendo enfraquecido (FAUSTO, 1970, p. 58), já que se amparava basicamente nos municípios rurais, em contraposição ao crescimento urbano (GURJÃO, 1999, p. 47).

Mas o clientelismo não desapareceu, apenas se transformou em **oficialismo** (GURJÃO, 1999, p. 39). Na luta para promover a centralização do poder, o governo federal passou a criar cargos, como interventorias e departamentos administrativos, nomeando ocupá-los a sua clientela - os antigos coronéis, bem como os advogados e os médicos de famílias oligarcas (GURJÃO, 1999, p. 39). Os interventores, por sua vez, mantinham sob sua influência a clientela votante, que garantia poder político nas eleições estaduais e federais (LEAL, 1997, p.61). O clientelismo, portanto, era escalonado, praticado entre o governo e os chefes políticos, e entre estes e o povo.

Apesar da industrialização que caracterizou o Estado Novo (1937-1945), o interesse agrário dos antigos coronéis ainda predominava. Amparados pela massa de população rural, incapaz de consumir, os donos de terra obtinham favores de protecionismo alfandegário, mantendo altos os preços dos produtos industrializados. O coronelismo foi cedendo vagarosamente e se mantendo em regiões rurais mais afastadas (FERNANDES, 2006, p. 53). Mas o oficialismo foi tomando conta pela ação de chefes locais, advogados e médicos, cujo prestígio não vinha exatamente da força, e sim, do poder político conferido pelo governo federal. No entanto, eram pessoas forjadas pelos próprios coronéis:

A maior difusão do ensino superior no Brasil espalhou por toda parte **médicos e advogados**, cuja ilustração relativa, se reunida a qualidades de comando e dedicação, os habilita à chefia. **Mas esses mesmos doutores, ou são parentes, ou afins, ou aliados políticos dos coronéis.** (LEAL, 1997, p.41). (Grifo nosso).

A partir de 1945/50, a população urbana foi crescendo, mas predominava ainda pobreza e 56% de analfabetos (SANTOS, 2006, p. 21). “A pobreza e a baixa escolaridade mantêm a dependência de grande parte do eleitorado. Isso somado aos interventores letrados (advogados e médicos), favorecia a manutenção de clientes, população pobre, ignorante, dependente tanto do capital e proteção dos interventores, quanto de conhecimentos jurídicos e de saúde. O coronel não desapareceu, apenas se refinou.

Os **chefes políticos com suas práticas de compra de votos e favores pessoais com o objetivo de vencer os pleitos**, sempre levaram vantagens sobre as candidaturas populares, impossibilitadas de concorrer em pé de igualdade com os que **geralmente se locupletaram dos cargos que ocuparam.** (FERNANDES, 2006, p. 55). (Grifo nosso).

A troca de votos, então, passou a ocorrer mediante: (i) perseguição contra adversários, (ii) promessas de cargos futuros, (iii) distribuição de alimentos e bens (tijolos, telhas, vestuário, etc), (iv) atendimento médico gratuito, (v) nomeação de parentes para cargos públicos, (vi) promessas de emprego (FERNANDES, 2006, p. 56). Holanda (2012, p. 51) destaca que “a escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com suas capacidades próprias”.

Além disso, o aperfeiçoamento da burocracia do aparato público levou à formação de novos tipos de favores, trocados entre os interventores seus representantes burocratas e a população, iletrada e sem acesso a conhecimentos administrativos e legais. A população iletrada tinha enorme dificuldade de interpretar textos escritos e cumprir formalidades da burocracia estatal, razão pela qual os “doutores” funcionavam como intérpretes e intermediários.

Para Bahia (2003, p. 188), o clientelismo encontrou campo aberto em espaços não regulamentados pelo direito positivo ou pelo direito costumeiro, se imiscuindo “na divisão do trabalho na sociedade nas relações individuais, nas relações de grupo e no interior das organizações públicas e privadas”. Conforme bem explicita Santos (2006, p. 21), “destituídos de procedimentos oligárquicos, a completa exposição do país desnudou a inexistência de quaisquer normas pactuadas [...] não conseguiram desenhar as instituições substitutivas das anteriores”.

Neste contexto, o controle do voto da clientela em tempos de urbanização, aumento do eleitorado e voto secreto, foram ganhando estratégias cada vez mais cuidadosas. Foram adotadas duas soluções: o controle técnico e o controle social. No controle técnico, era possível apurar quantidade de votos por seções, comparando-se com os votos prometidos pela clientela e detectando-se os traidores. No controle social, a clientela era mantida pelo compromisso moral em troca de benefícios de longo prazo, como empregos, nomeações de parentes em cargos públicos, estudos para os filhos, etc. (LEAL, 1997, p. 18).

O que importa que o coronel tenha passado a doutor? Ou que a fazenda tenha se transformado em fábrica? Ou que os seus auxiliares tenham passado a assessores ou técnicos? A realidade, subjacente, não se altera nas áreas em que ficou confinada. (LEAL, 1997, p. 18). (Grifo nosso).

E justamente em função da substituição dos coronéis pelos doutores e do voto de cabresto pelo controle social do voto, vão surgindo os caciques políticos, que passam a ser tidos como “pais dos pobres, os mais bondosos, generosos e caridosos, os mais sábios e mais

preparados para governarem a localidade” (FERNANDES, 2006, p. 58). Estes, trabalhando em conjunto com os burocratas, garantiram a manutenção do clientelismo como um arranjo instalado, definido por Avelino Filho (1994, p. 227) como “política clientelista moderna”:

É mais competitiva que sua antecessora e suas relações tendem a ser muito mais frágeis, já que mais instrumentais. Ela sobrevive a partir da sua capacidade de substituir os antigos laços de lealdade pessoal pela oferta de benefícios materiais, os mais individuais possíveis, de maneira a evitar conflitos e maximizar o seu arco de influência eleitoral. (AVELINO FILHO, 1994, p. 227).

De toda sorte, o discurso de Getúlio Vargas, de universalizar direitos sociais e coibir as fraudes eleitorais para evitar o clientelismo político ocorreu num período no qual teve início a burocracia e vicejou a pobreza, dando lugar ao mandonismo dos chefes políticos e a troca baseada em interesses pessoais e assimétricos.

...os mandantes no processo das eleições apoiam determinados candidatos a governador, elegem seu prefeito, vereadores e, por vezes, deputado, mas passam crescentemente a **mercantilizar o voto**, com candidatos a deputado federal e a senador. A **mercantilização vai se alastrand** e o **voto vai, paulatinamente, assumindo a forma de mercadoria**. O que se pode chegar com tais reflexões é que a preservação do mandonismo local é um reflexo das relações socioeconômicas. (FERNANDES, 2006, p. 59). (Grifo nosso).

A era foi marcada pelo **populismo**, que dispensava o coronel, mas mantinha um padrão que intermediava votos em troca de benefícios e proteção. O termo populista “designa um estilo de governo paternalista e ao mesmo tempo autoritário, impregnado dentro do sistema capitalista, em que o clientelismo das massas se mostra fundamental” (FERNANDES, 2006, p. 61), que encontra vasto campo de florescimento em sociedades com (i) partidos políticos fracos, sem reais fundamentos ideológicos e dependentes da expressão política de seus líderes, (ii) com economias pouco desenvolvidas e (iii) carente de instituições representativas fortes (FERNANDES, 2006, p. 62).

A partir de 1945 o eleitorado cresceu. E com este crescimento, aumentou também a necessidade de se manter o controle sobre o voto.

Em 1930, os votantes não passavam de 5,6% da população. Na eleição presidencial de 1945, chegaram a 13,4%, ultrapassando, pela primeira vez, os dados de 1872. Em 1950, já foram 15,9%, e em 1960, 18%. Em números absolutos, os votantes pularam de 1,8 milhão em 1930 para 12,5 milhões em 1960. Nas eleições legislativas de 1962, as últimas antes do golpe de 1964, votaram 14,7 milhões. O número de eleitores inscritos era em geral 20% acima do dos votantes, devido à abstenção que sempre existia, apesar de ser o voto obrigatório. Em 1962, por exemplo, o eleitorado era 18,5 milhões, correspondente a 26% da população total. (CARVALHO, 2015, p.150).

Adotou-se a metodologia de entregar metade do benefício combinado antes da votação, e a outra metade, depois:

O pagamento podia ser em **dinheiro, bens ou favores**. Por via das dúvidas, o pagamento em dinheiro era muitas vezes feito da seguinte maneira: **metade da cédula era entregue antes da votação e a outra metade depois**. O mesmo se fazia com sapatos: **um pé antes, outro depois**. (FERNANDES, 2006, p. 61).

Nesta época, era comum a fraude às cédulas de votação. Não havia cédula oficial para votar e os cabos eleitorais entregavam as cédulas do candidato à sua clientela de eleitores. Mas os candidatos concorrentes negociavam com os eleitores e trocavam as cédulas do candidato anterior, pelas suas. A prática era tão corrente que a legislação proibia a entrega de cédulas até 100 (cem) metros do local de votação, tentando, assim, coibir a venda e revenda do voto no dia da eleição, ao menos, nas proximidades do colégio eleitoral.

Sob a presidência de Getúlio Vargas, o primeiro Código Eleitoral, decreto n.º 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (BRASIL, 1932), passou a criminalizar esta conduta (artigo 104, parágrafo 19). A vedação foi suspensa pela Constituição de 10 de novembro de 1937 (BRASIL, 1937) e restabelecida pelo Código Eleitoral de 1945, decreto-lei n.º 7.586, de 1º de junho (BRASIL, 1945), conhecido como “Lei Agamenon”. Em 1955, a lei n.º 2.582, de 30 de agosto (BRASIL, 1955) instituiu a cédula única de votação para Presidente da República e, em 1962, a lei n.º 4.109, de 27 de julho (BRASIL, 1962) o fez para o sistema proporcional, aperfeiçoando as regras para emissão da cédula de votação com a lei n.º 4.115, de 22 de agosto de 1962 (BRASIL, 1962). Com isso, a modalidade de compra de voto mediante troca de cédula de votação foi finalmente eliminada.

As eras Vargas (1930 a 1945 / 1951 a 1954) e Juscelino Kubitschek (1956 a 1961) foram caracterizadas pelo populismo. Os autores dividem o populismo em político e econômico. No populismo político há uma relação direta entre o fascínio exercido pelo líder carismático sobre as massas, sem ter que haver intermediação por instituições próprias, como partidos políticos ou entidades; o líder cativa a população e é seguido por suas próprias idéias e sua própria figura. No populismo econômico há alterações econômicas que levam as massas a respeitarem e seguirem o líder, ou seja, o impacto das ações governamentais sobre o sistema econômico cria a empatia do povo pelo líder (FERNANDES, 2006, p. 63). Essas alterações econômicas no populismo foram vigorosas de 1945 a 1964. Sob a gestão de Getúlio Vargas (1930 a 1945 / 1951 a 1954), o país conseguiu dar um grande impulso à universalização das políticas públicas. Segundo Santos, (2006, p.20-24) foram criadas e expandidas várias linhas férreas para permitir o transporte e as redes de comunicação; houve integração do mercado com a extinção dos impostos interestaduais; o Estado passou a ser gerido com apoio de agências e departamentos e pessoal mais qualificado, inclusive, com a adoção da meritocracia para as carreiras do funcionalismo público; a legislação passou a estimular a produção; houve

grande ampliação dos direitos sociais como a criação do salário mínimo, o descanso semanal remunerado, férias, regulamentação do trabalho de mulheres e crianças, regras para segurança no trabalho, limites à jornada diária, compensação por problemas de saúde e aposentadoria.

Sob a gestão do presidente de Juscelino Kubitschek (1956 a 1961), o populismo econômico se traduziu pelo ideal desenvolvimentista condensado em seu Plano de Governo: “cinquenta anos de progresso em 5 anos de realizações, com pleno respeito às instituições democráticas” (FGV, 2018), ampliando ainda mais o universalismo das políticas públicas, investindo em (i) infraestrutura; (ii) mobilizando capital para investimentos; (iii) investindo em indústrias metalúrgica, siderúrgica e petróleo; (iv) organizando a oferta de bens e serviços; (v) capacitando pessoas; (vi) arregimentando profissionais competentes para assumir postos públicos; (vii) aproximando da população instituições como sindicatos e associações (FERNANDES, 2006, p. 65).

Ainda assim, o clientelismo não desapareceu, apenas mudou de forma. Conforme afirma Martins (1994, p. 29), “todos os que, de algum modo, dependem do Estado, são induzidos a uma relação de troca de favores políticos”. Não é só a pobreza que torna o indivíduo suscetível a promessas e trocas materiais. A relação patrões *versus* clientes, arraigada na história do Brasil, leva cidadãos a se ampararem no benefício particular. “Por isso ele vota em quem doa a ambulância ao posto de saúde; constrói um grupo escolar no seu bairro; asfalta a sua rua; lhe oferece uma cesta básica; faz uma consulta médica gratuita” (FERNANDES, 2006, p. 66). Além disso, a forte burocracia, ainda presente nas instituições públicas, favorece o acordo entre o político e sua clientela eleitoral, pois em troca do apoio político (voto), facilidades e agilidade são garantidas na gestão pública.

No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. **Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares.** (HOLANDA, 2012, p. 52). (Grifo nosso).

Buscando este favorecimento particular e assimétrico é que indivíduos se prendem ao líder carismático, que pode ser “o político que rouba, mas faz, o pastor da igreja, o padre, o radialista esportivo, o líder comunitário, o médico que troca a consulta e os remédios por votos” (FERNANDES, 2006, p. 67). Este caráter patriarcal da sociedade brasileira, dada a sua fragilidade, dita os contornos das trocas em todas as fases da história de nosso país.

E é neste contexto que foi forjado o homem cordial brasileiro (HOLANDA, 2012, p. 52), que como corolário de sua construção histórica rural e patriarcal desenvolveu as habilidades da hospitalidade, da generosidade, da cordialidade, que nada tem de boas

maneiras, e sim, de mecanismo de defesa no convívio social. “No homem cordial, a vida em sociedade é, de certo modo, uma verdadeira libertação do pavor que ele sente em viver consigo mesmo, em apoiar-se sobre si próprio [...] Ela é apenas um viver nos outros” (HOLANDA, 2012, p. 53), desenvolvido como forma de se defender dos longos anos de opressão patriarcal.

O golpe miliar de 1964 foi também um golpe contra o populismo. O cenário, na década de 1960, era o seguinte: (i) aceleração da inflação; (ii) *déficit* na balança de pagamentos; (iii) falta de mecanismos de concessão de crédito para o setor empresarial; (iv) falta de linhas de crédito aos consumidores; (v) produto interno bruto (PIB) em queda de 6,7% ao ano entre 1956 e 1962, chegando a 1,6% em 1963; (vi) redução da produção industrial; (vii) aumento do desemprego; (viii) agravamento das questões políticas (FERNANDES, 2006 p. 75).

No regime militar (1964-1985), o poder central ganhou força e a repressão militar tornou-se a tônica do governo. Foi um regime de exceção, pouco preocupado com políticas plurais e universalistas. A princípio, seria uma intervenção militar rápida destinada a promover o crescimento econômico, o controle da inflação, o combate ao comunismo e o fim da corrupção, mas perdurou por vinte e um anos.

Em suma, o ato institucional n.º 2, de 27 de outubro de 1965 (BRASIL, 1965) extinguiu os vários partidos políticos e instituiu o sistema bipartidário, com Aliança Renovadora Nacional (ARENA) na situação e Movimento Democrático Brasileiro (MDB) na oposição. O ato institucional n.º 3, de 5 de fevereiro de 1966 (BRASIL, 1966) estabeleceu as eleições indiretas. A Constituição de 24 de janeiro de 1967 (BRASIL, 1967) aumentou o poder do executivo federal, limitou a autonomia dos estados e enfraqueceu o federalismo. O ato institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968 (BRASIL, 1968) fechou o Congresso Nacional, cassou os mandatos parlamentares, estabeleceu a censura prévia e autorizou a instauração de inquéritos militares sigilosos. Tudo isso gerou uma tensão urbana com sérios confrontos entre forças de repressão e estudantes.

Ainda assim, o clientelismo não desapareceu, apenas se modificou. Apesar de toda repressão e da centralização do poder no governo central, as oligarquias locais continuaram existindo, num país de proporções continentais. As classes abastadas continuaram mantendo poder local e a lealdade delas ao governo se deu mediante políticas fiscais e econômicas que lhes proporcionaram produção, crescimento e enriquecimento. Martins (1994, p. 20) descreve bem a vinculação clientelista dos chefes de oligarquias locais com o governo central:

Nem mesmo os militares, **secularmente envolvidos num antagonismo histórico com as tradições oligárquicas**, conseguiram nos vinte anos de sua recente ditadura destruir as bases do poder local das oligarquias. **Tiveram que governar com elas, até mesmo ampliando-lhes o poder.** No fim, o poder pessoal e oligárquico e a prática do **clientelismo** são ainda fortes suportes de legitimidade política no Brasil. (MARTINS, 1994, p. 20). (Grifo nosso).

Entre o governo central e as oligarquias locais eram facilitados créditos agrícolas, eram arranjados empregos para os aliados políticos (empreguismo), eram criados impostos para facilitar a produção agrária e sua distribuição. Enquanto isso, os chefes locais mantinham a população pobre e rural sobre seu jugo clientelista como já descrito, baseando-se na escassez de condições de sobrevivência, na baixa escolaridade, na burocracia e no empreguismo (FERNANDES, 2006, p. 87).

Além disso, havia os serviços prestados pelo poder público local aos fazendeiros, como a criação, manutenção e alargamento de estradas, instalação de pontes, fixação de mata-burros, escoamento da produção rural com caminhões do município, fornecimento de vacinas para gado, etc; e nas cidades, os serviços prestados à população urbana eram de saneamento básico, coleta de lixo, coleta de entulhos e um atendimento de saúde muito rudimentar (CAPRIO, 2009, p. 351). Assim, na fase do regime militar (1964-1985), o clientelismo se fixou principalmente nas trocas de favores e proteção entre os senhores de terras e o governo.

...os incentivos para o clientelismo individual não operaram de maneira uniforme no seio da classe política. A indução ao **clientelismo** foi mais **forte entre aqueles que apoiaram os militares e se beneficiaram de acesso privilegiado aos recursos do Estado**, e mais **fraco entre aqueles que – excluídos dos círculos de poder e patronagem –** passaram a devotar suas energias para o ativismo oposicionista. (MARTINS, 1994, p. 20). (Grifo nosso).

Em decorrência, o clientelismo no período militar levou simultaneamente ao crescimento da industrialização, de um lado, e ao agravamento da pobreza, das desigualdades e da exclusão social, de outro (FERNANDES, 2006, p. 89). O desnível entre a população se intensificou a partir de 1950, com o êxodo rural, pois enquanto alguns conseguiram migrar para as regiões urbanas, se valendo do clientelismo empreguista, outros permaneciam na zona rural trabalhando com mecanismos arcaicos de produção agrícola. O caráter não universal e particular gerado pelo clientelismo neste período foi alarmante (BURSZTYN, 2008, p. 141). Caprio (2003, p. 183), apresenta dados que mostram o êxodo rural no município de Tanabi, situado no interior do Estado de São Paulo/SP, com nítida inversão da população residente nas regiões rurais e urbanas a partir de 1950 (Tabela 2):

Tabela 2. População urbana e rural - 1950 a 2000

Ano	Urbana	Rural	Total
1950	4.926	12.390	17.316
1960	7.016	14.145	21.161
1970	9.331	11.106	20.437
1980	11.444	8.850	20.294
1991	15.219	6.294	21.513
1996	17.631	5.811	23.442
2000	17.989	4.598	22.587

Fonte: Caprio, 2003, p. 183.

Esta inversão ampliou as práticas clientelistas no cenário urbano burocrático, os senhores de terras se tornaram prefeitos e a patronagem passou a predominar nas cidades (CAPRIO, 2003, p. 350).

Apesar do regime de exceção e da brutalidade que imperou no período militar (1964-1985), o resultado econômico foi favorecido pelas seguintes medidas: (i) forte política monetária e fiscal; (ii) redução do *déficit* público; (iii) neutralização da inflação e criação da correção monetária; (iv) ajuste fiscal pelo Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM); (v) desenvolvimento do mercado de capitais; (vi) incentivo às exportações; (vii) medidas para atrair o capital estrangeiro (FERNANDES, 2006, p. 75). Tudo parecia um milagre econômico, até o modelo econômico do pós-guerra entrar em crise na década de 1970, em especial, após os dois choques do petróleo (1974 e 1979), que elevaram o preço do barril de US\$3 para US\$30, sobrevivendo a superprodução global e, posterior, queda nos preços (CARINHATO, 2008, p. 40).

Entre os anos 30 e os anos 60 deste século, o Estado foi um fator de desenvolvimento econômico e social. Nesse período, particularmente depois da Segunda Guerra Mundial, assistimos a um período de prosperidade econômica e de aumento dos padrões de vida sem precedentes na história da humanidade. **A partir dos anos 70, porém, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo.** (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 49). (Grifo nosso)

Em decorrência dos distúrbios na economia mundial, o governo brasileiro foi perdendo a capacidade de regular o mercado interno e coordenar distribuição de investimentos, bens e serviços (ABRUCIO, 1997, p. 45). Isso gerou enorme insatisfação popular e instalou clamores de redemocratização na opinião pública, levando o Presidente Geisel (1974-1979) a dar início ao processo de abertura, afastando militares e classificando a tortura como corrupção; levou também o Presidente João Batista Figueiredo (1979-1985) a sancionar a Lei da Anistia (BRASIL, 1979) permitindo o retorno dos exilados ao Brasil. A

redemocratização se consolidou com a promulgação da Constituição Cidadã, de 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988), no mandato do Presidente José Sarney (1985-1990).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) reestabeleceu a democracia, as políticas plurais e universalistas, e mais, estabeleceu ferramentas para a construção da democracia participativa, que não se ampara apenas no direito de votar e ser representado no poder político periodicamente, mas também de organização da sociedade para influência da tomada de decisões (FERNANDES, 2006, p. 82). A Constituição de 1988, portanto, trouxe incontáveis avanços para proteção dos direitos individuais e sociais, ampliação e fortalecimento de instituições, maior clareza no sistema de freios e contrapesos (interdependência dos poderes executivo, legislativo e judiciário), amparo à participação coletiva na construção jurídico-político-social (BRASIL, 1988).

Os ecos da crise do petróleo e da recessão mundial, contudo, ainda estavam presentes nos países da América Latina e, por consequência, no Brasil. Em 1989, foi realizada uma reunião nos Estados Unidos que ficou conhecida como Consenso de Washington. O Consenso organizou um pacote de medidas de ajustamento com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial para o continente latino-americano, incluindo (i) combate à inflação, (ii) dolarização das economias, (iii) valorização das moedas nacionais, (iv) ajuste fiscal, (v) reforma do Estado com privatizações, terceirizações, publicizações, reforma administrativa, (vi) desregulamentação dos mercados, (vii) liberalização comercial e financeira (CARINHATO, 2008, p. 40).

O Brasil iniciaria a aplicação do pensamento neoliberal a partir do Presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), que se elegeu em um cenário composto por dívida externa, má distribuição de renda e estagnação do crescimento econômico. A ausência de resultados esperados e a ligação do Presidente Collor com denúncias de corrupção levaram à abertura de um processo de *impeachment* e à sua renúncia (CARINHATO, 2008, p.39), seguida de processos de apuração de responsabilidade que tramitaram pelo poder judiciário.

O então vice-presidente, Itamar Franco, assumiu o governo do país (1992-1995) e seu Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC), implantou o Plano Real e, em seguida, se elegeu Presidente da República (1995-2003). O Presidente FHC instituiu o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), nomeando titular Luiz Carlos Bresser-Pereira, que pôs em prática o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), basicamente, atacando quatro pontos: (i) delimitar o tamanho do Estado; (ii) redefinir o papel regulador do Estado; (iii) recuperar a governança ou capacidade financeira e

administrativa; (iv) aumentar a governabilidade ou capacidade política do governo (BRASIL, 1995, p. 8).

Ocorreram, em meio ao Plano Real, privatizações (venda de estatais ao capital privado), terceirizações (concessões ou permissões de serviços públicos à atividade privada) e publicizações (transferência de serviços públicos para o terceiro setor), criação das agências reguladoras e estímulo as organizações sociais, permitindo a executores “não estatais” atividades da área social (CARINHATO, 2008, p. 42).

Após o advento da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), até meados do ano 2000, a redemocratização e o grande crescimento populacional foram tornando as eleições mais competitivas. Cajado (2014, p. 64) explica:

Os debates televisionados obrigam candidatos a confrontar propostas; o acompanhamento da pesquisa de opinião é feito pelos meios jornalísticos; a imagem dos candidatos e a propaganda eleitoral passam a receber massivos investimentos; as campanhas são planejadas acompanhando a flutuação da tendência da vontade eleitoral. (CAJADO, 2014, p. 64).

Com isso, os mecanismos clientelistas para obtenção de apoio político e voto se intensificaram. Era muito comum entregar chaveiros, canetas, camisetas, bonés, brindes de todo tipo, bem como de cestas básicas, dentaduras, prêmios, presentes, gás, cobertores, churrascos, vale-compras, energia, transporte, pagamento de contas, promessas de vantagem ou emprego futuro, dinheiro, etc. Além disso, a concessão de direitos de exploração de sinais de televisão e rádio se transformou em catalizadores de apoio político de grande alcance e apelo (BURSZTYN, 2008, p. 240-241).

No que diz respeito às relações com seu meio ambiente, as máquinas operam objetivando maximizar sua capacidade de atrair votos. Sob esse aspecto, seu estilo de ação está orientado para a diversificação das técnicas de mobilização de apoio de massas, num contexto de sufrágio universal. (DINIZ, 1982, p. 36).

As trocas por votos se tornaram tão visíveis que a legislação eleitoral começou a ser talhada para coibir o clientelismo no período de campanha eleitoral. Em 1999, a lei n.º 9.840, de 28 de setembro (BRASIL, 1999), introduziu na lei das Eleições n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997) o artigo 41-A, criminalizando a conduta de captação de sufrágio (ou compra de voto), a doação, oferta, promessa ou entrega de qualquer bem ou vantagem pessoal a eleitor, em troca de voto.

Uma das medidas foi a introdução da eletrônica em 1996, que naquela eleição atingiu 32% do eleitorado (TSE, 2016, p.9), nas eleições de 1998 alcançou 57,6% e nas eleições do ano 2000 abrangeu 100% do eleitorado (TSE, 2016, p.9).

A partir de 2006, com o advento da lei eleitoral n.º 11.300, de 10 de maio (BRASIL, 2006), o esforço do legislador pátrio no intuito de reduzir a troca de benefícios por votos nas campanhas eleitorais foi intenso, como veremos no próximo capítulo, culminando na vedação do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.650, de 17 de setembro de 2015 (BRASIL, 2015). Esta proibição, contudo, foi sucedida pela criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), composto por recursos públicos exclusivamente destinados ao financiamento de campanhas eleitorais, introduzido nas eleições de 2018 pela lei n.º 13.487, de 06 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017), que acrescentou o artigo 16-C e parágrafos na lei das eleições n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), tendo o Tesouro Nacional distribuído aos partidos políticos em 2018 o montante total de R\$1.716.209.431,00 (FUNDO, 2018, p.1).

CAPÍTULO 3: LEGISLAÇÃO ELEITORAL NO BRASIL

A construção da legislação eleitoral no Brasil é caracterizada por avanços, retrocessos e constante mutabilidade. A análise de textos legais reflete o contexto socioeconômico-político de cada período, pois a lei espelha condutas humanas que passam a exigir regramento para garantia da paz social e do bem comum.

A primeira delimitação legal do termo eleitor na República brasileira é encontrada no decreto n.º 6, de 19 de novembro de 1889 (BRASIL, 1889), que definiu em seu artigo 1º os eleitores para as Câmaras Gerais, Províncias e Municípios, logo revisados pelos artigos 4º e 5º do Decreto n.º 200-A, de 08 de fevereiro de 1890 (BRASIL, 1890), criado para regular a eleição da Assembleia Nacional Constituinte.

Conforme estes decretos, podiam votar os brasileiros natos e naturalizados, no gozo de seus direitos civis e políticos, maiores de 21 anos, e quando menores, somente se fossem casados; oficiais militares (os militares com baixas patentes, conhecidos como “praças”, eram proibidos de votar); “bacharéis formados doutores”; clérigos de ordens sacras. Não havia expressa proibição ao voto feminino, mas segundo Cajado (2014, p. 28), a interpretação que se fazia era de considerar cidadão brasileiro apenas o homem. Na década de 1890, a população brasileira era de cerca de 14 milhões de habitantes (IBGE, 2018) e com todas as restrições para alistamento eleitoral, o eleitorado era bem pequeno e controlado.

O decreto n.º 511, de 23 de junho de 1890 (BRASIL, 1890), conhecido como “Regulamento Alvim”, estabeleceu as condições de elegibilidade para postulantes ao Congresso Nacional e, em seu artigo 2º, tornou inelegíveis para o Congresso Nacional os clérigos e religiosos seculares, os governadores, os militares ou policiais com função de comando, os magistrados e funcionários administrativos.

A Constituição de 1891 (BRASIL, 1891) limitou ainda mais o número de pessoas habilitadas a votar, proibindo, em seu artigo 70, o voto de religiosos de ordens monásticas e de mendigos. Com isso, a lei mantinha o eleitorado pequeno e controlado.

A lei n.º 35, de 26 de janeiro de 1892 (BRASIL, 1892), criou o processo para eleições de deputados federais, senadores, presidente e vice-presidente da República; instituiu, para eleição de deputados federais, o voto limitado (eleitor votava em menos vagas do que as que estavam em disputa) e distrital (para três deputados por distrito).

A lei n.º 426, de 7 de setembro de 1896 (BRASIL, 1896), trouxe mais regras para eleições federais e, em seu artigo 8º, permitiu o “voto a descoberto”, pelo qual o eleitor votava

na frente da mesa de votação em duas cédulas, depositando uma delas na urna e levando a outra consigo.

A lei n.º 1.269, de 15 de novembro de 1904 (BRASIL, 1904), conhecida como “Lei Rosa e Silva”, revogou toda legislação eleitoral anterior, manteve o voto limitado e distrital (para cinco deputados federais) e introduziu o voto cumulativo, que permitia ao eleitor votar cinco vezes no mesmo candidato (artigo 59), ou seja, podia dar ao mesmo candidato todos os votos que lhe eram atribuídos.

A lei n.º 3.139, de 2 de agosto de 1916 (BRASIL, 1916), estabeleceu em seu artigo 4º que o alistamento de eleitores deveria ser de responsabilidade exclusiva do poder judiciário (embrião da justiça eleitoral), pois até então era competência de poderes políticos locais organizados em Conselhos, Intendências e, depois, em Comissões Municipais; esta lei também passou a exigir dos eleitores, comprovação do “exercício de indústria ou profissão ou de posse de renda que assegure a subsistência”, de residência por mais de dois meses no município do alistamento eleitoral e de demonstração de saber ler e escrever, impondo novas restrições ao tamanho do eleitorado.

Em um contexto social que incluía o início do desenvolvimento industrial e movimentos pelo voto feminino, a Revolução de 1930 deu início à ideia da moralização das eleições. “A demanda social por eleições limpas e confiáveis era tamanha que um dos primeiros atos do Governo Provisório foi a criação de uma comissão de reforma da legislação eleitoral, cujo trabalho resultou na elaboração do primeiro Código Eleitoral do Brasil” (CAJADO, 2014, p. 36).

Assim, o Governo Getúlio Vargas baixou o Código Eleitoral, por meio do decreto n.º 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (BRASIL, 1932), que criou a justiça eleitoral, composta por Tribunal Superior, Tribunais Regionais, com abrangência estadual, e juízos eleitorais com alcance municipal, pelos quais responderiam os juízes das Comarcas, atribuindo-lhes competência para dar tramitação a questões administrativas e judiciais, referentes ao alistamento eleitoral e processo eleitoral das eleições federais, estaduais e municipais.

O Código Eleitoral de 1932 (BRASIL, 1932), também instituiu o voto direto e secreto, o sistema de representação proporcional e ampliou significativamente a repressão ao uso indevido de votos, prevendo um capítulo para delitos eleitorais, entre eles oferecer, prometer, solicitar, exigir ou receber dinheiro, dádiva ou qualquer vantagem, para obter voto, votar ou abster-se. Além disso, esta lei permitiu o voto feminino pela primeira vez em território nacional, ainda que facultativo.

É certo que as mulheres brasileiras já tinham participado de uma eleição antes disso. Por força da lei estadual n.º 660, de 25 de outubro de 1927 (RIO GRANDE DO NORTE, 1927), no Estado do Rio Grande do Norte, as mulheres foram autorizadas a votar e serem votadas. Disso resultou a eleição da primeira prefeita no Brasil e na América Latina, Luíza Alzira Soriano Teixeira, uma viúva de 32 anos, eleita com 60% dos votos, empossada em 1º de janeiro de 1929 para representar o município de Lajes (RN). Na Revolução de 1930, Alzira Soriano foi destituída do cargo (BRASIL, 2017).

Com o decreto n.º. 22.621, de 5 de abril de 1933 (BRASIL, 1933), Getúlio Vargas fixou as regras para eleição de 254 deputados, sendo 214 representantes de estados e 40 representantes de categorias profissionais. Nessa eleição foi eleita a primeira deputada federal, Carlota Pereira de Queiroz, paulista, médica, escritora, pedagoga e a primeira suplente Berta Lutz, filha de Adolfo Lutz, paulista, bióloga, educadora e feminista (CAJADO, 2014, p. 75).

A Constituição de 16 de julho de 1934 (BRASIL, 1934) manteve as regras eleitorais vigentes até então. Mas a lei n.º 48, de 4 de maio de 1935 (BRASIL, 1935) estabeleceu uma reforma no Código Eleitoral de 1932, reduzindo de 21 para 18 a idade mínima para votar, mantendo a proibição de alistamento para analfabetos (que só seriam autorizados a votar em 1985, com a emenda constitucional n.º 25, de 15 de maio de 1985 e a lei n.º 7.332, de 1 de julho de 1985), mendigos e praças, tornando obrigatório o voto para mulheres que exercessem função pública remunerada, mantendo deputados do povo e os deputados classistas (representantes de segmentos profissionais), limitando candidaturas avulsas (sem filiação partidária) a serem apresentadas junto com apoio mínimo de eleitores. Quanto à coibição de cooptação indevida de votos, a lei n.º 48, de 4 de maio de 1935 (BRASIL, 1935) tipificava como crime, entre outras condutas, o ato de oferecer, prometer, solicitar ou receber dinheiro, dádiva ou vantagem para obter voto ou abstenção.

A aplicação da lei n.º 48, de 4 de maio de 1935 (BRASIL, 1935), contudo, foi interrompida pelo golpe ditatorial do Estado Novo (1937-1945), quando Getúlio Vargas, invocando a paz política e social, a segurança, o bem-estar, o respeito à honra e à independência do povo brasileiro, decretou a Constituição de 10 de novembro de 1937 (BRASIL, 1937), que conferiu poderes ao Presidente da República para nomear interventores nos Estados; legislar mediante decretos-leis; restringir a iniciativa de propor projetos de leis ao Governo; instituir eleição indireta para Presidente da República com mandato de 6 anos e para a Câmara Federal; regular o Conselho Federal composto por representantes dos Estados e nomeados pelo Presidente da República; criar o Conselho de Economia Nacional, composto por representantes da indústria, agricultura, comércio, transportes e crédito, contando com

indicação do Presidente da República; extinguir a justiça eleitoral, além de por fim aos partidos políticos.

Em 1945, o decreto-lei n.º 7.586, de 1º de junho (BRASIL, 1945), sob a Presidência de Getúlio Vargas, foi restabelecido o Código Eleitoral, também conhecido como “Lei Agamenon”, trazendo de volta a justiça eleitoral nas esferas federal, estadual e municipal; prevendo os direitos eleitorais para homens e mulheres; permitindo o voto a maiores de 18 anos; estatuinto o sufrágio universal e o voto obrigatório, direto e secreto. O decreto-lei excluiu os analfabetos. Resgatou o sistema proporcional na eleição parlamentar e o sistema majoritário na eleição para cargos do executivo; estabeleceu o número de deputados federais por estado da federação; previu eleições federais, estaduais e municipais; resgatou a participação dos partidos políticos, detalhando sua participação nas eleições e trazendo de volta a obrigatoriedade de filiação partidária para registro de candidatura; e, por fim, detalhou infrações penais eleitorais.

No entanto, a coibição à corrupção eleitoral se manteve a mesma dos regramentos anteriores, com a criminalização da conduta de oferecer, prometer, solicitar ou receber dinheiro, dádiva ou vantagem para obter voto, votar ou abster-se. Este diploma legal foi a base para realização da eleição da Assembleia Nacional Constituinte de 1945, que culminou na promulgação da nova Constituição de 18 de setembro de 1946 (BRASIL, 1946) e na República Democrática (1945-1964).

Até aqui, os diplomas legais descritos não previam regras sobre financiamento de campanhas e nem sobre propaganda eleitoral. A legislação eleitoral direcionava o sistema eleitoral para a manutenção de controle sobre o voto, sobre as minorias votantes, e, por consequência, sobre os resultados eleitorais. De maneira tímida, estas leis apenas determinavam que no dia da eleição estariam proibidos comícios, propaganda por rádio e reuniões públicas, sem, no entanto, estabelecer regras para sua realização no período permitido. Como a lei reflete o contexto social, a inexistência de disposições legais detalhadas sobre o tema demonstra que a prática não causava polêmica suficiente para exigir maior regulamentação legal.

No entanto, o decreto-lei n.º 7.586, de 1º de junho de 1945 (BRASIL, 1945), ponto alto da democratização, garantiu o sufrágio universal, o voto direto e secreto, o voto de homens e de mulheres, excetuando os analfabetos, e reduzindo a idade de votar de 21 para 18 anos. Se em 1890 a população brasileira era de 14.333.915 (IBGE, 2018), na década de 1940 já somava 41.236.315 (IBGE, 2018). Este crescimento populacional, somado à maior parcela de segmentos autorizados a votar (mulheres, maiores de 18 anos), resultou em um aumento do

eleitorado, obrigando partidos e candidatos e se utilizarem de meios de divulgação para conquistarem a atenção (e o voto) dos eleitores. Como consequência da evolução social e legislativa, no período da República Democrática (1945-1964) o eleitor foi erigido a eleitor-cidadão, ator social indispensável na construção do projeto de nação e, portanto, alvo de campanhas eleitorais. Assim explica Cajado (2014, p. 43):

A exclusividade dos partidos políticos na apresentação das candidaturas, somada à obrigatoriedade do voto em sufrágio universal, levou ao estabelecimento de novas relações entre candidatos e eleitores. Antes limitada ao convencimento de uma restrita parcela da população que detinha direito ao voto, as campanhas passaram a ganhar, nesse período, cada vez mais importância. Isso ocorreu num cenário em que, por um lado, o eleitorado se ampliava para incluir novos atores sociais e, por outro, os partidos políticos se defrontavam com a necessidade de convencer os eleitores. Abriu-se então um leque de novas práticas relacionadas a essas necessidades. Por exemplo, os panfletos de manifestos políticos passaram a ser panfletos de propaganda, os comícios microfônados se tornaram parte do cenário urbano, os candidatos começaram a distribuir apertos de mão e sorrisos. Nesse aspecto, nota-se uma preocupação cada vez maior dos candidatos com suas imagens. (CAJADO, 2014, p. 43).

Foi neste contexto sócio-político que nasceu um novo Código Eleitoral, instituído pela lei n.º 1.164, de 24 de julho de 1950 (BRASIL, 1950). Esta lei trouxe capítulos inteiros dedicados às finanças partidárias e gastos com candidatos (Título II, Capítulo V artigos 143 a 146) e à propaganda eleitoral (Título II, Capítulo VII, artigo 151). A existência de previsão legal pormenorizada sobre finanças partidárias e sobre propaganda eleitoral conduz à constatação de que passou a haver necessidade de partidos custearem gastos eleitorais para divulgação de suas campanhas. Assim, a vida prática impôs ao legislador a necessidade de firmar regramento legal sobre estes temas. Interessante notar que, ao regular financiamento eleitoral e propaganda, o Código Eleitoral de 1950 começou a gestar o controle de situações que pudessem resultar em trocas eleitorais: proibiu aos partidos políticos o recebimento de recursos de procedência estrangeira, de autoridade pública, de origem ilegal, de sociedades de economia mista e concessionárias do serviço público; proibiu, também, a veiculação de propaganda eleitoral por jornais oficiais, rádios, tipografias federais, estaduais ou municipais, autarquias, sociedades de economia mista. Quanto à propaganda eleitoral, o Código Eleitoral de 1950 trouxe expressa autorização para fixação de placas nas fachadas das sedes dos partidos, utilização de alto-falantes nas sedes dos partidos e em veículos, utilização de faixas e cartazes de candidatos nas ruas.

Neste cenário legal ocorreram duas eleições para Presidência da República: Juscelino Kubitschek, eleito em 1955, para mandato de 1956-1961, e Jânio Quadros, eleito em 1960 para mandato de 1961-1965, que renunciou em 25 de agosto de 1961. João Goulart, então

vice-presidente, assumiu. Diante da disseminação de notícias de que João Goulart seria simpatizante do comunismo, um triunvirato de militares composto por Francisco de Assis Correia de Melo (tenente-brigadeiro), Artur da Costa e Silva (general) e Augusto Rademaker (almirante) formou uma junta de governo e tomou o poder, baixando um ato institucional em 9 de abril de 1964 (BRASIL, 1964),¹ texto no qual declararam que o governo destituído “deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País”. (BRASIL, 1964).

O regime militar perdurou até 1985 e foi pontuado por dezessete Atos Institucionais, todos eles dedicados à supressão da democracia e, conseqüentemente, dos direitos políticos. Paradoxalmente, foi um período entrecortado por muita produção legal eleitoral, apesar da suspensão do regime democrático.

Segundo Cajado (2014, p. 49-50), isso ocorreu, pois, as eleições diretas e indiretas realizadas no período militar tinham os seguintes propósitos: (i) legitimar decisões do governo, ao menos formalmente, o que terminou não se verificando em razão do grande número de votos brancos e nulos em 1966 (21%) e em 1970 (30%); (ii) servir de laboratório eleitoral, permitindo ao povo o exercício do voto, mas mantendo o controle sobre o resultado.

Laboratório eleitoral: essa noção de laboratório eleitoral reflete uma ideia, há muito presente no pensamento político brasileiro, segundo a qual a cidadania é algo a ser ensinado a uma população ainda despreparada que só poderá exercê-la ao final da sua jornada de alfabetização cidadã. Com isso, não se quer afirmar que o objetivo final dos militares tenha sido o de preparar a população para a democracia, mas sim que o período entre 1964 e 1985 foi marcado pela ideologia de que o povo não estaria preparado para o pleno exercício dos direitos políticos, como se a aprendizagem da cidadania pudesse, de fato, ocorrer sem prática democrática. (CAJADO, 2014, p.58).

As eventuais insurreições ou possíveis resultados eleitorais diversos dos pretendidos pela cúpula militar eram controlados por constante alteração da legislação eleitoral.

No ato institucional de 09 de abril de 1964 (BRASIL, 1964),² o preâmbulo definiu a tomada militar como uma “revolução” que refletia o “interesse e a vontade da Nação”, posto que investida “no exercício do Poder Constituinte”, nascida de “eleição popular ou pela revolução” (BRASIL, 1964). O preâmbulo justificou a medida pela necessidade de “cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo, como nas suas dependências administrativas” (BRASIL, 1964) e declarou, ainda,

¹ Originalmente este teria sido o único Ato Institucional do Regime Militar, razão pela qual o texto não utiliza a nomenclatura ato institucional nº. 1; somente após a edição do ato institucional nº. 2, de 27 de outubro de 1965 (BRASIL, 1965) é que o primeiro texto passou a ser conhecido como ato institucional nº. 1, de 09 de abril de 1964 (BRASIL, 1964).

que a revolução vitoriosa “edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória” (BRASIL, 1964). Com este fundamento, o comando militar outorgou a si mesmo poderes extra-constitucionais e passou a legislar por Atos Institucionais.

Este Ato, com apenas onze artigos, instituiu alterações na Constituição de 1946 (BRASIL, 1946). O artigo 1º revogou o mandato do Presidente da República e Vice e convocou eleições indiretas no prazo de dois dias (artigo 2º), criou a aprovação tácita de leis por mero decurso de prazo sem aprovação do Congresso (artigos 3º e 4º), tornou privativa do Presidente da República a iniciativa de leis alteradoras da despesa pública (artigo 5º), autorizou o Presidente da República a decretar ou prorrogar estado de sítio (artigo 6º), suspendeu as garantias de vitaliciedade de juízes e estabilidade de servidores (artigo 7º), fixou eleições (BRASIL, 1946).

Em meio a este contexto, foi instituído o novo Código Eleitoral, lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (BRASIL, 1965) e a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965 (BRASIL, 1965).

O Código Eleitoral de 1965, em vigor até os dias atuais, com diversas alterações introduzidas por diversas leis desde sua publicação até a presente data, previu o sufrágio universal, voto direto, secreto e obrigatório, obrigatoriedade de filiação partidária para concorrer a cargos eletivos, permissão de voto de homens e mulheres maiores de 18 anos, manteve ativa a justiça eleitoral, definiu a eleição majoritária para senado e cargos do executivo e a eleição proporcional para cargos do legislativo, permitiu a coligação entre partidos (artigo 105) e ampliou bastante a propaganda eleitoral nas ruas.

Com relação à coibição de trocas eleitorais nas campanhas, o artigo 243, em seu inciso V, proibiu propaganda mediante “oferecimento, promessa ou solicitação de dinheiro, dádiva, rifa ou vantagem de qualquer natureza” e, em seu inciso VII, “por meio de impressos ou de objeto que pessoa inexperiente ou rústica possa confundir com moeda” (BRASIL, 1965). No artigo 299, criminalizou a conduta de “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” (BRASIL, 1965).

Com impacto nas regras eleitorais, o Regime Militar continuou legislando por Atos Institucionais. O ato institucional n.º 2, de 27 de outubro de 1965 (BRASIL, 1965), com

² Originalmente este teria sido o único Ato Institucional do Regime Militar, razão pela qual o texto não utiliza a nomenclatura ato institucional n.º 1; somente após a edição do ato institucional n.º 2, de 27 de outubro de 1965 (BRASIL, 1965) é que o primeiro texto passou a ser conhecido como ato institucional n.º 1, de 09 de abril de 1964 (BRASIL, 1964).

somente trinta e três artigos, e declarando no preâmbulo “não se disse que a revolução foi, mas que é e continuará”, dedicou-se a conter os “...agitadores de vários matizes [...] que já ameaçam e desafiam a própria ordem revolucionária”, estabelecendo definitivamente a eleição indireta para Presidente e vice-Presidente da República, autorizando o Presidente da República, respaldado pelo Comando Supremo da Revolução, a cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais e a suspender direitos políticos de qualquer cidadão (artigo 15), compreendendo, nesta suspensão, impedimento de privilégio de foro por prerrogativa de função (pessoas com cargos políticos ou nomeações deixaram de ser julgados por instância especiais da justiça), direito de votar e ser votado em eleições sindicais, proibição de manifestação sobre assuntos políticos, bem como aplicação de liberdade vigiada e proibição de frequentar determinados lugares. Também foram extintos todos os partidos políticos existentes, e sua reorganização ficaria submetida às disposições da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965 (BRASIL, 1965).

Esta lei (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), editada para cumprir as disposições do Regime Militar, regulamentou: o registro de funcionamento dos partidos políticos criados a partir dela; estabeleceu que os partidos eram pessoas jurídicas de direito público interno (atualmente são de direito privado); previu todas as regras para filiação partidária, candidaturas, organização partidária interna, eleições de diretórios, e demais; criou o fundo partidário, ou “fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos”, distribuído pelo Tesouro Nacional às agremiações registradas junto ao Tribunal Superior eleitoral (TSE); e proibiu expressamente o financiamento empresarial (BRASIL, 1965).

Este diploma legal foi revogado e substituído por outra Lei Orgânica dos Partidos Políticos, lei n.º 5.682, de 21 de julho de 1971 (BRASIL, 1971), que manteve os partidos como pessoas jurídicas de direito público interno, manteve o fundo partidário e a proibição do financiamento empresarial. A lei n.º 5.682, de 21 de julho de 1971 (BRASIL, 1971).

O ato institucional n.º 3, de 5 de fevereiro de 1966 (BRASIL, 1966), em seu preâmbulo “Considerando ser imperiosa a adoção de medidas que não permitam se frustrarem os superiores objetivos da Revolução [...] Considerando a necessidade de preservar a tranquilidade e a harmonia política e social do país”, com apenas sete artigos, tornou indireta a eleição para governador e vice-governador, determinou que os prefeitos das capitais seriam nomeados pelo governador e dos demais municípios eleitos por eleição direta. Em 1966, também, foi baixado o Ato Complementar n.º 29, de 26 de setembro (BRASIL, 1966), que dispunha novas regras sobre organização interna dos partidos políticos.

O ato institucional n.º 4, de 7 de dezembro de 1966 (BRASIL, 1966), em apenas dez artigos, destacando em seu preâmbulo que “Considerando que se tornou imperioso dar ao país uma Constituição que, além de uniforme e harmônica, represente a institucionalização dos ideais e princípios da Revolução”, convocou o Congresso Nacional, extraordinariamente, para se reunir para “discussão, votação e promulgação” de uma nova Constituição. A Constituição de 1967 foi promulgada em 24 de janeiro e deu total respaldo ao governo autoritário do Regime Militar (BRASIL, 1967).

Sob à luz desta Carta Magna, o Regime Militar desferiu sua principal arma, o ato institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968 (BRASIL, 1968), destacou em seu preâmbulo que se fundava na necessidade de adotar medidas que garantissem “ideais superiores da Revolução, preservando a ordem, a segurança, a tranquilidade, o desenvolvimento econômico e cultural e a harmonia política e social do país, comprometidos por processos subversivos e de guerra revolucionária”. Sob esta égide, este Ato, em apenas doze artigos, suprimiu completamente o fio de democracia ao qual ainda se agarravam os brasileiros. Fechou o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais; autorizou o governo a legislar sobre qualquer matéria; autorizou indiscriminadamente o Presidente da República a intervir, e nomear interventores, nos estados e municípios; autorizou a suspensão de direitos políticos de qualquer cidadão por dez anos e a cassar qualquer mandato, incluiu o poder de proibir qualquer manifestação política (reuniões, músicas, manifestações) e tolher a liberdade de ir e vir (BRASIL, 1968). O Presidente da República podia fixar restrições a quaisquer direitos públicos ou privados; suprimir direitos funcionais de funcionários públicos; baixar decretos para demitir, remover, aposentar ou por em disponibilidade qualquer funcionário público; decretar estado de sítio; determinar o confisco de bens; suspendeu o *habeas corpus* e a apreciação judicial para qualquer ato (BRASIL, 1968).

A emenda constitucional n.º 11, de 13 de outubro de 1978 (BRASIL, 1978), revogou o ato institucional n.º 5, restaurou os direitos democráticos e retirou do Presidente da República os poderes autoritários. A lei n.º 6.767, de 20 de dezembro de 1979 (BRASIL, 1979), alterou a lei Orgânica dos Partidos Políticos, então vigente (lei n.º 5.682, de 21 de julho de 1971), para estabelecer novas regras para criação de partidos políticos, extinguindo os partidos existentes (MDB e Arena) e obrigando a utilização da palavra “partido” na nomenclatura das novas siglas (artigo 5º, parágrafo 1º). Em seguida, foi iniciado o movimento denominado “Diretas Já”, “um movimento em favor de eleição direta para o cargo de presidente. Foram feitas manifestações públicas (comícios e passeatas) em várias cidades brasileiras ao longo dos anos de 1983 e 1984, que mobilizaram mais de 5 milhões de pessoas”

(CAJADO, 2014, p. 59). Também em 1979 o presidente João Batista Figueiredo (1979-1985) concedeu anistia política aos brasileiros exilados no exterior pela lei n.º 6.683, de 28 de agosto de 1979 (BRASIL, 1979).

Em 1985 foi eleito, indiretamente, Tancredo Neves para Presidente da República, em um movimento oposicionista ao governo de João Batista Figueiredo (1979/1985). Tancredo Neves faleceu antes de tomar posse e foi sucedido pelo vice-presidente José Sarney (1985-1990), durante o mandato do qual foi promulgada a chamada Constituição Cidadã, de 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988):

Ela ficou conhecida como a Constituição Cidadã, pelo fato de ampliar o rol dos direitos sociais e políticos. Assegurou a liberdade de expressão, de reunião, garantiu o direito à privacidade, à inviolabilidade do domicílio e da correspondência, proibiu a prisão sem decisão judicial: tudo isso em contraponto às práticas do regime anterior, das quais se buscava o distanciamento. Entre as alterações que a Constituição trouxe figuram o reconhecimento da existência de direitos e deveres coletivos, além dos individuais; a equiparação dos filhos, vedada qualquer discriminação; a diminuição da idade para a faculdade do voto; a permissão de voto ao analfabeto; a redução da jornada de trabalho e a afirmação de muitos outros direitos trabalhistas. Promulgada em 5 de outubro de 1988, ela previu um plebiscito para a definição da forma e sistema de governo. A população foi consultada em 21 de abril de 1993 para decidir entre República e Monarquia, e entre presidencialismo e parlamentarismo. O resultado fixou o Brasil como República presidencialista. (CAJADO, 2014, p. 61).

De 1990 para a atualidade, assumiram o cargo de presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019 – em curso).

Quanto às leis incidentes sobre o sistema eleitoral nos dias atuais, vale destacar: (i) a emenda constitucional n.º 25, de 15 de maio de 1985 (BRASIL, 1985) e a lei n.º 7.332, de 1º de julho de 1985 (BRASIL, 1985), que pela primeira vez permitiram o voto ao analfabeto; (ii) a lei complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990 (BRASIL, 1990), conhecida como “Lei das Inelegibilidades”, que estabeleceu situações em que candidatos ficam impedidos de concorrer, tendo sofrido alterações e acréscimos pela lei complementar n.º 135, de 4 de junho de 2010 (BRASIL, 2010), conhecida como “Lei da Ficha Limpa”; (iii) a emenda constitucional n.º 4, de 14 de setembro de 1993 (BRASIL, 1993), que instituiu o princípio da anualidade da lei eleitoral, pelo qual um novo regramento legal só incide sobre as eleições se publicado um ano antes da próxima eleição; (iv) a emenda constitucional de Revisão n.º 5, de 7 de julho de 1994 (BRASIL, 1994), que redefiniu o tempo de mandato para o cargo de Presidente da República de cinco para os quatro anos; (v) a emenda constitucional n.º 16, de 4 de junho de 1997

(BRASIL, 1997), que permitiu a reeleição para os cargos do poder executivo (Presidente da República, Governador e Prefeito).

Além destas regras, as leis mestras que regulam o sistema eleitoral brasileiro atualmente, são: o Código Eleitoral de 1965, lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (BRASIL, 1965); a lei dos partidos políticos, n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995); e a lei das eleições, n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997). As eleições também são definidas por Resoluções, previstas na hierarquia das leis pela Constituição Federal de 1988 no artigo 59 (BRASIL, 1988), editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Também é fonte de regramentos para eleições a jurisprudência dos Tribunais Eleitorais e do Supremo Tribunal Federal (STF).

Mas as três principais leis que direcionam o sistema eleitoral brasileiro,³ já foram modificadas por outras normas posteriores, que alteraram, atualizaram, suprimiram e acrescentaram regras. As Tabelas 3, 4 e 5 mostram a evolução legislativa a partir da entrada em vigor de cada uma das principais leis eleitorais.

Tabela 3. Alterações ao Código Eleitoral, lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965

Norma	Data	Enunciado
Lei n.º 4.961 (BRASIL, 1966)	4 de maio de 1966	Altera a redação, da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).
Lei n.º 5.337 (BRASIL, 1967)	16 de outubro de 1967	Dispõe sobre a aplicação da multa prevista pelo art. 8º do Código Eleitoral (Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965).
Decreto-lei n.º 1.064 (BRASIL, 1968)	24 de outubro de 1968	Altera a relação do art. 302 do Código Eleitoral e dá outras providências.
Decreto-lei n.º 441 (BRASIL, 1969)	29 de janeiro de 1969	Altera e revoga dispositivos da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, modificada pela Lei n.º 4.961, de 4 de maio de 1966.
Lei n.º 5.780 (BRASIL, 1972)	5 de junho de 1972	Dispõe sobre a dispensa da multa prevista pelo artigo 8º do Código Eleitoral (Lei n.º 4.737, de 1965)
Lei n.º 6.018 (BRASIL, 1974)	2 de janeiro de 1974	Dispõe sobre a isenção da multa prevista pelo artigo 8º, da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, que "Institui o Código Eleitoral" e acrescenta parágrafo ao seu artigo 47, e dá outras providências.
Lei n.º 6.319 (BRASIL, 1976)	2 de janeiro de 1976	Dispõe sobre a isenção da multa prevista pelo artigo 8º da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral.
Lei n.º 6.336 (BRASIL, 1976)	1 de julho de 1976	Dispõe sobre a isenção da multa prevista pelo artigo 8º da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral.

³ Código Eleitoral de 1965, lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (BRASIL, 1965); lei dos Partidos Políticos, n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995); a lei das Eleições, n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997).

Lei n.º 6.339 (BRASIL, 1976)	1 de julho de 1976	Dá nova redação ao artigo 250 da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, alterado pelo artigo 50, da Lei número 4.961, de 4 de maio de 1966, e ao artigo 118 da Lei n.º 5.682, de 21 de julho de 1971.
Decreto-lei n.º 1.538 (BRASIL, 1977)	14 de abril de 1977	Altera a redação do artigo 250 da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 modificada pela Lei n.º 6.339, de 1º de julho de 1976, e dá outras providências
Lei n.º 6.534 (BRASIL, 1978)	26 de maio de 1978	Dispõe sobre as relações de trabalho do atleta profissional de futebol e dá outras providências.
Lei n.º 6.880 (BRASIL, 1980)	9 de dezembro de 1980	Dispõe sobre o Estatuto dos Militares.
Lei n.º 6.978 (BRASIL, 1982)	19 de janeiro de 1982	Estabelece normas para a realização de eleições em 1982, e dá outras providências.
Lei n.º 6.989 (BRASIL, 1982)	5 de maio de 1982	Dispõe sobre filiação partidária em caso de incorporação de partidos políticos, e dá outras providências.
Lei n.º 6.990 (BRASIL, 1982)	18 de maio de 1982	Altera a redação do art. 92 da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, que instituiu o Código Eleitoral.
Lei n.º 7.015 (BRASIL, 1982)	16 de julho de 1982	Altera as Leis n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, e n.º 6.978, de 19 de janeiro de 1982, e dá outras providências.
Lei n.º 7.179 (BRASIL, 1983)	19 de dezembro de 1983	Acrescenta parágrafo ao art. 175 da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, alterada pela Lei n.º 4.961, de 4 de maio de 1966.
Lei n.º 7.191 (BRASIL, 1984)	4 de junho de 1984	Altera os arts. 16 e 25 da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.
Lei n.º 7.332 (BRASIL, 1985)	1 de julho de 1985	Estabelece normas para a realização de eleições em 1985, dispõe sobre o alistamento eleitoral e o voto do analfabeto e dá outras providências.
Lei n.º 7.373 (BRASIL, 1985)	25 de setembro de 1985	Dispõe sobre a isenção da multa prevista no art. 8º da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.
Lei n.º 7.434 (BRASIL, 1985)	19 de dezembro de 1985	Altera a redação da alínea "b" do inciso IX do art. 146 da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, eliminando da legislação eleitoral o voto vinculado.
Lei n.º 7.454 (BRASIL, 1985)	30 de dezembro de 1985	Altera dispositivo da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, e dá outras providências.
Lei n.º 7.476 (BRASIL, 1986)	15 de maio de 1986	Dá nova redação no artigo 242 da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, que "institui o Código Eleitoral".
Lei n.º 7.663 (BRASIL, 1988)	27 de junho de 1988	Altera os arts. 7º e 71 da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, e dá outras providências.
Lei n.º 7.914 (BRASIL, 1989)	7 de dezembro de 1989	Revoga dispositivos do Código Eleitoral e dá outras providências.
Lei n.º 7.977 (BRASIL, 1989)	27 de dezembro de 1989	Acrescenta parágrafo único ao art. 185 da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965.
Lei n.º 8.037 (BRASIL, 1990)	25 de maio de 1990	Altera os arts. 176 e 177 da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, que instituiu o Código Eleitoral, com as alterações promovidas pelas Leis n.º 6.989, de 5 de maio de 1982 e n.º 7.332, de 1º de julho de 1985, e dá outras providências.

Lei n.º 8.868 (BRASIL, 1994)	14 de abril de 1994	Dispõe sobre a criação, extinção e transformação de cargos efetivos e em comissão, nas Secretarias do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais e dá outras providências.
Lei n.º 9.041 (BRASIL, 1995)	9 de maio de 1995	Dispõe sobre dispensa da multa referente ao alistamento eleitoral intempestivo, acrescentando parágrafo único ao art. 8º da Lei n.º 4.737, de 15 de junho de 1965 (Código Eleitoral).
Lei complementar n.º 86 (BRASIL, 1996)	14 de maio de 1996	Acrescenta dispositivo ao Código Eleitoral, a fim de permitir a ação rescisória em casos de inelegibilidade.
Lei n.º 9.504 (BRASIL, 1997)	30 de setembro de 1997	Estabelece normas para as eleições.
Lei n.º 9.840 (BRASIL, 1999)	28 de setembro de 1999	Altera dispositivos da Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.
Lei n.º 10.226 (BRASIL, 2001)	15 de maio de 2001	Acrescenta parágrafos ao art. 135 da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral, determinando a expedição de instruções sobre a escolha dos locais de votação de mais fácil acesso para o eleitor deficiente físico.
Lei n.º 10.732 (BRASIL, 2003)	5 de setembro de 2003	Altera a redação do art. 359 da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral (institui a obrigatoriedade do depoimento pessoal no processo penal eleitoral).
Lei n.º 12.034 (BRASIL, 2009)	29 de setembro de 2009	Altera as Leis n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.
Lei n.º 12.891 (BRASIL, 2013)	11 de dezembro de 2013	Altera as Leis n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das Leis n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, e n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997.
Lei n.º 13.165 (BRASIL, 2015)	29 de setembro de 2015	Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.
Lei n.º 13.488 (BRASIL, 2017)	6 de outubro de 2017	Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.

Tabela 4. Alterações à lei dos partidos políticos, n.º 9.096, de 1995

Norma	Data	Enunciado
Lei n.º 9.259 (BRASIL, 1996)	9 de janeiro de 1996	Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.
Lei n.º 9.504 (BRASIL, 1997)	30 de setembro de 1997	Estabelece normas para as eleições.
Lei n.º 9.693 (BRASIL, 1998)	24 de julho de 1998	Modifica a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), para tratar de punição ao partido político mediante suspensão de cotas do Fundo Partidário.
Lei n.º 11.459 (BRASIL, 2007)	21 de março de 2007	Altera a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, para estabelecimento do critério de distribuição do Fundo Partidário.
Lei n.º 11.694 (BRASIL, 2008)	12 de junho de 2008	Altera dispositivos da Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, e da Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, para dispor sobre a responsabilidade civil e a execução de dívidas de Partidos Políticos.
Lei n.º 12.034 (BRASIL, 2009)	29 de setembro de 2009	Altera as Leis n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.
Lei n.º 12.875 (BRASIL, 2013) ⁴	30 de outubro de 2013	Altera as Leis n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, nos termos que especifica.
Lei n.º 12.891 (BRASIL, 2013)	11 de dezembro de 2013	Altera as Leis n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das Leis n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, e n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997.
Lei n.º 13.107 (BRASIL, 2015)	24 de março de 2015	Altera as Leis n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre fusão de partidos políticos.
Lei n.º 13.165 (BRASIL, 2015)	29 de setembro de 2015	Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.
Lei n.º 13.487 (BRASIL, 2017)	6 de outubro de 2017	Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão.
Lei n.º 13.488 (BRASIL, 2017)	6 de outubro de 2017	Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.

⁴ Alguns artigos desta lei foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.405, de 16 de março de 2016 (BRASIL, 2016).

Tabela 5. Alterações à lei das eleições, n.º 9.504, de 1997

Norma	Data	Enunciado
Lei n.º 9.840 (BRASIL, 1999)	28 de setembro de 1999	Altera dispositivos da Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.
Lei n.º 10.408 (BRASIL, 2002)	10 de janeiro de 2002	Altera a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para ampliar a segurança e a fiscalização do voto eletrônico.
Lei n.º 10.740 (BRASIL, 2003)	1 de outubro de 2003	Altera a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, e a Lei n.º 10.408, de 10 de janeiro de 2002, para implantar o registro digital do voto.
Lei n.º 11.300 (BRASIL, 2006)	10 de maio de 2006	Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997.
Lei n.º 12.034 (BRASIL, 2009)	29 de setembro de 2009	Altera as Leis n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.
Lei n.º 12.350 (BRASIL, 2010)	20 de dezembro de 2010	Dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014; promove desoneração tributária de subvenções governamentais destinadas ao fomento das atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica nas empresas; altera diversas leis.
Lei n.º 12.875 ⁵ (BRASIL, 2013)	30 de outubro de 2013	Altera as Leis n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, nos termos que especifica.
Lei n.º 12.891 (BRASIL, 2013)	11 de dezembro de 2013	Altera as Leis n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das Leis n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, e n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997.
Lei n.º 13.165 (BRASIL, 2015)	29 de setembro de 2015	Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.
Lei n.º 13.487 (BRASIL, 2017)	6 de outubro de 2017	Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, e n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão.
Lei n.º 13.488 (BRASIL, 2017)	6 de outubro de 2017	Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.

⁵ Alguns artigos desta lei foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.405, de 16 de março de 2016 (BRASIL, 2016).

Em síntese, a democracia foi suspensa no período do Regime Militar (1964-1985), restabelecida a partir de 1985 com o Movimento “Diretas Já” e aprimorada com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Assim, as campanhas eleitorais ganharam as ruas. Com uma população de quase 150 milhões de habitantes na década de 1990 e de 170 milhões em 2000 (IBGE, 2018), a eleição tornou-se mais competitiva. É possível visualizar nas Tabelas 6 e 7 os comparativos de crescimento do eleitorado de 1933 a 2010:

Tabela 6. Percentual de eleitores sobre a população por unidade da federação - 1933 e 1934

Estado	% 1933	% 1934
Amazonas	1,1	2,4
Alagoas	2,5	3,6
Maranhão	1,1	4,1
Paraíba	2,4	4,1
Ceará	1,7	4,2
Goiás	2,3	4,7
Pernambuco	2,8	4,9
Pará	3,0	4,9
Bahia	2,5	5,0
Piauí	1,4	5,5
Mato Grosso	2,5	6,0
Acre	2,3	6,2
Paraná	3,4	6,2
Rio Grande do Norte	2,8	6,9
Espírito Santo	4,4	7,8
Distrito Federal	4,9	7,8
Minas Gerais	4,8	8,2
São Paulo	4,5	8,5
Sergipe	4,5	8,8
Santa Catarina	3,8	9,0
Rio de Janeiro	4,6	10,2
Rio Grande do Sul	8,1	11,2
Brasil	3,9	7,1

Fonte: Nicolau (2012, p.79).

Tabela 7. Percentual do eleitorado - 1945/2010

Ano	% eleitorado sobre adultos
1945	26
1950	31
1954	32
1958	38
1962	39
1966	41
1970	47
1974	53
1978	55
1982	65
1986	79
1990	79
1994	78
1998	76
2002	80
2006	79
2010	78

Fonte: Nicolau (2012, p. 129).

Nas décadas de 1980 e 1990, o Código Eleitoral de 1965 (BRASIL, 1965) traçava linhas bastante gerais para a propaganda eleitoral. Apesar de permitir a propaganda na televisão e no rádio, comícios, alto-falantes e cartazes nas ruas, preconizava que cartazes só poderiam ser fixados em locais autorizados pela prefeitura, vedava “propaganda por meio de anúncios luminosos, faixas fixas, cartazes colocados em pontos não especialmente designados e inscrições nos leitos das vias públicas, inclusive rodovias”, criminalizava a “propaganda eleitoral por meio de alto-falantes instalados nas sedes partidárias, em qualquer outra dependência do partido, ou em veículos” realizada fora do horário ou período autorizado, criminalizava a pintura em muros e fachadas em logradouros públicos com piche, cal ou outro produto, criminalizava fixação de propaganda em muros, fachadas em logradouros públicos.

Estas proibições foram revogadas em 1997 pela lei das eleições, n.º 9.504, de 30 de setembro (BRASIL, 1997), que veio definir o cenário geral de eleições e campanhas: convenções partidárias; coligações; registro de candidatos; cargos em disputa; prazos do processo eleitoral; finanças e prestação de contas de campanha; pesquisas de opinião; direito de resposta; condutas vedadas a agentes públicos; votação, apuração, fiscalização, contagem de votos; propaganda eleitoral nas ruas, na internet, em outdoors, no rádio e na televisão; estando em vigor até os dias atuais, com as devidas alterações temporais.

A partir da lei das eleições n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), tornaram-se comuns campanhas eleitorais marcadas por muita poluição visual. Eram permitidos cartazes, faixas, placas de qualquer metragem em postes de iluminação pública, placas de trânsito, pontes, viadutos e outros. Esta lei também permitia expressamente a propaganda por meio de *outdoors*, a “confecção, aquisição e distribuição de camisetas, chaveiros e outros brindes de campanha”, o aluguel de bens particulares para fixação de propaganda por qualquer meio. Os comícios eram feitos de forma a atrair muitos eleitores e mantê-los entretidos pelo maior tempo possível, razão pela qual contavam com artistas, intercalando apresentações musicais com apresentação de candidatos e discursos políticos, pois a lei autorizava a “produção ou patrocínio de espetáculos ou eventos promocionais de candidatura” e “pagamento de cachê de artistas ou animadores de eventos relacionados a campanha eleitoral” (artigo 26, XI).

Além disso, a lei das eleições, n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), também tipificou o crime de “boca de urna”, consubstanciado no “uso de alto-falantes e amplificadores de som ou promoção de comício ou carreata” e na “distribuição de material de propaganda política” no dia da eleição. Igualmente, introduziu um capítulo destinado a prever condutas vedadas a agentes públicos como forma de impedir o uso indevido de

dinheiro, imóveis ou cargos públicos para favorecer campanhas e proibir utilização de recursos de origem estrangeira, da administração pública direta ou indireta, de concessionários ou permissionários do serviço público, de sindicatos ou associações mantidas por contribuições compulsórias, de associações sem fins lucrativos mantidas com recursos públicos ou estrangeiros.

Em 1999, a lei n.º 9.840, de 28 de setembro (BRASIL, 1999), fez uma importante alteração na lei das eleições (BRASIL, 1997), introduzindo o artigo 41-A, definindo o crime de captação ilícita de sufrágio, popularmente conhecido como “compra de voto”. Esta proibição buscava penalizar criminalmente a barganha eleitoral, a oferta de bens, serviços, promessas, vantagens de qualquer natureza, até mesmo de futuro emprego ou auxílio, em troca de votos. Vale transcrever o dispositivo:

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 cinquenta 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. (BRASIL, 1999, p. 1).

A partir do ano de 2006, contudo, diversas leis alteradoras foram modificando a lei das eleições de 1997 (BRASIL, 1997), com especial atenção para regras de propaganda eleitoral. Estas alterações refletem nítido caráter moralizador e tentativa de evitar que meios de propaganda pudessem se traduzir em benefícios para eleitores.

Como já dito, a lei reflete acontecimentos que se verificam no contexto social. Tem caráter regulador, para harmonizar as relações humanas; e coercitivo, para obrigar seu cumprimento. Quando uma lei muda, vem reenquadrar uma situação observada na sociedade a fim de restaurar a harmonia abalada. Assim, se a partir de 2006 o legislador intensificou sua atuação no sentido de retirar da propaganda eleitoral sua possibilidade de permutar benefícios particulares a eleitores, isso mostra que situações prejudiciais ao bem comum estavam sendo praticadas no meio social.

O artigo 37 da lei das eleições (BRASIL, 1997) proibia também a fixação de propaganda em bens públicos e em bens de uso comum. A má utilização dos locais de uso comum levou o legislador a definir taxativamente o alcance da expressão, mediante inclusão do parágrafo 4º, no artigo 37, pela lei n.º 12.034, de 29 de setembro de 2009 (BRASIL, 2009): “Bens de uso comum, para fins eleitorais, são (...) também aqueles a que a população em geral tem acesso, tais como cinemas, clubes, lojas, centros comerciais, templos, ginásios, estádios, ainda que de propriedade privada”.

Com isso, o legislador tentava evitar que o eleitor fosse obrigado a absorver a propaganda de determinado candidato ao utilizar um serviço público ou ao frequentar determinado local por razões comunitárias. Aqui, a intenção da lei era impedir o ganho de votos por candidatos com acesso privilegiado a tais locais. Por outro lado, o artigo 37, *caput*, (BRASIL, 2009) permitia expressamente a fixação de cartazes, placas, standartes, faixas de propaganda em “postes de iluminação pública, viadutos, passarelas e pontes, desde que não cause dano, dificulte ou impeça o seu uso e o bom andamento do tráfego”.

Em 2006, a lei n.º 11.300, de 10 de maio (BRASIL, 2006), deu nova redação ao artigo 37, da lei das eleições (BRASIL, 1997), estabelecendo que nos “postes de iluminação pública e sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a fixação veiculação de propaganda de qualquer natureza”.

Como se verifica, a cada nova palavra acrescentada na lei, o legislador demonstra sua firme vontade de coibir uma prática corrente. De início, bens públicos como placas de trânsito, viadutos, pontes, pontos de ônibus, podiam ser utilizados para fixação de propaganda. O abuso dos bens públicos, custeados com verba pública, a favorecer candidatos que tivessem mais condições de utilizar postes de iluminação, por antecipação ou por vinculação ao poder político dominante (candidatos à reeleição, partidos coligados com o partido do governante), levou o legislador a proibir seu uso, conforme lei n.º 11.300 de 10 de maio de 2006 (BRASIL, 2006).

Mais adiante, em 2013, a lei n.º 12.891, de 11 de dezembro (BRASIL, 2013), alterou novamente a redação do artigo 37, *caput*, para acrescentar proibição à utilização de cavaletes nas ruas. Em 2015, a lei n.º 13.165, de 29 de setembro (BRASIL, 2015) fez mais um acréscimo, proibindo textualmente “bonecos e assemelhados”. E, em 2017, a lei n.º 13.488, de 6 de outubro (BRASIL, 2017) passou a proibir toda e qualquer propaganda ao longo das vias públicas, exceto bandeiras (desde que móveis) e distribuição de panfletos, sem opor quaisquer obstáculos a trânsito e pedestres.

A troca eleitoral coibida, aqui, é o uso indevido de recursos públicos para captação de votos do eleitor, já que viadutos, sinalização de trânsito, paradas de ônibus, ruas, calçadas e outros, são mantidos com dinheiro público.

Um outro ponto muito peculiar do artigo 37, da lei das eleições de 1997 (BRASIL, 1997), é a veiculação de propaganda eleitoral em bens particulares. A princípio, o parágrafo 2º, do referido artigo, permitia livre veiculação de propaganda “em bens particulares, independente da obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral [...] por meio da fixação de faixas, placas, cartazes, pinturas ou inscrições”. Vale destacar que bens

particulares incluem bens privados móveis e imóveis, ou seja, edificações, terrenos, veículos, motocicletas, etc. Por meio da lei n.º 12.034 de 29 de setembro de 2009 (BRASIL, 2009), a redação deste parágrafo foi alterada, passando a limitar o tamanho deste tipo de propaganda, acrescentando ao dispositivo o trecho “desde que não excedam a 4m² (quatro metros quadrados)”. Esta mesma lei (BRASIL, 2009) acrescentou ao artigo 37 o parágrafo 8º, dispondo que “a veiculação de propaganda eleitoral em bens particulares deve ser espontânea e gratuita, sendo vedado qualquer tipo de pagamento em troca de espaço para esta finalidade. Posteriormente, a lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015 (BRASIL, 2015) reduziu ainda mais o tamanho da propaganda permitida em bens privados, diminuindo a metragem de 4m² (quatro metros quadrados) para 0,5m² (meio metro quadrado).

Destas alterações legais extraem-se duas intenções do legislador: (i) evitar o excesso de propagandas em determinados locais privados, mostrando que residências, veículos, etc., haviam se tornado pontos de propaganda eleitoral excessiva; (ii) ao textualizar que a propaganda eleitoral fixada em bens particulares seria gratuita, o legislador demonstrou objetivo de vedar prática corrente: o pagamento de tais espaços pelos candidatos. Esta vedação demonstra intenção da lei em proibir as trocas eleitorais, pois candidatos com mais recursos, poderiam comprar mais espaços; e eleitores com imóveis localizados em pontos urbanos de significativa visibilidade poderiam utilizar essa vantagem geográfica para encarecer os preços praticados, transformando apoio eleitoral em comércio eleitoral.

Considerando que a democracia representativa se exerce por instrumentos, dentre eles o sufrágio universal e as eleições livres, a fixação de propaganda eleitoral em bem particular (móvel ou imóvel) constituiu manifestação pública de apoio político do eleitor (proprietário do bem) a determinado candidato (dono da propaganda), apoio este que não poderia ser transformado em negócio eleitoral.

Com relação aos veículos automotores, a legislação eleitoral também foi paulatinamente vedando utilização de propaganda como meio de trocas eleitorais. De um lado, a proibição de utilização de locais de uso comum para fixação de propaganda eleitoral, prevista na lei das eleições n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), se estende a veículos coletivos ou empresariais. Com efeito, tanto ônibus, táxis, vans e similares, quanto veículos empresariais, são de uso coletivo e destinados prestar serviços a grupos de pessoas, razão pela qual não se enquadram na definição de bens particulares para fins de propaganda, conforme disposto pela lei n.º 12.034, de 29 de setembro de 2009 (BRASIL, 2009). A razão do legislador emerge clara. Um ônibus, por exemplo, é utilizado para transporte de pessoas, tanto no serviço público de transportes, quanto privado. As pessoas que utilizam o serviço

prestado vão até o ônibus para suprir uma necessidade de locomoção, não podendo ser compelidas a absorver propaganda eleitoral neste espaço. O voto não pode ser influenciado com aproveitamento de dinheiro empregado em atividades públicas ou comerciais, pois isso implica em troca eleitoral mediante financiamento de favorecimento de determinados candidatos. Em outras palavras, quando o poder público oferta determinado serviço a um grupo social, o faz com dinheiro público e este dinheiro não pode ser utilizado para favorecer determinado candidato, em detrimento de outros. A empresa que vende produtos ou presta serviços é paga com o dinheiro do cidadão-consumidor, e este dinheiro não pode ser empregado de modo a obrigar o cliente a absorver propaganda eleitoral.

De outro lado, nos veículos particulares, a propaganda eleitoral é permitida. Contudo, sua forma, tamanho e alcance foram sendo reduzidas pela legislação eleitoral. Em 2009, a lei n.º 12.034 de 29 de setembro (BRASIL, 2009) acrescentou parágrafo 8º ao artigo 37, dispondo que “A veiculação de propaganda eleitoral em bens particulares deve ser espontânea e gratuita, sendo vedado qualquer tipo de pagamento em troca de espaço para esta finalidade”. Com isso, quis proibir a venda de espaços para propaganda eleitoral em veículos particulares, uma vez que, como já dito, a exposição pública de apoio político pelo eleitor deve refletir convicção pessoal, sem estar motivada por interesse econômico.

Com relação ao tamanho da propaganda, eram comuns veículos envelopados, ou seja, completamente cobertos de adesivos de propaganda eleitoral, prática que foi vedada pela lei n.º 12.891, de 11 de dezembro de 2013 (BRASIL, 2013), que alterou o artigo 38 da lei das eleições, (BRASIL, 1997), ao proibir a colagem de propaganda em veículos “exceto adesivos microperfurados até a extensão total do para-brisa traseiro” (artigo 38, parágrafo 4º), que “poderão ter a dimensão máxima de 50 (cinquenta) centímetros por 40 (quarenta) centímetros” (artigo 38, parágrafo 3º). A lei n.º 13.488, de 5 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017), proibiu a circulação de carros de som pelas ruas, restringindo sua utilização apenas na sonorização de comícios, carreatas, passeatas e caminhadas.

Além da redução da poluição visual urbana, o legislador objetivou reduzir o custo das campanhas eleitorais e o apelo midiático pela atenção do eleitor, que deve votar pela sua própria consciência e não em função da quantidade e tamanho das placas de determinado candidato, pois sempre atrás de uma campanha eleitoral com muita propaganda, existe um custo alto e a necessidade de arrecadação de recursos para satisfazer este custo. A doação de recursos para campanhas eleitorais, por sua vez, deveria decorrer da consciência política do eleitor, mas muitas vezes é motivada por interesses particulares enraizados na troca eleitoral:

futura promessa de emprego mediante nomeação em cargos comissionados (pessoas físicas), favorecimento de contratações com o poder público (pessoas jurídicas).

Estes mesmos objetivos, somados à necessidade de tornar as campanhas menos reféns de estratégias publicitárias e mais afeitas à busca do eleitor pelas propostas dos candidatos, levou a lei n.º 12.034, de 29 de setembro de 2009 (BRASIL, 2009), a proibir a utilização de *outdoors* nas campanhas eleitorais. Mas não bastou. As campanhas, cada vez mais caras e midiáticas, levaram a lei n.º 12.891, de 11 de dezembro de 2013 (BRASIL, 2013) a incluir mais um termo nesta proibição: “... *outdoors*, inclusive eletrônicos”. Aqui novamente se vê que a prática corrente leva o legislador a regular ou proibir condutas. Não bastasse em 2009 (BRASIL, 2009) a proibição expressa à utilização de *outdoors*, em 2013 (BRASIL, 2013) a lei teve que intervir novamente para recalibrar o texto e proibir *outdoors* eletrônicos que, por sua metragem, forma ou localização, não se enquadrassem na definição de *outdoor*, a despeito de causarem similar apelo visual. A troca eleitoral que se queria evitar era a possibilidade de que candidatos mais abastados ou com campanhas caras (propaganda eleitoral abundante e onerosa), custeadas por doações empresariais ou privadas decorrentes de interesses próprios na vitória daquele candidato, mobilizasse mais apelo visual e fixasse na mente do eleitor e ideia de votar naquele candidato.

É essa a força motriz no processo de redução de propaganda de rua que se verificou na legislação eleitoral a partir de 2006 até os dias atuais.

Outro meio de propaganda eleitoral bastante regulado pela legislação eleitoral, a fim de impedir trocas eleitorais, foi o comício. Já foi mencionado que os comícios eram muito utilizados para atrair eleitores e mantê-los distraídos por longas horas, enquanto os candidatos faziam seus discursos. Para isso, eram utilizados artistas, animadores, e os comícios eram verdadeiros espetáculos, popularmente conhecidos como “showmícios”. A lei das eleições n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), permitia a “produção ou patrocínio de espetáculos ou eventos promocionais de candidatura” e “pagamento de cachê de artistas ou animadores de eventos relacionados a campanha eleitoral”.

A popularidade dos comícios era entendida pelo povo como força política; assim, quanto mais pessoas comparecessem a determinado comício, mais apoio aquele grupo político parecia ter e, conseqüentemente, mais eleitores eram atraídos ao próximo evento. Em meio às apresentações artísticas, os candidatos eram mostrados aos eleitores, e quanto mais eleitores presentes, mais conhecidos ficavam tais candidatos. Essa troca de votos por diversão foi proibida pela lei n.º 11.300, de 10 de maio de 2006 (BRASIL, 2006), que introduziu o parágrafo 7º, no artigo 39, da lei das eleições, com o seguinte teor: “É proibida a realização

de showmício e de evento assemelhado para promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral”.

Como se vê, não foi proibida apenas a contratação de artistas, mas também a apresentação de artistas em comício, sendo esta “remunerada ou não”. Para regular situações decorrentes da dubiedade na aplicação do parágrafo anteriormente transcrito nas eleições que se seguiram, o TSE, ao editar a resolução n.º 23.191, de 16 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009), para regular as eleições que ocorreriam em 2010, baixou a seguinte regra: “Art.10 [...]§ 5º A proibição de que trata o parágrafo anterior se estende aos candidatos profissionais da classe artística – cantores, atores e apresentadores – durante todo o período vedado”.

No entanto, novamente a interpretação prática do dispositivo gerou questionamentos, já que os artistas queriam exercer seu direito constitucional de se candidatarem e poderem utilizar a propaganda eleitoral, o que levou o TSE a regular este tópico para as eleições que ocorreriam em 2012, mediante edição da resolução n.º 23.370, de 13 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011):

Art. 9º [...] § 5º A proibição de que trata o parágrafo anterior não se estende aos candidatos profissionais da classe artística – cantores, atores e apresentadores –, que poderão exercer a profissão durante o período eleitoral, desde que não tenha por finalidade a animação de comício e que não haja nenhuma alusão à candidatura ou à campanha eleitoral, ainda que em caráter subliminar, sem prejuízo da proibição constante do art. 27, inciso V e § 1º, desta resolução. (BRASIL, 2011).

Esta regra vem sendo repetida pelo TSE desde então em suas resoluções editadas para detalhar as campanhas eleitorais. Destarte, pela legislação vigente hoje, o artista pode apoiar campanhas, e pode ser candidato, mas não pode se valer de sua imagem e fama para animar comícios ou reuniões públicas eleitorais com a finalidade de mobilizar a participação de eleitores, nem utilizar sua atuação profissional para fazer alusão à sua própria candidatura.

A proibição de utilização de trios elétricos sonorizado trafegando pelas ruas tem objetivo similar. Originalmente, a lei das eleições (BRASIL, 1997) não continha detalhes para utilização de trios elétricos. Motivado pelo abuso do uso destes veículos nas campanhas e pela transformação de carreatas e passeatas em “showmícios”, a lei n.º 12.034, de 29 de setembro de 2009 (BRASIL, 2009) introduziu o parágrafo 10, no artigo 39 da lei das eleições, determinando que ficava “vedada a utilização de trios elétricos em campanhas eleitorais, exceto para a sonorização de comícios”. Desde então, é proibido trafegar nas ruas com trio elétrico sonorizado, devendo este ser utilizado somente para amparar a transmissão sonora de comícios. E aplicando-se por analogia a vedação a “showmícios” já vista, ficou também

proibido utilizar trios elétricos para criar ambiente de espetáculo nos comícios, mediante transmissão de músicas de artistas.

Porém, basta que uma lei seja sancionada para começar a ser burlada. Em 2013, foi necessário que a lei n.º 12.891, de 11 de dezembro (BRASIL, 2013) definisse trio elétrico, pois a ausência de exatidão levou à prática de uso de veículos menores, mas com aparelhamento compatível ao utilizado pelo trio elétrico, para veiculação de *jingles* nas ruas e sonorização de carreatas e passeatas. Por esta razão, o legislador introduziu o parágrafo 12, inciso III, no artigo 39, da lei das eleições n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997) estabelecendo que: “trio elétrico: veículo automotor que usa equipamento de som com potência nominal de amplificação maior que 20.000 watts”.

O mesmo objetivo de impedir troca de votos por diversão justifica a proibição de campanhas eleitorais receberem apoio de entidades esportivas, ainda que por meio de publicidade. O apoio de campanhas por times ou entidades esportivas continha uma mensagem clara: levar o torcedor a direcionar seu voto para os partidos ou candidatos beneficiados pelo investimento, numa troca claramente imoral. É inegável a fidelidade de torcedores por times e entidades esportivas, razão pela qual, o apoio político naturalmente direcionava a atenção do torcedor-eleitor para o candidato apoiado. A proibição foi incluída inicialmente pela lei n.º 11.300, de 10 de maio de 2006 (BRASIL, 2006), no artigo 24, da lei das eleições n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), que vedou a doação a campanhas por entidades esportivas “que recebam recursos públicos”. No entanto, novamente não foi suficiente e, em 2009, a lei n.º 12.034 de 29 de setembro (BRASIL, 2009) alterou o texto somente para “entidades esportivas”, e não somente as vinculadas a recursos públicos.

Mas, além da proibição de financiamento eleitoral por entidades esportivas, o artigo 24, da lei das eleições n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997) vedou também doação de recursos estrangeiros, de “órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos públicos”, de “concessionário ou permissionário do serviço público”, de “entidade de utilidade pública”.

Em 2006 a lei n.º 11.300, de 10 de maio (BRASIL, 2006), incluiu nesta categoria “organizações não-governamentais que recebam recursos públicos” e “organizações da sociedade civil de interesse público”. Aqui, a intenção do legislador é impedir a utilização de verba pública no favorecimento de candidaturas; com isso, inibe que candidatos à reeleição se apropriem da máquina pública e de sua influência no terceiro setor para arregimentar votos. Também evita que apoios a candidaturas possam vir a resultar em promessa de futuras nomeações em cargos públicos ou futuras contratações mediante concessão ou permissão. Os

artigos 73 a 78 da da lei das eleições n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997) complementam a intenção de barrar o uso indevido da máquina pública estabelecendo as “condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais”.

Mas, ainda no artigo 24, da da lei das eleições n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), vê-se a vedação ao apoio eleitoral por “entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal” e “entidade de classe ou sindical”. Estas proibições, de outra sorte, querem evitar o uso eleitoral de sindicatos, associações, entidades de classe.

Por fim, acrescida ao artigo 24 da da lei das eleições n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997) , por meio da lei n.º 11.300, de 10 de maio de 2006 (BRASIL, 2006) a proibição de apoio eleitoral por “entidades beneficentes e religiosas”, uma vez que congregam grupos mobilizados por ideologia, caridade ou fé, o que naturalmente influenciaria tais grupos a direcionarem votos para candidatos apoiados por seus líderes, que poderiam firmar acordos imorais com candidatos, para obtenção de benefícios pessoais, em troca do apoio.⁶

Um dos pontos altos da legislação no combate à troca eleitoral é o enquadramento criminal da captação ilícita de sufrágio, mais conhecido como “compra de voto”. Este crime já constava no Código Eleitoral, lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (BRASIL, 1965). Sua aplicação se alargou com a lei n.º 9.840, de 28 de setembro de 1999 (BRASIL, 1999), que incluiu esta vedação na lei das eleições n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), artigo 41-A.

A aplicabilidade deste dispositivo ganhou novos contornos em 2006, com a inclusão do parágrafo 6º, no artigo 39, da lei das eleições (BRASIL, 1997), pela lei n.º 11.300, de 10 de maio (BRASIL, 2006). O referido parágrafo veda, “na campanha eleitoral a confecção, utilização, distribuição por comitê, candidato, ou com a sua autorização, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor”. Por consequência, restou revogado o inciso XIII, do artigo 26, da lei das eleições n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), que também permitia a utilização destes materiais como meios de propaganda.

A interpretação da proibição de brindes ou vantagens ao eleitor como meios de propaganda eleitoral, à luz do crime de compra de votos tipificado no artigo 41-A, tornou a utilização de qualquer meio de propaganda que agregue ao eleitor coisas, bens, serviços,

⁶ Atualmente esta vedação é denominada pela jurisprudência eleitoral como “abuso de poder religioso” e leva à cassação, o que se pode ilustrar por decisão exarada pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE/SP) em 9 de abril de 2018, no RE 425-31.2016.6.26.0035, em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), que cassou o registro de candidato a vereador de Campos do Jordão/SP por utilização de apoio de igreja em sua campanha eleitoral nas eleições de 2016.

benefícios ou promessas, um ato de corrupção eleitoral. Com efeito, um mero chaveiro, largamente usados em campanhas eleitorais até 2006, passou a ser entendido pela legislação eleitoral como um bem de uso, passível de propiciar trocas por votos e, portanto, crime eleitoral capaz de cassar um mandato.

O mesmo entendimento foi aplicado a camisetas de campanha, bonés, canetas, dentaduras, cestas básicas, presentes, rifas, benesses, combustível, favorecimentos, promessas de benefício futuro como empregos, apoio, ajuda de qualquer tipo. Com isso, qualquer brinde ou promessa entregue de candidato para eleitor passou a ser troca eleitoral.

A grande inovação nas regras eleitorais, contudo, foi introduzida pelo STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.650, de 17 de setembro de 2015 (BRASIL, 2015), que proibiu a doação empresarial para partidos e candidatos. Em 1965, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, n.º 4.740, de 15 de julho (BRASIL, 1965), em pleno Regime Militar, proibiu o financiamento empresarial. Em 1971, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, n.º 5.682, de 21 de julho (BRASIL, 1971), manteve esta proibição. Em 1995, contudo, a lei dos partidos políticos, n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995) autorizou a doação por empresas e a lei das eleições (BRASIL, 1997) fixou o limite desta doação em 2% do faturamento bruto da empresa no exercício anterior à campanha.

Os limites previstos pela legislação de regência para a doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais se afiguram assaz insuficientes a coibir, ou, ao menos, amainar, a captura do político pelo poder econômico, de maneira a criar indesejada “plutocratização” do processo político. [...] A doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano. (BRASIL, 2015).

A leitura do trecho transcrito, decisão do STF, mostra que a intenção do poder judiciário foi colocar fim ao clientelismo eleitoral consubstanciado no financiamento de campanhas em troca de favorecimento empresarial. O dinheiro injetado em tais campanhas permitiu maior persuasão do eleitor, seja pela propaganda massificada, seja pela compra de votos realizada por meio de oferta de bens, serviços, vantagens ou promessas. Além disso, o empoderamento político favorecia empresas que investiam em candidaturas vitoriosas. São questões intrinsecamente ligadas que conduzem ao resultado deturpado do processo eleitoral, uma vez que, se o voto for comprado, a democracia representativa estará comprometida. O financiamento empresarial foi substituído pelo financiamento público pelo advento do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), composto por recursos públicos exclusivamente destinados ao financiamento de campanhas eleitorais; a inovação foi trazida

pela lei n.º 13.487, de 06 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017), que alterou a lei das eleições n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), sendo aplicada pela primeira vez nas eleições gerais de 2018 (FUNDO, 2018, p.1).

Nas eleições gerais de 2018, a grande revolução da propaganda eleitoral foi a migração da campanha das ruas para a internet, em especial, para as redes sociais. Já nas eleições 2016, a lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015 (BRASIL, 2015) havia imposto várias limitações para a propaganda nas ruas, como por exemplo, redução do tamanho das propagandas em comitês de campanha e em bens particulares (residências e veículos), vedação de uso de cavaletes, redução das inserções para candidatos a vereador na propaganda de televisão e rádio. Essas proibições já haviam conduzido os candidatos ao ambiente virtual da internet, de modo a suprir a ausência de espaços físicos para exposição de sua propaganda eleitoral. Para as eleições 2018, a lei n.º 13.488, de 06 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017) proibiu a circulação de carros de som (exceto para acompanhamento de carreatas, caminhadas, passeatas e sonorizar comícios) e transformou em gasto eleitoral lícito o patrocínio de impulsionamento de postagens nas redes sociais, além de introduzir o financiamento coletivo pela internet, também conhecido como *crowdfunding* ou “vaquinha eleitoral”, modalidade de arrecadação de recursos doados por pessoas físicas por mecanismo de captura virtual (FINANCIAMENTO, 2018, p.1).

A migração da propaganda eleitoral para a internet deu vazão à proliferação de notícias falsas, denominadas no pleito eleitoral “*fake news eleitoral*”, utilizadas por candidatos, partidos ou mesmo grupos organizados para denegrir a imagem de outros candidatos e partidos, retirando-lhes credibilidade, e consequentemente, votos. Este subterfúgio sempre foi utilizado em campanhas eleitorais, mas a velocidade do tráfego de informações pela internet intensificou os prejuízos à imagem de candidatos e partidos, uma vez que a disseminação de inverdades num ambiente ágil e coletivo tem o efeito de alterar estados mentais e emocionais dos usuários, podendo comprometer a correta interpretação dos fatos e a decisão de voto eleitor. No mês de junho de 2018 o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sediou o Seminário Internacional Brasil-União Europeia “Fake News”: Experiências e Desafios (TSE, 2018, p.1), tendo o então Presidente daquele Tribunal, Ministro Luiz Fux, declarado: “Fake news viraliza, massifica e destrói uma candidatura, além de atentar contra a democracia. Porque, na verdade, são notícias sabidamente inverídicas, dolosamente veiculadas e que influem no voto do eleitor” (SEMINÁRIO, 2018, p.1). Na ocasião, o Tribunal Superior Eleitoral exigiu dos partidos políticos, de plataformas de redes sociais e de

meios de comunicação a ratificação de um termo de compromisso de não disseminação de notícias falsas (ELEIÇÕES, 2018, p.1).

Como se constata, o papel da legislação e da própria justiça eleitoral é sempre de tentar equilibrar o pleito eleitoral, garantir a eficiência do processo eleitoral e proteger a liberdade do eleitor.

CAPÍTULO 4: INSTRUMENTALIZAÇÃO POLÍTICO ELEITORAL DOS RECURSOS PÚBLICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

O Brasil foi classificado, em 2018, na 105ª colocação no Índice de Percepção da Corrupção (IPC) entre 180 países, em pesquisa realizada pela entidade alemã Transparência Internacional (IPC, 2018, p. 5). Piorou nove pontos em relação ao IPC 2017, quando ocupava a 96ª colocação (IPC, 2017, p. 5).

Este levantamento é feito anualmente desde 1996 e pontua a percepção que cidadãos dos países avaliados têm sobre o grau de corrupção no setor público. A metodologia do estudo trabalha com escala que vai de 0 (extremamente corrupto) a 100 (extremamente transparente) pontos, ou seja, quanto maior a pontuação, menor a percepção da população sobre a corrupção. Os dados são coletados por diferentes instituições de pesquisa acerca da percepção do nível de corrupção dos países: (i) é realizada pesquisa quantitativa da percepção da corrupção que empresários e especialistas têm sobre a corrupção no setor público do país; (ii) vários países são pontuados na mesma escala; (iii) no mínimo três instituições de pesquisa repetem pesquisa nos mesmos países regularmente, sendo que a pontuação do país é resultado da média das fontes pesquisadoras.

Para se compreender mais claramente a posição do Brasil no IPC, vale dizer que são considerados países com percepção de corrupção mediana aqueles que atingem 50 pontos. O Brasil apresentou 35 pontos em 2018, ou seja, abaixo da média. A média mundial ficou em 43 pontos; a pontuação média dos países que compõem as maiores economias do mundo, o G20⁷, foi de 54 pontos (IPC, 2018, p.4).

Figuram entre países mais transparentes, por exemplo, a Dinamarca (88 pontos), a Nova Zelândia (87 pontos), a Finlândia (85 pontos), Singapura (85 pontos), a Suécia (85 pontos) e a Suíça (85 pontos) e entre os percebidos como mais corruptos, *ex vi*, a Coreia do Norte (14 pontos), o Iêmen (14 pontos), o Sudão do Sul (13 pontos), a Síria (13 pontos) e a Somália (10 pontos) (IPC, 2018, p.6). A análise por região do globo mostra a África subsariana com 32 pontos, o Leste Europeu e a Ásia Central com 35 pontos, o Oriente Médio e a África do Norte com 39 pontos, a Ásia-Pacífico com 44 pontos, as Américas com 44 pontos, Europa Ocidental e União Europeia com 66 pontos (IPC, 2018, p.7). A Tabela 8 apresenta a classificação do Brasil no IPC entre 2012 e 2018.

⁷ Grupo composto por ministros de finanças e chefes de bancos centrais das 19 maiores economias do mundo e da União Europeia: África do Sul, Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos, México, China, Japão, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, Arábia Saudita, Turquia, União Europeia, Alemanha, França, Itália, Rússia, Reino Unido e Austrália.

Tabela 8. Índice de percepção da corrupção: 2012 a 2018

Ano	Países avaliados	Colocação Brasil	Pontuação (0 a 100)
2018	180	105 ^a	35
2017	180	96 ^a	37
2016	176	79 ^a	40
2015	168	76 ^a	38
2014	175	69 ^a	43
2013	177	72 ^a	42
2012	176	69 ^a	43

Fonte: Índice (2018, p. 3), IPC (2018, p.4).

Na avaliação da Transparência Internacional, quanto maior a liberdade de expressão em determinado país, maior a capacidade de percepção dos entrevistados sobre o grau de corrupção (IPC, 2017, p. 3). Para os resultados brasileiros do IPC 2017, a Transparência Internacional concluiu que:

Não houve, em 2017, qualquer esboço de resposta às causas estruturais da corrupção no país. Ao contrário, a velha política que se apegava ao poder parece mais unida do que nunca no propósito de impedir os avanços e "estancar a sangria". Enquanto isso, a sociedade se mostra cada vez mais dividida pela polarização exacerbada do debate público, enfraquecendo a pressão social por mudanças efetivas (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2018, p. 2).

Já na conclusão do IPC 2018, a Transparência Internacional destacou:

A região das Américas continua falhando ao não tomar sérias medidas contra a corrupção. Líderes populistas estão transformando a política em toda a região, aumentando o alerta vermelho sobre o modo como tratam os meios de comunicação, sociedade civil e instituições democráticas – todas elas em risco de se tornarem menos eficazes como freios e contrapesos contra a corrupção (IPC, 2018, p.9).

O estudo mostra, ainda, que a corrupção não é exclusividade do Brasil. Dentre os 180 países avaliados em 2017, 69% atingiram pontuação abaixo de 50, o que corresponde a cerca de seis bilhões de pessoas vivendo em países cujo setor público é percebido como corrupto (IPC, 2017, p. 7). Em 2018, 2/3 dos países ficaram com pontuação abaixo de 50 (IPC, 2018, p. 3).

Apesar de o Brasil ser a 9^a economia do mundo (BRASIL, 2018, p. 1) e possuir capacidade territorial, climática, bem como minérios bastantes para produzir grandes riquezas, sua classificação destoa muito se comparada às 10 maiores economias mundiais entre as quais está inserido⁸ (Tabela 9). De modo geral, a Transparência Internacional concluiu na análise dos resultados de 2018 que “a grande maioria dos países avaliados têm feito pouco ou nenhum progresso” (IPC, 2018, p. 3).

⁸ A classificação de economias mundiais se baseia no PIB de cada país, que é um indicador macroeconômico que considera a soma de bens e serviços finais produzidos por determinado país.

Tabela 9. Comparativo do IPC 2017/2018 entre as 10 maiores economias mundiais.

10 maiores economias	País	Pontuação IPC 2017	Pontuação IPC 2018
1º	Estados Unidos	75 pontos	71 pontos
2º	China	41 pontos	39 pontos
3º	Japão	73 pontos	73 pontos
4º	Alemanha	81 pontos	80 pontos
5º	Reino Unido	82 pontos	80 pontos
6º	França	70 pontos	72 pontos
7º	Índia	40 pontos	41 pontos
8º	Itália	50 pontos	52 pontos
9º	Brasil	37 pontos	35 pontos
10º	Canadá	82 pontos	81 pontos

Fonte: IPC (2017, p. 4-5); IPC (2018, p. 4-5).

Conforme se extrai dos dados apresentados na Tabela 9, em 2018, dentre os países que representam as 10 maiores economias mundiais, há sete países que apresentam IPC acima de 50, sendo eles Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá. E há três países com grau de transparência abaixo da média: Índia, com 41 pontos, China com 39 pontos, e, em último Brasil, com 35 pontos (IPC, 2018, p. 4-5).

Ao comparar o IPC com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) destes 10 países (Tabela 10), é possível notar que tanto o Brasil, quanto a China e a Índia, também são as três únicas, dentre estas dez nações, que não apresentam IDH classificado em “muito alto desenvolvimento humano”: a Índia tem IDH “médio” e a China e o Brasil têm IDH “alto” (mas não “muito alto”, como os outros países mencionados). O IDH é um indicador de progresso humano compilado em todo o mundo pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que leva em consideração três dimensões, renda, saúde e educação, e pontua o desenvolvimento humano em baixo (0 a 0,554), médio (0,555 a 0,699), alto (0,7 a 0,799) e muito alto (0,8 a 0,999) (IDH, 2014, p.1-3).

Tabela 10. Comparativo entre o IPC e o IDH das 10 maiores economias mundiais.

10 maiores economias	País	Pontuação IPC 2018	IDH 2014
1º	Estados Unidos	71 pontos	0,915 muito alto
2º	China	39 pontos	0,727 alto
3º	Japão	73 pontos	0,891 muito alto
4º	Alemanha	80 pontos	0,916 muito alto
5º	Reino Unido	80 pontos	0,907 muito alto
6º	França	72 pontos	0,888 muito alto
7º	Índia	41 pontos	0,609 médio
8º	Itália	52 pontos	0,873 muito alto
9º	Brasil	35 pontos	0,755 alto
10º	Canadá	81 pontos	0,913 muito alto

Fonte: IPC (2018, p. 4-5); IDH (2014, p.1-32).

Constata-se, conforme Tabela 11, que países com IPC acima de 85 pontos (baixo nível de corrupção perceptível) como Dinamarca, Nova Zelândia, Finlândia, Singapura, Suécia, são países com IDH classificado em “muito alto desenvolvimento humano”. Enquanto que países com IPC abaixo de 16, como Afeganistão, Guiné-Bissau, Sudão, Iêmen, Sudão do Sul, apresentam IDH “baixo”.

Tabela 11. Comparativo entre o IPC e o IDH dos cinco países mais e menos transparentes

País	Classificação IPC 2018	Pontuação IPC 2018	IDH 2014
Dinamarca	1º	88 pontos	0,923 muito alto
Nova Zelândia	2º	87 pontos	0,913 muito alto
Finlândia	3º	85 pontos	0,883 muito alto
Singapura	3º	85 pontos	0,912 muito alto
Suécia	3º	85 pontos	0,907 muito alto
Afeganistão	172º	16 pontos	0,465 baixo
Guiné-Bissau	172º	16 pontos	0,420 baixo
Sudão	172º	16 pontos	0,479 baixo
Iêmen	176º	14 pontos	0,498 baixo
Sudão do Sul	178º	13 pontos	0,467 baixo

Fonte: IPC (2018, p. 5-6); IDH (2014, p.1-32).

Delia Ferreira Rubio, presidente global da Transparência Internacional (IPC 2018, p.3), avalia que “é muito mais provável que a corrupção cresça onde os alicerces democráticos são fracos”. Patricia Moreira, diretora executiva global da entidade (IPC 2018, p.3), considera que “a corrupção corrói a democracia e produz um ciclo vicioso, em que a corrupção compromete as instituições democráticas e, por sua vez, estas perdem capacidade de controlar a corrupção”. Diante destes resultados e ponderações, é possível concluir que a corrupção no setor público representa empecilho ao crescimento sustentável do Brasil.

A análise do IPC 2018 se afina com recente manifestação do Ministro Luís Roberto Barroso, do STF, sessão plenária daquela Corte realizada em 28 de novembro de 2018 na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.874 (BRASIL, 2018) para decidir sobre a constitucionalidade do indulto de Natal concedido aos condenados, pelo então Presidente da República Michel Temer (2016-2018):

A corrupção é um crime violento, praticado por gente perigosa. É um equívoco supor que não seja assim. Corrupção mata. Mata na fila do SUS, mata na falta de leitos, mata na falta de medicamentos, mata nas estradas que não têm manutenção adequada. A corrupção destrói vidas que não são educadas adequadamente em razão da ausência de escolas, deficiência de estruturas e equipamentos. O fato de o corrupto não ver nos olhos a vítima que ele produz, não o torna menos perigoso. **A crença de que a corrupção não é um crime grave e violento e de que os corruptos não são perigosos, nos trouxe até aqui, a esse quadro sombrio, em que recessão, corrupção e criminalidade elevadíssima nos atrasam na história e nos retém como um país de renda média, que não consegue furar o cerco.** Foi por essa leniência que nós criamos um país feio e desonesto (BRASIL, 2018, p.1-2) (Grifo nosso).

Ao analisar a pontuação do Brasil no IPC dos últimos anos (Tabela 8), verifica-se que a percepção da população sobre a corrupção do setor público cresceu. Conforme análise de Bruno Brandão, diretor executivo da Transparência Internacional no Brasil, este crescimento é reflexo da grande exposição de casos de corrupção pelos meios de comunicação, o que a torna mais visível (BRASIL PIORA, 2019, p. 2).

Temos no Brasil um grande contingente de notícias que acabaram ocupando status de escândalos públicos de corrupção. A corrupção existe no Brasil desde o seu descobrimento, conforme já foi demonstrado nos Capítulos 2 e 3. Mais recentemente, dos anos 80 até o momento, contudo, os jornais cotidianamente noticiam grandes montantes de recursos públicos desviados para fins particulares, fato que vem crescendo, chegando aos dias de hoje com o escândalo de nível mundial representado pela “Operação Lava Jato”.

A gama de práticas classificadas sob o nome genérico de ‘corrupção’ permite perceber a força catalisadora deste termo, sua estratégica [...] São fatos diversos, ocorrido em esferas diversas, que aparentemente se tornam compreensíveis quando colocados sob esta denominação. Poderíamos afirmar que vivemos e assistimos a construção de um campo litigioso que tem como ponto de partida a percepção progressiva de que determinadas práticas são lesivas e que se relacionam com a atuação de determinados grupos identificados de pessoas, ou seja, que existem responsáveis (SCHILLING, 1999, p. 98).

Os escândalos de corrupção estão relacionados com práticas clientelistas. Nos parágrafos que seguem, serão brevemente apresentados por amostragem, casos destacados pelos jornais como os mais emblemáticos na demonstração de práticas clientelistas ao longo dos anos 80 até a atualidade. Tratam-se de notícias coletadas em análise documental de jornais e revistas das últimas décadas. Vejamos.

Um caso que ganhou destaque no final do século passado, entre os anos 80 e 90, foi o que ficou conhecido como **Anões do Orçamento**. Em 1993 foi aberta uma CPI que investigou 37 deputados federais, dos quais seis foram cassados e quatro renunciaram. Pelo que se apurou, os parlamentares agiam de três formas: (i) incluíam emendas em favor de entidades filantrópicas mantidas por parentes ou “laranjas” (representantes propositadamente posicionados); (ii) destinavam verbas para grandes obras públicas utilizando empreiteiras parceiras que repassavam comissões. (iii) incluíam no orçamento pagamentos de taxas para obras públicas que seriam pagas a construtora mantida por determinado deputado. O dinheiro era “lavado” pela compra de bilhetes de loteria premiados, sendo que determinado deputado federal, que manipulava os resultados, teria sido premiado 200 vezes no sorteio da loteria federal. O rombo estimado foi de cerca de R\$800 milhões (OS 10 MAIORES, 2014, p.1)

Em 1992, uma denúncia se baseou numa conduta de clientelismo na campanha eleitoral de **Fernando Collor**, eleito Presidente do Brasil (1990-1992). O fato desencadeou uma investigação e iniciou um processo de *impeachment*, culminando na renúncia do então presidente (FIAT, 2015, p. 1), seguindo-se processos para apuração das condutas ilícitas praticadas por Fernando Collor.

Um cheque vindo de uma conta fantasma de PC Farias, tesoureiro da campanha de Collor e organizador dos esquemas do ex-presidente, foi usado para comprar um Fiat Elba – e para reformar a Casa da Dinda, residência oficial do presidente. Quando essa prova foi obtida pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que cuidava do caso, em 1992, a saída de Collor da presidência foi inevitável. (FIAT, 2015, p.1).

De 1992 a 1998, houve o caso que ficou conhecido como **Juiz Lalau do Tribunal do Trabalho**, sendo que um magistrado, juntamente com um ex-senador do Distrito Federal (que chegou a ser peso), desviaram cerca de R\$2 bilhões de verbas públicas para construção do fórum do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo. As obras tiveram início de 1992, mas em 1998 auditorias constataram que da liberação de 98% de verbas públicas, somente 64% das obras tinham sido realizadas (OS 10 MAIORES, 2016, p. 3).

O **Caso do Banestado** também se destacou pelos valores envolvidos. De 1996 a 2000, cerca de R\$42 bilhões foram ilegalmente desviados e remetidos do antigo Banco do Paraná (Banestado) para contas no exterior, chamadas CC5; eram utilizadas contas abertas em nomes de “laranjas” (pessoas intermediárias) para remessa dos valores ao estrangeiro com apoio e participação de cerca de 684 gerentes e diretores de bancos (OS 10 MAIORES, 2014, p, 4).

Há, ainda, o **Caso Sudam**, observado entre 1998 e 1999, no qual senadores e dirigentes da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia falsificavam notas fiscais e contratos para desviar recursos, que chegaram à ordem de R\$214 milhões, envolvendo 143 réus (OS 10 MAIORES, 2014, p, 2).

Ocupou o noticiário, também, o caso conhecido como **Vampiros da Saúde**, de 1990 a 2004, em que membros do Ministério da Saúde, empresários, servidores, fraudaram licitações referentes à compra de derivados de sangue para tratamento de hemofílicos, levando cerca de 17 pessoas à prisão e desviando por volta de R\$2,4 bilhões (OS 10 MAIORES, 2014, p, 1).

Entre 1998 e 2008 observou-se o escândalo denominado **Máfia dos fiscais**, pelo qual comerciantes e ambulantes de São Paulo eram ameaçados por servidores públicos e vereadores daquela capital para pagarem propina, sob pena de terem suas bancas e

mercadorias apreendidas e multadas, além da aplicação de multas; o caso envolveu rombo de cerca de R\$18 milhões de recursos públicos (OS MAIORES, 2018, p. 3).

No ano de 1999 houve o **Escândalo do Banco Marka**. Enquanto o governo federal tentava segurar a crise cambial para que o Plano Real fizesse frente ao dólar, as taxas de juros tiveram que ser elevadas. Naquele ano, o Banco Central teve que elevar o teto do dólar de R\$1,22 para R\$1,32. Um banqueiro, proprietário do Banco Marka, possuía 20 vezes seu patrimônio líquido em contrato de venda de dólar futuro, vindo a sofrer um revés bilionário. Para equilibrar suas contas, este banqueiro firmou acordo com o Banco Central, conseguindo comprar dólares por valor inferior ao de mercado, resultando num rombo para os cofres públicos de R\$1,8 bilhões (OS MAIORES, 2018, p. 4).

Em 2005 houve o escândalo denominado **Mensalão**, que povoou por anos o noticiário nacional, envolvendo cerca de 40 parlamentares federais que recebiam mensalidades de aproximadamente R\$30 mil por mês para votar em projetos de lei de acordo com os interesses do Governo Federal. O prejuízo apurado chegou na casa de R\$55 milhões (OS MAIORES, 2018, p, 5).

Em 2006 foi deflagrado, pela Polícia Federal, o esquema denominado **Máfia dos Sanguessugas**, que já operava desde 2001. A operação envolvia compra de ambulâncias com superfaturamento de até 260% e a propina era paga para uma empresa envolvida. A quadrilha era composta por mais de 70 parlamentares que atuaram em vários Estados, como Acre, Amapá, Distrito Federal, Mato Grosso, Paraná e Rio de Janeiro, envolvendo prefeituras, três senadores e cerca de 70 deputados federais. Foram desviados cerca de R\$140 milhões do orçamento destinado à saúde pública (OS MAIORES, 2015, p.5).

Em 2007 houve a **Operação Navalha na Carne**, que também se utilizava de emendas parlamentares para realização de obras públicas. As ações envolviam fraude a licitações, peculato, corrupção ativa e passiva, crimes contra o sistema financeiro, entre outros. Eram desviados recursos federais para obras públicas já acertadas com determinada empreiteira. Cerca de 49 pessoas foram presas, inclusive, um ex-governador do estado do Maranhão. A operação envolveu 10 estados e os Ministérios de Minas e Energia, Transportes, Cidades e Integração Nacional. Os valores desviados foram apurados na ordem de R\$1,06 bilhão (OS MAIORES, 2018, p. 3).

O **Caso Furnas** teve início em 2008, na estatal Furnas Centrais Elétricas, municípios de Batalha/MG e Simplício/GO. Em estudo. O Tribunal de Contas da União apurou que a construção estaria orçada em R\$ 460 milhões, mas o valor alcançou R\$ 868 milhões e, por

fim, chegou quase a R\$ 1 bilhão. Apurou-se que o prejuízo mínimo foi de R\$ 177 milhões (OS MAIORES, 2015, p. 5).

Outro caso de grande repercussão foi a **Máfia dos Transportes**, denúncias que vieram à tona em 2011. A estatal das ferrovias Valec e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) eram administradas por determinado partido político que cobrava 4% de propina das empresas empreiteiras responsáveis pelo projeto, com rombo apurado em torno de R\$ 23 milhões (OS MAIORES, 2015, p. 5).

No ano de 2012, um repórter de televisão infiltrado no **Hospital Federal Infantil do Rio de Janeiro** desbaratou esquema de fraude em licitações da saúde pública do Rio de Janeiro, revelando esquema de contratações e licitações ilegais envolvendo funcionários públicos, quatro empresas e governo, com prejuízo público de cerca de R\$ 22 milhões (OS MAIORES, 2015, p. 5).

Em 2015 houve o **Caso dos Fundos de Pensão**. Tais fundos destinavam-se a garantir a aposentadoria e pensões de funcionários de empresas estatais, como por exemplo, a PREVI, que atende funcionários do Banco do Brasil. Os fundos são vultosos e detém cerca de 15% da dívida pública, além de participações em empresas como a Vale e a Embraer. Apurou-se que eram realizadas pequenas transações de aquisição destes fundos, cuja frequência e quantidade chamou a atenção a ponto de ser instaurada a CPI dos Fundos de Pensão. Após meses de apuração, constatou-se que R\$77,8 bilhões em fundos se tratavam de contratos fraudados, mais de 200 pessoas foram indiciadas e o prejuízo dos recursos públicos chegou a R\$3 bilhões (OS 10 MAIORES, 2016, p. 3).

A também conhecida **Operação Zelotes**, iniciada em 2015, apura até os dias atuais corrupção no Colegiado de Administração de Recursos Fiscais (CARF), envolvendo empresas, empresários, lobistas, que teriam pago propinas para anular multas aplicadas pela Receita Federal a grandes bancos e empresas. O rombo até o momento estaria apurado em cerca de R\$19 bilhões (OS 10 MAIORES, 2016, p. 4).

Por fim, temos a **Operação Lava Jato**, conjunto de investigações de corrupção e desvio de recursos públicos, mobilizada pelo Ministério Público Federal e cuja tramitação original ocorreu a partir da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR, Ainda em curso, atualmente está desdobrada em diversas fases e tramita em diversos Estados conforme a localização dos fatos e dos réus. Teve início em 2009, mas tornou-se pública com a deflagração de sua primeira fase ostensiva em 17 de março de 2014 (BRASIL, 2019, p. 1) Em uma de suas frentes de investigação, a Operação Lava Jato descortinou relações clientelistas existentes entre grandes grupos empresariais e os poderes executivo e legislativo (BRASIL, 2019, p.1). A constatação

de que doações empresariais a campanhas eleitorais resultaram em favorecimento das doadoras em licitações públicas culminou na vedação do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.650, de 17 de setembro de 2015 (BRASIL, 2015).⁹

Os números da Operação Lava Jato merecer destaque. A partir de 17 de março de 2014 (início da primeira fase ostensiva), a operação teve 2.476 procedimentos instaurados; 1.072 mandados de busca e apreensão; 227 mandados de condução coercitiva; 120 mandados de prisão preventiva; 138 mandados de prisão temporária; 6 prisões em flagrante; 548 pedidos de cooperação internacional com mais de 40 países; 176 acordos de colaboração premiada formalizados com pessoas físicas; 11 acordos de leniência e 1 termo de ajustamento de conduta firmados com empresas; 82 acusações criminais contra 347 pessoas e 46 sentenças condenatórias criminais por corrupção; crimes contra o sistema financeiro internacional, tráfico transnacional de drogas, formação de organização criminosa, lavagem de ativos e outros; 215 condenações contra 140 pessoas, resultando em 2.036 anos, 4 meses e 20 dias de pena; 9 acusações de improbidade administrativa contra 52 pessoas físicas, 16 empresas e 1 partido político; R\$39,9 bilhões em pedidos de ressarcimento (BRASIL, 2019, p. 1).

No Supremo Tribunal Federal, os números da Operação Lava Jato, que é competência da 2ª Turma, foram divulgados em balanço datado de 5 de dezembro de 2018, referente ao período de 2015 a 2018. São até agora 300 investigações instauradas; 24 pessoas denunciadas pela Procuradoria Geral da República; 8 ações penais; 2 julgamentos, sendo 1 pessoa condenada (13 anos e 9 meses de prisão) e 1 pessoa absolvida; 110 delações premiadas homologadas desde 2016; R\$782 milhões recuperados aos cofres públicos; 133 ações cautelares e 16 prisões (BRASIL, 2018, p. 1-6).

Com todo esse clamor jornalístico, vieram a lume nesta investigação operações clientelistas realizadas entre grandes grupos empresariais e detentores de mandatos eletivos. Foi apurado, neste contexto, que as 10 empresas que mais doaram para campanhas em 2014 contribuíram com a vitória de 360 dos 513 deputados federais eleitos, ou seja, garantiram o poder político de 70% da Câmara dos Deputados (AS 10 EMPRESAS, 2014, p. 1-2), como se observa na Tabela 12. Ademais, as contribuições não foram direcionadas com exclusividade a

⁹ A partir das eleições gerais de 2018, com a vedação da doação empresarial de campanha, a lei n. 13.487, de 06 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017) introduziu na lei das eleições n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997) o artigo 16-C e parágrafos, instituindo o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), composto por recursos públicos exclusivamente destinados ao financiamento de campanhas eleitorais. Nas eleições de 2018, este fundo foi de R\$1.716.209.431,00, tendo sido repassados aos diretórios nacionais dos partidos políticos por critérios de quantidade de votos obtidos por cada um deles para o cargo de deputados federais na eleição geral anterior de 2014 (FUNDO, 2019, p.1).

determinada agremiação partidária ou a determinado candidato; o que se verificou foram doações sobrepostas, cruzadas, direcionadas pelas mesmas empresas a vários partidos e vários candidatos, de diferentes ideologias.

Uma das principais razões para isso ter acontecido foi que, como suas assessorias costumam dizer, as empresas não privilegiam “nenhum partido, candidato ou corrente política”. Ao contrário, elas buscam o mais amplo espectro possível. Os 360 deputados que elas financiaram estão distribuídos por 23 partidos diferentes. (AS 10 EMPRESAS, 2014, p. 1).

Tabela 12. Doações de campanha empresariais e deputados federais eleitos - eleições 2014

Empresa	Valor doado a candidatos a deputado federal	Candidatos beneficiados eleitos	Partidos políticos representados
Grupo JBS	R\$ 61,2 milhões	162	21
Grupo Bradesco	R\$ 20,3 milhões	113	16
Grupo Vale	R\$ 17,7 milhões	85	17
Grupo Itaú	R\$ 6,5 milhões	84	16
Construtora OAS	R\$ 13 milhões	79	14
Ambev	R\$ 11,7 milhões	76	19
Odebrecht	R\$ 6,5 milhões	62	-
UTC Engenharia	R\$ 7,2 milhões	61	-
Queiroz Galvão	R\$ 7,5 milhões	57	-

Fonte: As 10 empresas (2014, p. 1-2)

Acesso privilegiado aos governos [...] refere-se ao acesso privilegiado dos financiadores ao poder político, tais como a atuação de grupos de interesses organizados e acesso às informações restritas, participação desigual, diminuição da competição eleitoral, diferentes capacidades de inserir demandas na agenda política, privilégios nas políticas regulatórias, etc. **Em um sistema representativo desvirtuado, a quem realmente os partidos representam: os eleitores ou os financiadores de campanhas?** Esta é uma intrigante questão que se impõe aos analistas dos regimes democráticos contemporâneos (PEIXOTO, 2016. p. 26). (Grifo nosso)

Dentre os 10 conglomerados empresariais que mais doaram na campanha eleitoral de 2014, o comprometimento do lucro líquido chegou a 66% (Tabela 13). Em alguns casos, pelo que se apurou posteriormente nas investigações da Operação Lava Jato, trataram-se de investimentos travestidos de doações de campanha que viabilizaram trocas de favores posteriores com candidatos e partidos empoderados no processo eleitoral, garantindo vitória em grandes licitações (empreiteiras) e aprovação de leis que favorecessem o mercado de atuação de tais empresas.

Tendo consciência de que medidas tomadas pelo governo favorecem os interesses de alguns e não contemplam os de outros, os capitalistas se organizam para ter influência política. Eles tendem a encarar a despesa em política como um investimento que deve, no devido tempo, proporcionar lucro. E logo se convencem de que é muito mais eficiente participar do financiamento da eleição de algumas centenas de deputados federais do que gastar o equivalente na eleição de um ou dois representantes diretos. (FARIAS, 2000, p. 52).

Tabela 13. Grupos empresariais. Doações para partidos políticos. Eleições 2014

Ranking	Empresa	Valor doado a partidos políticos diversos	% do lucro líquido em 2013
1º lugar	Grupo JBS	R\$ 361,8 milhões	42,5%
2º lugar	Andrade Gutierrez	R\$ 82,9 milhões	63,90%
3º lugar	OAS	R\$ 68,7 milhões	19,20%
4º lugar	Queiroz Galvão	R\$ 55,8 milhões	39%
5º lugar	UTC Engenharia	R\$ 52,8 milhões	66,50%
6º lugar	Bradesco	R\$ 49,6 milhões	0,30%
7º lugar	Odebrecht	R\$ 48,4 milhões	3,40%
8º lugar	Grupo Vale	R\$ 45,1 milhões	1,70%
9º lugar	Ambev	R\$ 40 milhões	0,40%
10º lugar	BTG Pactual	R\$ 31,9 milhões	1,30%

Fonte: Souza (2015, p. 1-2).

Esta prática remete ao que Sorj (2001, p.15) define como patrimonialismo privado:

O patrimonialismo privado, isto é, a apropriação de recursos públicos por agentes privados, geralmente através de licitações montadas para obter do Estado contratos superfaturados. Além dessa forma típica de patrimonialismo, que fez surgir uma burguesia contratista de Estado, existem outros mecanismos de favorecimento, como a obtenção de créditos subsidiados, a liberação de produtos não devidamente testados ou a obtenção de indenizações desproporcionais. Todos esses mecanismos levaram a uma verdadeira *colonização do Estado* por interesses privados e a uma perda do sentido público, afetando a eficácia e a autonomia necessária da máquina governamental para planejar as ações com uma visão que transcenda os interesses particulares. (SORJ, 2001. p. 15).

Nas palavras do Ministro Luís Roberto Barroso, do STF, sessão plenária de 28 de novembro de 2018, Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.874 (BRASIL, 2018):

A corrupção no Brasil não foi produto de pequenas falhas individuais, de pequenas fraquezas humanas. Ela foi produto de esquemas profissionais, de arrecadação e de distribuição de dinheiros desviados e envolveu agentes públicos, agentes privados, empresários, empresas estatais, empresas privadas, membros do legislativo, membros do Congresso, membros dos partidos políticos, é impossível não sentir vergonha pelo que aconteceu no Brasil. (BRASIL, 2018).

As notícias jornalísticas de trocas clientelistas eleitorais dos últimos anos não se fixam, porém, somente em grandes empresas que investiram em campanhas por buscarem favorecimento junto ao poder público. A imprensa dá conta, também, de uma prática antiga e enraizada nos gabinetes dos candidatos eleitos: as trocas por cargos comissionados e a retenção de salários de servidores nomeados. É a predominância, nos locais de poder, da fidelidade pessoal a um chefe político, o coronel (LEAL, 1997, p.276).

Os cidadãos, por exemplo, mantêm em órgãos públicos, políticos suspeitos de corrupção, numa espécie de cumplicidade. A explanação funcional, como resposta às necessidades do sistema, se mostra insuficiente, porque ignora a interação dos atores concretos, sua rede de relações e hierarquias, tanto quanto seus interesses específicos. A estrutura relacional em que a corrupção se apoia é essencialmente assimétrica pela desigualdade das posições dos atores, o que permite abusos de poder (BREI, 1996, p. 110)

As nomeações para cargos *ad nutum* (de livre nomeação e exoneração por agentes políticos) empoderaram os partidos políticos (a maioria dos estatutos dos 35 partidos políticos registrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral ainda possui dispositivos que exigem percentual de nomeações entre filiados da legenda partidária do mandatário) e garantem apoio eleitoral dos servidores empregados e de seus familiares e amigos. Um gabinete com muitos comissionados pode ser uma das estratégias de reeleição na qual “políticos de profissão distribuem recursos públicos e favores ligados às instituições governamentais, em troca de sustento eleitoral” (FARIAS, 2000, p. 59).

Embora esses postos sejam importantes para a gestão pública, sua má utilização nas administrações públicas em todas as esferas tem sido alvo de críticas da sociedade. A prática mais adotada pelos políticos, ao preencherem esses postos, é a nomeação de parentes e amigos que ocupam o cargo, muitas vezes sem exercê-lo efetivamente (DIAS, 2017, p. 48)

Um senador que, assumiu a cadeira em 2015, despertou o interesse da imprensa pela quantidade de servidores comissionados em seu gabinete: o Portal Transparência do Senado informava 100 nomeações (com custo mensal de R\$700 mil para a União) em 10 de agosto de 2018 (BRASIL, 2018). O interesse da imprensa neste gabinete foi motivado pelo vazamento de gravações telefônicas do senador afirmando que nomeava “a melancia que quiser” (SENADOR, 2018, p. 1).

Na prática, os cargos comissionados são uma fonte valiosa de poder para os políticos e partidos. Os cargos comissionados servem como moeda de troca, que os políticos podem oferecer a militantes, pessoas de confiança e técnicos que colaboram na promoção de uma candidatura (SECCHI, 2013, p. 104)

Mas não é só. Nos gabinetes há também o “mensalinho”, também denominado “pedágio”, “rachid”, “confisco de salário”:

Esta tipologia de lavagem de dinheiro, também conhecida como ‘estruturação’, ‘fracionamento’ ou ‘structuring’, consiste na divisão de valores maiores em menores, tanto no depósito como na movimentação financeira, lançando-se mão de várias operações ao invés de uma única, usando uma ou mais pessoas, e ainda uma ou mais contas, tendo por objetivo evitar a realização de comunicação obrigatória de operações suspeita ou não despertar desconfiança por parte dos agentes obrigados de setores regulados, especialmente bancos. Nos EUA caracteriza crime autônomo (DALLAGNOL, 2013, p. 385).

A notícia jornalística abaixo ilustra o *modus operandi* desta prática:

Na prática funciona assim: um profissional é nomeado como assessor em um gabinete e recebe um salário de, por exemplo, 2.000 reais. No mesmo dia em que esse valor cai em sua conta corrente, ele é obrigado a devolver parte dessa remuneração (de 10% a 70%) para alguma pessoa de confiança do parlamentar. Em geral, há um pacto de silêncio entre as partes: o assessor quer manter o emprego e depende do político que confisca parte do seu rendimento” (CONFISCO, 2018, p. 2)

Enfim, é a manutenção da prática do patrimonialismo político mediante utilização de cargos públicos para trocas clientelistas: *patronus* e clientes se favorecem mutuamente, o primeiro para manter o poder político, o segundo para garantir proteção e sustento:

O patrimonialismo dos políticos, isto é, **a utilização de cargos políticos** eletivos ou executivos **para usufruto de vantagens econômicas através do uso dos recursos da coisa pública, da concessão de favores ao setor privado**, dos mecanismos legais de distribuição de itens orçamentários, **do nepotismo** e da obtenção de privilégios como autoconcessão de altos salários e aposentadorias (SORJ, 2001, p.15). (Grifo nosso).

Para piorar o quadro, dentre os membros do Congresso Nacional na legislatura 2015-2019, de cada três deputados federais, ao menos um deles estaria envolvido em investigação criminal: dos 513 integrantes da Câmara dos Deputados, ao menos 178 estariam respondendo inquéritos policiais ou ações penais (UM EM CADA, 2018, p. 1).

Outra prática clientelista muito comum e amplamente noticiada pelos meios de comunicação é a compra de votos ou de apoio político. Conforme já abordado no Capítulo 3, esta ilicitude é o principal motor das constantes alterações legislativas nas regras de campanha e de propaganda eleitoral, buscando a coibição da troca de bens ou benefícios por votos ou apoio.

No dia 22 de março de 2018, o TSE cassou o mandato do então governador do estado de Tocantins pelo uso de recursos não declarados (“caixa 2”) durante a campanha eleitoral que o elegeu em 2014 (GOVERNADOR, 2018, p. 1). Para suprir a vacância do cargo, foi convocada pela justiça eleitoral uma eleição suplementar, cujo primeiro turno ocorreu no dia 03 de junho de 2018. Nesta data, os jornais noticiaram sete prisões por suspeita de prática crimes eleitorais de: (i) transporte de eleitores para suas respectivas seções de votação; (ii) pagamento médio de R\$50,00 por voto; e, (iii) distribuição de materiais de propaganda eleitoral no dia da eleição (EM TOCANTINS, 2018, p. 1-2).

O oferecimento de meio de transporte ou alimentação gratuita no dia da eleição configura crime eleitoral previsto nos artigos 302 e 304 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965), tendo em vista tratar-se de prática de favorecimento eleitoral (troca de benefício por voto) em prol de candidato ou partido. A troca de votos por pecúnia, ou mesmo benefícios, é crime eleitoral de captação ilícita de sufrágio, ou compra de votos, tipificado no artigo 41-A, da lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997). A distribuição de material de propaganda no dia da eleição constitui crime conhecido como “boca de urna”, previsto no artigo 39, parágrafo 5º, da lei n.º 9.504 (BRASIL, 1997), por influenciar o eleitor a votar em

determinado candidato, num dia que é protegido pela legislação eleitoral para reflexão do eleitor e livre exercício da democracia.

Nas eleições gerais de 2018, chamou a atenção notícias sobre o passo a passo da compra de votos no bairro Coelhos, em Recife (Pernambuco), principalmente por utilizar a propaganda eleitoral como modo de remunerar o eleitor pelo apoio político ou voto. Apesar de ser vedada a venda de espaço para fixação de propaganda eleitoral, bem como comercialização de apoio político ou voto, os fatos ali observados contrariaram o disposto no Código Eleitoral (BRASIL, 1965) e na lei das eleições n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997):

Colar o adesivo na porta de casa é R\$ 30. Se for bandeira, é mais de R\$ 100. Quem promete votar e entrega o número do título de eleitor recebe R\$ 40. Balançar bandeira durante visita do candidato na comunidade, R\$ 40 ou R\$ 50. Para vigiar das 8h às 17h30 as bandeiras na rua é mais ou menos R\$ 500 pelo mês inteiro. Esses exemplos de compra de votos e de cabos eleitorais foram relatados à Pública por moradores da comunidade dos Coelhos, na região central de Recife. [Os candidatos] Pegam o título, o povo fica com medo e vota mesmo. Eles dizem que vão olhar quantos votos tiveram na área. [...] Quando os candidatos vão fazer comício, eles chegam com seu material de campanha, **pagam os seguradores de bandeiras e deixam a cena combinada. Eles trazem comida, cachaça, soltam fogos, mas vão embora rápido. [...] Arruma emprego, paga enterro, compra as coisas do dinheiro dele para ajudar até quem não vota nele** (O PASSO, 2018, p. 2). (Grifo nosso)

A descrição da matéria jornalística é contundente (O PASSO, 2018, p. 2). De um lado, por trazer todo o detalhamento e até tabela de valores da compra de espaço e apoio eleitoral. De outro, por tratar de fatos ocorridos nos dias atuais, na última eleição geral (2018). A narrativa descreve prática comum em um bairro com 7.633 habitantes, que residem em cerca de 2.000 mil palafitas (barracos sobre águas) e 900 casas de alvenaria e tábua, com renda média de R\$900,00 mensais por família (O PASSO, 2018, p. 5).

A professora da Universidade Federal de Pernambuco e cientista política Ana Maria de Barros, entrevistada na matéria jornalística (O PASSO, 2018, p.1-12), concluiu que em locais como Coelhos, o “voto de cabresto” foi substituído pelo “voto de permuta” e a pobreza e a ignorância contribuem para a manutenção das mesmas famílias de políticos no poder.

Em Pernambuco, famílias tradicionais comandam as prefeituras do interior. Filhos, esposas e parentes vão herdando, eternizando-se na política e formando a rede de poder cuja moeda principal é o voto. A política, que é pública, passa a ser privada. (O PASSO, 2018, p. 7).

Também nas eleições de 2018, um professor foi preso em flagrante pela polícia federal em Campo Grande (Mato Grosso do Sul) após ser flagrado pela Polícia Federal pagando eleitores para colar adesivos de campanha em veículos particulares (PROFESSOR,

2018, p.1). Este tipo de pagamento constitui ilicitude, uma vez que a fixação de propaganda em bem particular deve ser espontânea e gratuita, indicativa da preferência política do eleitor e não um espaço utilizado para comercialização eleitoral, conforme previsão contida no artigo 37, parágrafo 8º, da lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997). Numa definição muito próxima, Farias (2000, p. 49) nomeia este tipo de troca como “voto mercadoria” ou “voto de barganha”, em que há troca de vantagens materiais entre eleitor e líder local:

A dependência com respeito às coisas, ou seja, à lei da mercadoria, pode ser vista sob um duplo aspecto. De um lado, ela indica o poder econômico do capitalista, proprietário dos meios de subsistência, sobre o trabalhador, vendedor da força de trabalho. De outro lado, ela expressa a constituição do trabalhador em sujeito de interesse, que, na relação política, pode converter o voto em um instrumento de barganha por vantagens materiais, isto é, em um recurso salarial. (FARIAS, 2000, p. 2-3).

Em situações como a descrita anteriormente, as comunidades e eleitores afetados não vislumbram melhora socioeconômica, mas obtêm alguma renda extra no período de campanha eleitoral, que ocorre a cada dois anos. *Pari passu*, políticos se valem da dependência econômica e baixa escolaridade destes cidadãos para favorecimento eleitoral e manutenção do poder político. O coronelismo, portanto, continua predominando nestes locais nos quais parece imperar a máxima “assim é porque sempre foi” (FAORO, 2000, p.733).

Existe um elo indissolúvel entre o político que rouba, o cidadão que ultrapassa o farol vermelho, o governante que confronta as normas e o assaltante que mata: todos deixaram de levar em conta a ética e a lei. **E só há um modo de reverter essa distorção da nossa cultura: educação, exercício de cidadania, ética, liberdade de imprensa e fiscalização do poder** (DI FRANCO, 2015, p. 2). (Grifo nosso).

Para Maquiavel, a força e a fraude sempre estiveram presentes no poder político exercido nas comunidades, já que é útil ao governante (e ao governo) “parecer piedoso, fiel, humanitário, íntegro, religioso, e ser tudo isso, mas mantendo o ânimo preparado para que, em caso de necessidade, se possa e se saiba agir de modo contrário” (MAQUIAVEL, 2002, p. 215). Montesquieu (2000, p.122) bem destacou que “ninguém deverá se espantar se votos forem comprados a dinheiro. Não se pode dar muito ao povo sem retirar dele ainda mais; porém para retirar dele é necessário subverter o Estado”.

A evolução da legislação eleitoral, no período de 2006 a 2018, como demonstramos no capítulo 3, nitidamente se pautou pelo caráter restritivo. Com suas paulatinas vedações, a lei atuou no sentido de ir retirando itens de propaganda eleitoral que pudessem representar “moeda de troca” entre candidatos/partidos e eleitores, pois como leciona Singer (1965, p. 80), “tudo o que tem equivalência econômica tende a transformar-se em mercadoria”.

O objetivo de impedir a distribuição de bens e serviços nas campanhas eleitorais em troca de apoio eleitoral, emerge claro das limitações legais, pois “a troca que ocorre entre quem tem dinheiro e quem tem poder decisório, é vista como uma das armas para a conquista ou para a manutenção do poder político” (SCHILLING 1999, p. 74). O resultado que se vê, no entanto, é que mesmo diante de limitações legais drásticas e reiteradas, a troca de votos por benesses está arraigada tanto no eleitor, quanto no político, cada qual voltado a obter vantagens peculiares à sua posição neste jogo de poder, adaptando cada novo mecanismo de coibição a um novo *modus operandi* de clientelismo político.

Deitou-se remendo em pano velho, vinho novo em odres velhos, sem que o vestido se rompesse ou o odre rebentasse. O fermento contido, a rasgadura evitada gerou uma civilização marcada pela veleidade [...] luz coada por vidro fosco, figura vaga e transparente, trajada de névoas, toucada de reflexos, sem contornos, sombra que ambula entre as sombras, ser e não ser, ir e não ir, a indefinição das formas e da vontade criadora. Cobrindo-a, sobre o esqueleto de ar, a túnica rígida do passado inexaurível, pesado, sufocante. (FAORO, 2000, p. 251).

Nos casos relatados, é possível verificar que bilhões de reais de recursos públicos já foram desviados para atender ardis decorrentes da corrupção. Além da legislação eleitoral, o combate à corrupção vem se intensificado pela adoção de medidas com contornos de políticas públicas anticorrupção.

A urna eletrônica foi uma das medidas eleitorais utilizadas para dar segurança ao voto e coibir a corrupção eleitoral e a compra de voto. Começou a ser utilizada no Brasil em 1996 nas eleições municipais daquele ano, tendo abrangido cerca de 32% do eleitorado (TSE, 2016, p.9). Em 1998, abrangeu 57,6% do eleitorado com abolição do voto impresso pela lei das eleições n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997; TSE, 2016, p.9). Nas eleições do ano de 2000, que abrangeu 100% do eleitorado, a urna foi equipada com sistema de áudio e fone de ouvido para atender eleitores com deficiência visual (TSE, 2016, p.9). Nas eleições de 2002, a urna eletrônica trouxe a novidade de permitir ao eleitor a conferência do voto por mecanismo de impressão, sem contato manual, o que foi introduzido pela lei n.º 10.408, de 10 de janeiro de 2002 (BRASIL, 2002; TSE, 2016, p.10). Nas eleições de 2004, a impressão do voto foi substituída pelo registro digital do voto e pela participação de membros da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Ministério Público e dos partidos políticos na fase de especificações e desenvolvimento dos programas da urna eletrônica, conforme disposições da lei n.º 10.740, de 1º de outubro de 2003 (BRASIL, 2003; TSE, 2016, p.10). Nas eleições de 2008, teve início a utilização do leitor biométrico para identificação do eleitor por digitais previamente cadastradas, sendo que a inovação foi utilizada em apenas três municípios (TSE, 2016, p.10). A partir de 2009, o equipamento foi aperfeiçoado com a

possibilidade de utilização de cartões magnéticos para troca de dados, visualização da foto do eleitor pelo mesário, ampliação de espaço de armazenamento e substituição do sistema operacional Windows por Linux (TSE, 2016, p.10). Em 2011 e 2013, as urnas ganharam maior qualidade nos leitores biométricos e substituição da chave física por botão de liga-desliga (TSE, 2016, p.10).

A coibição ao nepotismo pela súmula vinculante nº. 13, de 29 de agosto de 2008, editada pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2008), veio coibir a corrente prática de nomeação de parentes de mandatários para cargos públicos. Este tema já foi objeto de preocupação do constituinte de 1988 (BRASIL, 1988), que instituiu o parágrafo 7º, no artigo 14 da Constituição Federal um parágrafo destinado a impedir a perpetuação de poder político entre parentes, tornando inelegíveis na jurisdição do titular de cargo do poder executivo o cônjuge, os parentes consanguíneos ou afins de até segundo grau, inclusive os parentes por adoção, de Presidente da República, Governador, Prefeito ou daquele que por força do cargo os tenha substituído nos seis meses anteriores à eleição. A única exceção prevista seria para parentes que já tivessem mandato eletivo anterior.

A partir de 2003 foi criada a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), que acabou culminando na criação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD), com instituição do Cadastro de Entidades Inidôneas e Plano Nacional Anticorrupção, apoiado em especial por Delegacias da Polícia Federal especializadas em crimes financeiros, pelo Ministério Público Federal (MPF) (MOHALLEM, 2017, p. 9).

O Ministério da Justiça e Segurança Pública do atual governo federal, gestão do presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-em curso), destaca em seu portal estar entre suas atribuições a criação de políticas públicas voltadas especificamente ao combate à corrupção e lavagem de dinheiro (BRASIL, 2019, p.1):

O Ministério da Justiça e Segurança Pública é responsável por planejar e executar políticas públicas que propiciem o combate à lavagem de dinheiro e à corrupção no Brasil. Dentre as ações executadas, destacam-se a coordenação do processo de recuperação de ativos enviados para o exterior por intermédio da Cooperação Jurídica Internacional; a gestão da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA); a coordenação da Rede de Laboratórios de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro (LAB-LD); e o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD). O Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça (DRCI/SNJ) tem por competência, estabelecida pelo Decreto nº 9.662, de 1º de Janeiro de 2019, articular, integrar e propor ações entre os órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário e o Ministério Público para o enfrentamento da corrupção, da lavagem de dinheiro e do crime organizado transnacional. (BRASIL, 2019, p.1).

Em 19 de fevereiro de 2019, o Ministério da Justiça e Segurança Pública do atual governo federal do Presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-em curso), apresentou à Câmara dos Deputados um projeto intitulado “pacote anticrime”, contendo proposta de alteração de 14 leis penais e processuais tendentes a promover o combate à corrupção, lavagem de dinheiro e crime organizado. O projeto tramita na câmara sob os números PL 881/2019 (BRASIL, 2019, p.1), PL 882/2019 (BRASIL, 2019, p.1) e PL 38/2019 (BRASIL, 2019, p.1)

De outra sorte, a entidade Transparência Internacional, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), elaborou manual contendo 70 medidas de políticas públicas destinadas à fiscalização, controle e combate à corrupção. Tais medidas estão distribuídas em 12 áreas: (i) criação de sistemas, conselhos e diretrizes nacionais anticorrupção; (ii) participação e controle social; (iii) prevenção da corrupção; (iv) medidas anticorrupção para eleições e partidos políticos; (v) responsabilização de agentes públicos; (vi) investidura e independência de agentes públicos; (vii) melhoria do controle interno e externo; (viii) medidas anticorrupção no setor privado; (ix) investigação; (x) aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito penal e processual penal; (xi) aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito da improbidade administrativa; (xii) instrumentos de recuperação do dinheiro desviado (MOHALLEM, 2018, p.4).

A partir da compilação de melhores práticas nacionais e internacionais e da colaboração de vários setores da sociedade brasileira, construiu-se o maior pacote anticorrupção já desenvolvido no mundo. Trata-se de uma plataforma de propostas de reforma legislativa, administrativa e institucional, com o objetivo de promover um debate público orientado às causas sistêmicas da corrupção e de oferecer soluções permanentes para o seu enfrentamento no longo prazo. (MOHALLEM, 2018, p. 4).

A Tabela 14 apresenta a descrição pormenorizada das políticas públicas propostas para cada uma das 12 áreas destacadas acima:

Tabela 14. Frentes de atuação do projeto anticorrupção. 2019.

I Sistemas, Conselhos e Diretrizes Nacionais Anticorrupção		
1	Sistema Nacional de Combate à Corrupção e Controle Social	Instituiu o Sistema Nacional de Controle Social e Integridade Pública, como uma instância descentralizada e participativa onde sociedade e entes da federação podem trabalhar conjuntamente para desenvolver políticas públicas de combate à corrupção e de promoção do controle social.
2	Conselho Nacional de Estado	Cria o Conselho Nacional de Estado (CNE), como um órgão permanente, vinculado ao Congresso Nacional, mas com autonomia funcional para aprovar normas administrativas nacionais, por meio de súmulas administrativas e regulamentos técnico-administrativos

3	Prevenção de Corrupção nas Contratações Públicas	Determina que todas as compras públicas deverão ser divulgadas em um portal único na internet, o qual reunirá informações básicas sobre o certame instituído para celebrar a contratação com o fornecedor, assim como informações referentes à execução do contrato, como notas fiscais.
II Participação e controle social		
4	Democracia Popular	Prevê a possibilidade de iniciativa popular para a apresentação de proposta de emenda à Constituição. Possibilita também a iniciativa popular para a apresentação de emendas a projetos de lei ou propostas de emenda à Constituição. Possibilita a coleta de assinaturas para iniciativa popular por meios eletrônicos.
5	Processo Legislativo Participativo	A proposta promove alterações no Regimento da Câmara dos Deputados para torná-la mais transparente e acessível à participação popular, especialmente por meio do uso de tecnologias hoje disponíveis.
6	Política Nacional de Dados Abertos	Prevê a publicidade das bases de dados como regra geral, em formato aberto, legíveis por máquinas e disponibilizadas em sua forma primária, o que permitirá cruzamento de dados e um controle mais eficiente das compras públicas, por exemplo.
7	Criação do Instituto Nacional de Acesso à Informação e aperfeiçoamento da Lei de Acesso à Informação	Criação do Instituto Nacional de Acesso à Informação e aperfeiçoamento da Lei de Acesso à Informação. Inspirada nas melhores experiências internacionais, esta proposta pretende aprimorar a Lei de Acesso à informação e garantir que a transparência permaneça um importante componente da estratégia de se combater a corrupção no Brasil.
8	Proteção do Reportante de Suspeita de Irregularidades (“Whistleblower”)	Institui o Programa Nacional de Proteção e Incentivo a Relatos de Suspeitas de Irregularidades, estabelecendo incentivos e proteção ao cidadão para que ele colabore com o Estado na luta contra a corrupção.
9	Aperfeiçoamento da Ação Popular	Fortalece a ação popular e expande o seu escopo de aplicação para aumentar a capacidade dos cidadãos de interferir em defesa da integridade pública, promovendo o controle social.
III Prevenção da corrupção		
10	Desburocratização do Estado	Institui a Política Nacional para a Desburocratização, com objetivo de promover a simplificação administrativa e a modernização da gestão pública, de criar um ambiente mais favorável à integridade do setor público e privado e de promover o monitoramento da qualidade dos serviços de atendimento ao público.
11	Anticorrupção nas Escolas	A proposta determina a inclusão no currículo dos ensino fundamental e médio de conteúdos relacionados à formação ética, à cidadania solidária, à participação na gestão pública e ao controle dos gastos públicos.
12	Seguro de Contratos Públicos (Performance Bond)	Institui como obrigatória a contratação de seguro garantia de execução do contrato em favor do Poder Público em todos os contratos públicos de obras ou fornecimento de bens ou serviços com valor superior a 10 milhões de reais.
13	Transparência do Beneficiário Final	Garante a transparência do beneficiário final de pessoas jurídicas para impedir que sejam utilizadas como instrumento para esconder dinheiro desviado e cometer outras irregularidades.
14	Regulação da circulação de dinheiro em espécie	Estabelece regras e limitações para transações, transporte e posse de dinheiro em espécie.
IV Medidas anticorrupção para eleições e partidos políticos		
15	Transparência, Responsabilidade e Democracia Partidárias	Esta proposta pretende garantir a transparência das contas partidárias e dos processos decisórios internos aos partidos, instituir sanções adequadas e proporcionais para os casos de irregularidades e fortalecer a democracia interna dos partidos.

16	Criação do Teto de Doação e Autofinanciamento Eleitoral e extinção do “Fundão	Extingue o bilionário Fundo Especial de Financiamento de Campanhas e estabelece limites para as doações e autodoações eleitorais.
17	Lei Eleitoral mais efetiva	Garante a efetividade da Justiça Eleitoral ao preencher algumas lacunas na legislação, conferir instrumentos para o Ministério Público Eleitoral investigar irregularidades e prever sanções mais rígidas para partidos e candidatos condenados por irregularidades nas contas eleitorais e abuso de poder econômico.
18	Extinção da competência criminal da Justiça Eleitoral	Retira a competência da Justiça Eleitoral para julgar processos criminais, transferindo-os para a Justiça Comum ou Federal.
19	Estende os Deveres da Lei de Lavagem de Dinheiro para Partidos	Determina que os partidos políticos estão sujeitos às mesmas regras destinadas à prevenção e ao combate da lavagem de dinheiro que as empresas e bancos.
20	Criminalização do ‘Caixa 2’ Eleitoral	Institui a responsabilidade administrativa, civil e eleitoral para partidos políticos envolvidos com ‘Caixa 2’ e criminaliza a prática, prevendo pena de reclusão de 2 a 5 anos para os indivíduos condenados por essa prática.
V Responsabilização de agentes públicos		
21	Redução do Foro Privilegiado	Restringe o benefício do foro privilegiado no STF e outros tribunais, quanto aos crimes comuns, para apenas 16 funções públicas – contra mais de 50 mil, atualmente.
22	Autorização da prisão preventiva de parlamentares	Possibilita a prisão provisória de parlamentares, sem sujeitá-la à necessidade de confirmação pelo Congresso Nacional.
23	Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos	Criminaliza o recebimento e a posse, entre outras condutas correlatas, de bens, direitos e valores cujo valor não seja compatível com o rendimento auferido pelos agentes públicos por meios lícitos.
24	Lei de Abuso de Autoridade	Atualiza a Lei de Abuso de Autoridade, para efetivamente responsabilizar agentes públicos que abusarem de seus poderes.
25	Extinção da aposentadoria compulsória como pena	Elimina a hipótese da aposentadoria compulsória como sanção e confere maior celeridade aos processos que investigam e punem membros do Judiciário e do Ministério Público.
26	Unificação do Regime Disciplinar do MP	Cria um regime disciplinar para o Ministério Público, prevendo as condutas irregulares, as sanções cabíveis e as regras do processo administrativo disciplinar a serem seguidas.
27	Cria Sistema Correicional no CNJ	Cria um sistema de controle para os processos de correição realizados pelos tribunais nacionais, permitindo o acompanhamento e a fiscalização do exercício dessa importante função.
VI Investidura e independência de agentes públicos		
28	Crerios de Seleção de Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas	Esta proposta pretende devolver a independência e autonomia aos tribunais de contas, garantindo-lhes os instrumentos para exercer sua função efetivamente.
29	Transparência na Seleção de Ministros do STF	Confere maior transparência ao processo de seleção de ministros do STF e impõe uma quarentena prévia - vedando a indicação de ocupantes de determinados cargos para a Suprema Corte - e posterior - proibindo que ministros concorram a cargos eletivos no prazo de 4 anos após saírem do tribunal.
30	Altera a composição da Justiça Eleitoral	Altera a composição da Justiça Eleitoral para garantir, nos TREs, a paridade entre a Justiça Estadual e a Justiça Federal, reduzindo a influência dos atores políticos locais nas deliberações do TRE
31	Processo Seletivo para Cargos em Comissão	Determina a realização de processo seletivo como precedente necessário para que uma pessoa assuma cargo em comissão ou função confiança
32	Ficha Limpa para Servidores Públicos	Determina que não poderão ocupar cargos, funções e empregos públicos os indivíduos que se encontrarem em situação de inelegibilidade em razão de condenação ou punição de qualquer natureza.

33	Aperfeiçoamento do Conselho Administrativo de Defesa Econômica	Aprimora os mecanismos de nomeação dos membros do CADE, garantindo mais independência e memória institucional àquele órgão.
34	Lei Orgânica da Controladoria Geral da União	Estabelece a estrutura da CGU, delineando as competências de cada um dos seus órgãos, além de se criar o Fundo Nacional de Combate à corrupção
VII Melhoria do controle interno e externo		
35	Fortalecendo o controle interno na Administração Pública.	Consagra a importância do controle interno na Constituição e delineiam-se as suas diretrizes a serem seguidas por todos os órgãos da administração pública.
36	Programa de prevenção da corrupção na gestão municipal	Estabelece o Programa de Prevenção da Corrupção na Gestão Municipal, o qual consiste em mecanismo de adesão voluntária para incentivar a adoção, por municípios pequenos, de boas práticas na prevenção e combate à corrupção.
37	Sistema de declarações de bens e direitos de servidores públicos	Cria um sistema que permite acompanhar a evolução patrimonial de agentes públicos. Trata-se de mecanismos indispensável para detectar o eventual recebimento de vantagem indevida e a prática de atos de corrupção e improbidade
38	Auditoria patrimonial aleatória de agentes públicos	Institui sorteio a partir do qual se selecionarão autoridades públicas as quais serão submetidas a sindicâncias patrimoniais pelo TCU e outros órgãos de controle.
39	Gestão de informações para detecção de corrupção de funcionários públicos	Regulamenta o compartilhamento de informações bancárias e fiscais de funcionários públicos para facilitar investigações pela CGU.
40	Auditoria estatal sobre governança de empresas com participação minoritária do Estado	Autoriza os órgãos de controle interno e externo a fiscalizarem empresas privadas nas quais o Estado é sócio minoritário para garantir a existência e eficácia dos programas de integridade e governança.
VIII Medidas anticorrupção no setor privado		
41	Regulamentação do Lobby	Propõe-se a regulamentação do lobby para conferir a esta atividade maior transparência e mecanismos adicionais de controle social. A proposta busca ainda oferecer maior equilíbrio nas interações de diferentes interesses econômicos e sociais com autoridades públicas
42	Exigência de compliance em grandes licitações	Cria a obrigação para pessoas jurídicas que participam de contratações públicas de grande vulto de que tenham programas de integridade efetivos.
43	Incentivo a programas de integridade na Lei Anticorrupção	Aumenta os incentivos para que empresas estabeleçam programas de integridade destinados a prevenir a ocorrência de atos de corrupção.
44	Clawback: devolução dos bônus e incentivos pelos executivos	Possibilita que incentivos financeiros recebidos por executivos sejam restituídos às empresas quando houver evidência de que eles participaram de atos ilícitos para alcançar aqueles resultados.
45	Responsabilidade das empresas por corrupção privada	Possibilita a responsabilização e punição de pessoas jurídicas por corrupção privada.
46	Criminalização da corrupção privada	Em paralelo à responsabilização de pessoas jurídicas por corrupção privada, pretende-se também criar instrumento para responsabilizar, criminalmente, os indivíduos envolvidos com essas práticas.
IX Investigação		
47	Aperfeiçoamento da Cooperação Jurídica Internacional	Aprimora os instrumentos de cooperação internacional direta para dar mais celeridade às investigações e aos processos penais que envolvam crimes transnacionais.
48	Equipes Conjuntas de Investigação	Regulamenta a composição e a atuação das equipes de investigação composta por agentes de mais de um país.
49	Pedidos de Explicação de Riqueza Incompatível	Determina a criação de um procedimento específico por meio do qual o juiz notifica uma pessoa natural ou jurídica para que ele explique a propriedade, posse ou controle, jurídico ou de fato, sobre bens, direitos e valores de qualquer natureza que sejam

		incompatíveis com os seus rendimentos e capacidade econômica conhecidos
50	Acordos de Leniência na Lei Anticorrupção e Lei de Improbidades Administrativa	Aprimora a regulamentação dos acordos de leniência à luz da experiência dos últimos anos.
51	Continuidade de investigações conexas àquelas de foro privilegiado	Permite que investigações e processos que toquem em pessoas com foro privilegiado sigam tramitando na vara de origem, garantindo a sua celeridade.
X Aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito penal e processual penal		
52	Arquivamento de casos penais com menor perspectiva útil	Permite que o Ministério Público decida sobre a utilidade da persecução criminal, podendo priorizar casos mais relevantes e pedir o arquivamento daqueles de menor perspectiva útil.
53	Cria gatilho de eficiência para atingir duração razoável do processo	Cria instrumentos, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, para garantir a duração razoável do processo e evitar a impunidade em processos de corrupção.
54	Imprime maior celeridade ao sistema recursal	Sem eliminar garantias processuais e, principalmente, o direito à ampla defesa e devido processo legal, esta proposta pretende conferir maior celeridade ao sistema recursal brasileiro.
55	Imprime maior celeridade aos agravos em Tribunais	Busca-se aprimorar as regras que determinam a tramitação dos agravos nos tribunais superiores, aproximando-as daquelas já previstas para os processos em primeira instância, com objetivo de dar celeridade à Justiça.
56	Aperfeiçoa a Prescrição penal	Resolve situações nas quais a prescrição penal resulta em casos de impunidade e elimina o instituto da prescrição retroativa
57	Proíbe o indulto, a graça e a anistia para condenados por corrupção	Propõe-se ampliar a lista de crimes insuscetíveis de graça, indulto e anistia para incluir a corrupção e crimes correlatos.
58	Aumenta penas para crimes de corrupção	Propõe-se aumentar a pena prevista para o crime de corrupção ativa e passiva, e correlatos, estabelecer como causa de aumento da pena o envolvimento de grandes quantias de recursos e exige a reparação dos danos causados como condição para a progressão de regime e livramento condicional.
59	Aumenta penas da Lei de Licitações	Adequa as penas previstas na Lei de Licitações para compatibilizá-las com o restante do sistema penal e com a gravidade das condutas e dos prejuízos causados
XI Aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito da improbidade administrativa		
60	Especialização de Varas em Improbidade e Corrupção	Determina que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instituirão Varas Especializadas em Ações Cíveis de Improbidade, com competência para julgar aquelas ações previstas na Lei nº 8.429 de 1992 e na Lei nº 12.846 de 2013
61	Amplia conceito de agente público na Lei de Improbidade Administrativa	Sujeita à Lei de Improbidade Administrativa os particulares que celebram, com a Administração Pública, convênio, contrato de repasse, contrato de gestão ou ajustes semelhantes.
62	Melhora resposta da Lei de Improbidade Administrativa para a falta de prestação de contas	Caracteriza como ato de improbidade administrativa o embaraço à transição de mandatos políticos e o descumprimento da obrigação de prestar contas.
63	Aperfeiçoa o sistema de punições da Lei de Improbidade Administrativa	Acrescenta diversos fatores a serem considerados na dosimetria da pena em caso de condenação por improbidade administrativa, aumentando as penas quando se tratar de desvios de verbas da saúde ou da educação e exige que se apliquem as penas de ressarcimento ao erário e a perda de bens e valores cumulativamente.
64	Aperfeiçoa as regras de prescrição da Lei de Improbidade Administrativa	Preenche lacunas nas regras de prescrição da Lei de Improbidade Administrativa, as quais conduziam à impunidade.
65	Imprime celeridade ao processamento de Ações de Improbidade Administrativa	Permite a celebração de acordos no âmbito da ação de improbidade administrativa nos casos em que o réu admita a responsabilidade pela conduta. Elimina brechas e procedimentos desnecessários, que prolongam o julgamento de ações de improbidade administrativa, fazendo com que sejam efetiva e

		tempestivamente responsabilizados os agentes públicos responsáveis pelo cometimento de irregularidades.
XII Instrumentos de recuperação do dinheiro desviado		
66	Ação de Extinção de Domínio	Cria a ação de extinção de domínio para suprir as lacunas onde a persecução criminal não alcança os recursos oriundos de atividades ilícitas.
67	Confisco Alargado	Autoriza o confisco de bens de indivíduos condenados por crimes específicos, sob a presunção de que estes são produto da atividade ilícita.
68	Aperfeiçoa bloqueios de bens na ação de improbidade administrativa	Autoriza o emprego das cautelares previstas na LIA para o bloqueio de bens, sendo dispensável a demonstração de periculum in mora.
69	Execução Cível da Pena	Autoriza a execução cível da sentença penal condenatória quando esta for confirmada em segunda instância.
70	Rastreamento de Bens	Dá celeridade ao cumprimento de ordens judiciais referentes à quebra de sigilo bancário e fiscal.

Fonte: Mohallem (2018, p. 14-19).

Mas já estão em prática mecanismos aperfeiçoados de fiscalização de movimentações financeiras mediante parceria firmada entre órgãos como o Banco Central, a Receita Federal, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Tribunais Eleitorais, Tribunais de Contas, Ministério Público Federal (MPF), Polícia Federal (PF). As medidas abaixo descritas podem ser entendidas como políticas públicas de combate à corrupção já em plena execução.

A circular n.º 3.461, de 24 de julho de 2009 (BRASIL, 2009), do Banco Central do Brasil, determina que toda movimentação bancária a partir de R\$10.000,00 deva ser comunicada ao COAF para averiguação de eventual indício de crime (artigo 13, inciso I). A lei n.º 12.683, de 09 de julho de 2012 (BRASIL, 2012), introduziu alteração na lei n.º 9.613, de 03 de março de 1998 (BRASIL, 1998), determinando que os contadores e operadores de crédito passassem a ser compelidos a ratificar anualmente declaração de não ocorrência de operações ou transações atípicas ou duvidosas de seus clientes passíveis de serem informadas ao COAF. Em 02 de julho de 2015, a Receita Federal baixou a instrução normativa n.º 1.571 (BRASIL, 2015), dispondo que instituições financeiras, operadoras de câmbio, seguradoras, administradoras de consórcios e de planos de previdência deveriam informar toda movimentação financeira de pessoas físicas a partir de R\$2.000,00 e de pessoas jurídicas a partir de R\$6.000,00 (artigos 4º e 7º). Em 2017, entrou em vigor a circular n.º 3.839, do Banco Central do Brasil, de 28 de junho (BRASIL, 2017), que passou a obrigar os bancos a informarem ao COAF toda movimentação financeira em espécie a partir de R\$50.000,00 (artigo 12, parágrafo 1º). Todos estes mecanismos objetivam criar políticas de fiscalização da movimentação financeira de cada cidadão, de modo a permitir que situações atípicas venham

a ser mais detalhadamente estudadas e que, eventuais desvios, sejam evitados logo em seu nascedouro.

A fim de intensificar a investigação das contas de campanha eleitoral, em 2016, a justiça eleitoral instituiu o Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral (NIJE), composto por Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Eleitorais, Receita Federal, Tribunais de Contas, Ministério Público Federal, Polícia Federal e COAF (BRASIL, 2016, p. 1-2). As ferramentas vêm sendo aperfeiçoadas e já foram aplicadas nas eleições municipais de 2016 e nas eleições gerais de 2018. Para tanto, o sistema de prestação de contas eleitoral (SPCE) cruza dados e aponta indícios de irregularidades com base nas seguintes tipologias descritas na Tabela 15. Ao final da campanha eleitoral de 2016, o TSE informou que tais cruzamentos apontaram indícios de irregularidades de cerca de R\$1 bilhão (BRASIL, 2016, p. 1-2). Já em 2018, o TSE informou a existência de indícios de R\$53 milhões (OLIVEIRA, 2018, p. 1). Vale ressaltar que a diminuição dos montantes de 2016 e 2018 não se deve à diminuição da corrupção, mas sim, à fixação de teto de gastos de campanha pela Lei n.º 13.488, de 06 de outubro de 2018 (BRASIL, 2018) - artigos 6º e 7º, que reduziu significativamente os gastos de campanha nas eleições 2018.

Tabela 15. Tipologias definidas pelo Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral (NIJE)

Tipologia definida pelo NIJE	Objetivo
1 - Fornecedores com número reduzido de empregados, indicando indícios de falta de capacidade operacional.	Identificar empresas fornecedoras de bens e serviços de campanha com número reduzido de empregados, indicando indícios de falta de capacidade operacional e potencial transferência de valores sem a efetiva contrapartida do fornecimento de bens ou serviços, indicando possível desvio de recursos da campanha.
2 - Fornecedor com sócios ou representantes e seus familiares recebedores do Bolsa Família, indicando indícios de falta de capacidade operacional.	Identificar empresas fornecedoras de bens e serviços de campanha que possuam sócios inscritos no Cadastro Único de programas sociais, indicando indícios de falta de capacidade operacional.
3 - Empresa constituída em 2015 ou 2016 e que possui sócio filiado a partido político, indicando possibilidade de constituição de empresa com desvio de finalidade para uso em campanha eleitoral.	Identificar empresas fornecedoras de bens e serviços de campanha, constituídas a partir de 31/12/2014 e que possuam sócios que estejam filiados a partidos políticos, que potencialmente caracterizem desvio de finalidade do gasto eleitoral.
4 - Doador inscrito como beneficiário em programas sociais do governo, indicando indícios de falta de capacidade econômica do doador.	Identificar doadores de campanha que estejam inscritos em programas sociais do governo, indicando indícios de falta de capacidade econômica do doador, revelando possível desconhecimento da origem real dos recursos.
5 - Doador cuja renda conhecida é incompatível com o valor doado, indicando indícios de falta de capacidade econômica do doador.	Identificar doadores de campanha cuja renda formal conhecida seja incompatível com o valor doado, revelando possível desconhecimento da origem real dos recursos.
6 - Doador sem vínculo empregatício conhecidos nos 60 dias anteriores à data da doação, indicando indícios de falta de	Identificar doadores de campanha que estejam inscritos como desempregados no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), indicando indícios de falta de

capacidade econômica do doador.	capacidade econômica do doador, revelando possível desconhecimento da real origem dos recursos.
7 - Doador de campanha registrado no Sistema de Controle de Óbitos, indicando indícios de lavagem de dinheiro em campanha.	Identificar doadores de campanha que estejam registrados no Sistema de Controle de Óbitos, indicando indícios de lavagem de dinheiro em campanha.
8 - Fornecedor sem registro ativo na Junta Comercial ou na Secretaria da Receita Federal, indicando indícios de falta de capacidade operacional.	Identificar fornecedores de campanha que não estejam registrados/ativos na Junta Comercial do respectivo Estado, indicando indícios de falta de capacidade operacional ou, ainda, de inexistência do fornecedor e consequente omissão do gasto efetivamente realizado.
9 - Cessão de uso de veículo que não está registrado em nome do doador, indicando indícios de fraude na doação estimável em dinheiro de veículo.	Identificar doadores de campanha que não estejam inscritos como proprietários de veículos automotores, junto ao respectivo Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), indicando indícios de fraude na doação estimável em dinheiro de veículo.
10 - Fornecedor tem relação de parentesco com candidato ou seu vice, revelando indícios de suspeita de desvio de recursos.	Identificar pagamentos em campanha eleitoral realizados a pessoas com relação de parentesco com o candidato ou ao vice (na hipótese de majoritária) revelando indícios de suspeita de desvio de recursos e desvio de finalidade do gasto eleitoral.
11 - Doador sócio ou dirigente de empresa que recebeu recursos da administração pública, indicando a possibilidade de repasse indireto de recursos públicos à campanha.	Identificar empresas e organizações receptoras de recursos públicos cujas pessoas físicas (sócios, diretores, responsáveis) são doadores de campanha, circunstância que revela indícios de potencial ingresso de recursos públicos de forma indireta nas campanhas eleitorais, em desacordo com a legislação eleitoral.
12 - Concentração de doadores em uma mesma empresa a determinado candidato, revelando indício de doação empresarial indireta.	Grande concentração de doadores no quadro de funcionários de uma mesma empresa, revelando indício de doação empresarial indireta, contrariando vedação imposta pelas normas eleitorais.

Fonte: Schlickmann (2018, p. 7-10)

A corrupção causa diversos males ao país, pois impede que o poder público promova investimentos adequados na sociedade, investimentos estes que são usurpados por interesses de viés particular, deixando de ser aplicados em saúde, educação, infraestrutura, transporte público, cultura, tecnologia, desenvolvimento, entre outros.

A corrupção, sabemos melhor agora, é problema sistêmico. Local, nacional e global. Atinge o público e o privado. Ofende a ética, o direito, a economia e a política. Não é problema só do Judiciário, Ministério Público ou Legislativo. É vírus que se prolifera no comportamento de quase todos. Enfrentá-la exige abordagem que fortaleça instituições, aprimore os mecanismos de prevenção, como a transparência e o controle social, e ofereça os instrumentos necessários à responsabilização de corruptos e corruptores (MOHALLEM, 2018, p. 12)

Com isso, além de não levar qualidade de vida à população, produz desigualdade de bens e serviços sociais, impedindo o desenvolvimento sustentável do país. Na lição de Rose-Ackerman (2002, p.62), a corrupção representa uma ameaça à democracia, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, além de aumentar a pobreza dos países e achatá-lo o desenvolvimento (EIGEN, 2002, p.10).

O custo extremamente elevado da corrupção no Brasil prejudica o aumento da renda per capita, o crescimento e a competitividade do país, compromete a possibilidade de oferecer à população melhores condições econômicas e de bem estar social e às empresas melhores condições de infraestrutura e um ambiente de negócios mais estável (FIESP, 2010, p.50).

Segundo o Índice da Confederação Nacional da Indústria, a cada R\$1,00 desviado por corrupção, há um dano correspondente de R\$3,00 para a sociedade (PINHONI, 2013, p.1).

Os brasileiros consideram o desemprego, a corrupção e a saúde como os três principais problemas do país em 2017. O desemprego e a corrupção são citados entre os três principais problemas do país por mais da metade da população: respectivamente 56% e 55%. A saúde vem em seguida, citada por 47% dos brasileiros. Em quarto lugar, citada entre os três principais problemas por 38% dos brasileiros, aparece a segurança pública. A corrupção teve o maior crescimento de citações entre 2016 e 2017, passando de 40% para 55%. (CNI, 2018, p.6).

A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) apurou em 2010 que as perdas geradas por corrupção no país alcançam entre 1,38% (R\$ 80 bilhões) e 2,3% (R\$ 140 bilhões) do PIB (valores de 2008), com prejuízos econômicos e sociais na ordem de R\$69 bilhões por ano (FIESP, 2010, p.4). A ONU apontou que o Brasil perde cerca de R\$ 200 bilhões com esquemas de corrupção por ano (BRASIL, 2017, p.1). Nesta conta, são computados os impostos que deixaram de ser recolhidos, os empregos de que deixaram de ser criados. Segundo dados da Polícia Federal, os desvios da Petrobrás produziram um rombo de R\$ 42,8 bilhões (OS MALES, 2016, p.4).

Ao invés dos muitos bilhões serem usados em prol da sociedade, ao serem desviados, eles justamente colocam em xeque a prestação de serviços básicos à população, distorcem o mercado e estimulam a concorrência desleal, desmoralizam as instituições e enfraquecem a economia como um todo (SEIXAS, 2017, p.2).

Este quadro deficitário reduz o fluxo de investimentos nos países, mina a autoridade política e produz ambiente que favorece a disseminação do crime organizado (ROSE-ACKERMAN, 2002, p.62). Isso leva invariavelmente a outro dano: a contaminação dos honestos, ou seja, a percepção da constante e crescente corrupção leva pessoas que não praticariam a deixarem de se importar com a honestidade, já que se sentem prejudicadas por baixa qualidade de vida, enquanto as notícias disseminam casos de pessoas desonestas ricas e prósperas (BREI, 1996, p. 2).

...roubar o tesouro público ou vender a preço de dinheiro os favores do Estado, é coisa que o primeiro miserável compreende e pode gabar-se de fazer igual, chegando sua vez. O que se deve temer, por sinal, não é tanto a vista da imoralidade dos grandes quanto a da imoralidade que conduz à grandeza. Na democracia, os simples cidadãos vêem um homem que sai de entre eles e que alcança em poucos anos a riqueza e o poder; esse espetáculo provoca sua surpresa e inveja; procuram saber como aquele que ontem era igual a eles vê-se hoje investido do direito de dirigi-los. (Tocqueville, 2005, p. 257)

O bordão “rouba, mas faz”, dos apoiadores de Ademar de Barros, ex-governador do estado de São Paulo, leva à falsa crença de que o político desonesto produz benefícios, desde que seja capaz de construir estradas, pontes e viadutos (OS MALES, 2016, p. 1).

Práticas corruptas tendem a beneficiar aqueles que dispõem de fontes de relacionamento que lhes permitem obter benefícios. Em razão do segredo que cerca tais práticas, o contágio é generalizado. A corrupção se expande pela perversão do próprio sistema. (BREI, 1996, p. 110)

Um outro dano público é o aumento da ineficiência, que vem somada ao excesso de burocracia e ao ciclo vicioso de propinas para obtenção de serviços públicos. Um exemplo disso muito noticiado nos meios de comunicação é a propina para obtenção de documentos, certidões, alvarás, autorizações públicas (CINCO EFEITOS, 2013, p. 3), que permite “o acesso de alguns ao Estado, com conseqüente exclusão de outros” (SCHILLING, 1999, p. 98). Há outras situações, como propinas pagas por cidadão a servidores públicos para evitar fiscalização, para fugir ao pagamento de multas (de trânsito, por exemplo), para impedir o cumprimento de uma ordem judicial (cumprimento de mandados, *ex vi*), para evitar uma determinada ação policial (revistas, investigações, entre outros casos). Para Brei (1996, p. 108), o contato cordial e amistoso entre funcionários públicos, apesar de desejável e importante “merece cuidados, para que trocas de presentes e favores sejam abertos e públicos, não criando obrigações por parte do funcionário”. Esta prática clientelista de troca de serviços públicos por pagamento indevido, contudo, é antiga e corriqueira no Brasil, definida por Sorj (2001, p. 15) como patrimonialismo do funcionalismo público:

O patrimonialismo do funcionalismo público, isto é, a utilização de funções públicas, de fiscalização, repressão e regulamentação para receber propinas e comissões. Em sua forma mais extrema se expressa no uso da força pela política para extorquir a população (SORJ, 2001, p.15)

A saúde e educação são outras áreas amplamente prejudicadas pela corrupção. Documentos da Organização Mundial da Saúde revelam que o Brasil tem a segunda maior dívida com a entidade de saúde, no valor de US\$ 12 milhões (R\$ 44,8 milhões) (CHADE, 2018, p. 1). Dados apontam que 70% dos desvios desvendados em operações conjuntas do

Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), em parceria com a Polícia Federal e o Ministério Público Federal afetaram a saúde (CORRUPÇÃO, 2016, p.2) e que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do ensino médio se manteve constante entre 2011 e 2015 em 3,7, abaixo da meta do governo de 4,3, em decorrência de desvios de recursos nos municípios (CORRUPÇÃO, 2016, p.4).

Se a marcha do progresso e da evolução é a mesma nos organismos biológicos e nos sociais, é fatal que as circunstâncias capazes de entrar esse progresso nos primeiros há de forçosamente produzir os mesmos efeitos nos segundos. Demais, o simples exame do fato em si é bastante para mostrar que um grupo, um organismo social, vivendo parasitariamente sobre outro, há de fatalmente degenerar, decair, degradar-se (BOMFIM, 2008, p.25).

Outro efeito é concorrência desleal e distorção da competitividade das empresas. Quando uma empresa paga propina para entrar em uma licitação pública, além de não estar comprometida em oferecer o melhor serviço à população, ela impede que outras corporações tenham igual oportunidade e invistam em inovação; o benefício pessoal obstrui a oportunidade de eficiência e inovação tecnológica. Além disso, diversos aditivos contratuais propositadamente ratificados para aumento do ganho de propinas torna a execução de obras e serviços muito mais lentos, o que produz imensa demora no atendimento das necessidades da população (SEIXAS, 2015, p.2; FIESP, 2010, p.16).

Esta é a radiografia do mal, com raízes coloniais determinando um modo de governar baseado no clientelismo, do afetivo gerando o benefício efetivo, o pessoal predominando nas decisões, passando ao lado das leis [...] Aparecem como aliados a burocratização do processo decisório e a concentração personalista do processo decisório, numa variante da conhecida frase 'criar dificuldades para vender facilidades' (SCHILLING, 1999, p. 128).

A sensação de impunidade, ou falta de punição adequada, contribuem para aumentar a disseminação da corrupção, pois cria uma cultura de perdão às transgressões que não favorece a reflexão pelo cidadão (CINCO EFEITOS, 2013, p. 4).

A corrupção aumentará entre os corruptores e também entre os que já estão corrompidos. O povo distribuirá entre si toda a fazenda pública e, como terá unido a gestão dos negócios à sua preguiça, desejará reunir à sua pobreza os divertimentos do luxo. Mas com sua preguiça e seu luxo, terá como objetivo apenas o tesouro público (MONTESQUIEU, 2000, p. 122).

Há também o enfraquecimento da economia, a desmoralização das instituições, e da própria democracia. A credibilidade do país fica comprometida, o crédito fica mais caro, os investimentos estrangeiros mais difíceis e há comprometimento de emprego e renda para o cidadão (SEIXAS, 2017, p.1). Além disso, a confiança do cidadão nos Poderes constituídos e

nos partidos políticos diminui, o voto deixa de ser uma ferramenta e o cidadão passa a questionar a própria democracia.

Ao diminuir a eficiência do setor público e desviar recursos dos contribuintes do destino que deveria ser dado a eles, a corrupção prejudica especialmente quem mais precisa dos serviços públicos. Por exemplo, ela afeta a qualidade da escola pública e do sistema público de saúde dos quais mais dependem os que dispõem de menos recursos. O combate à impunidade não é, portanto, uma bandeira elitista. Deve ser uma prioridade para todos que anseiam pela reconstrução do Brasil (OS MALES, 2016, p.5).

A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, em seu relatório sobre o custo econômico da corrupção no Brasil (FIESP, 2010, p.15-16), elenca os seguintes fatores:

Reduz o incentivo ao investimento produtivo, pois a corrupção é interpretada como mais uma taxa a ser paga, diminuindo a rentabilidade dos projetos. Os efeitos também são sentidos no investimento estrangeiro direto (IED), dado que países mais corruptos apresentam maior “custo informal”, o que limita a competitividade do país frente a esse investimento;

A incerteza sobre a necessidade de um pagamento adicional de recursos para viabilização de um projeto desestabiliza o ambiente de negócios do país, colocando-o em desvantagem em relação aos seus competidores;

O desvio de certo montante financeiro para atividades ilegais provoca queda nas receitas arrecadadas do governo, o que gera perdas orçamentárias e reduz a possibilidade de financiamento de gastos produtivos;

Reduz a eficácia dos recursos distribuídos pelo setor público;

Ocorre a alocação ineficiente dos recursos, uma vez que os ativos financeiros são desperdiçados em atividades caçadoras de renda e improdutivas;

Gera ineficiência na administração pública, pois os contratos licitados ganhos por empresas corruptoras podem comprometer a qualidade dos serviços e da infraestrutura pública. A má qualidade aumenta tanto a probabilidade de refazer o serviço, como a frequência da manutenção, reduzindo a produtividade total da economia;

Distorce a composição dos gastos públicos, pois o governo pode favorecer projetos onde a lucratividade gerada pela corrupção seja maior. Como consequência, ocorre deformação das políticas sociais e de desenvolvimento (FIESP, 2010, p.15-16)

No entanto, é inútil negar a dimensão política do ser humano. Na democracia representativa, a política é a ferramenta de criação e implantação de projetos que têm o condão de imprimir desenvolvimento à vida social: escolas, postes de luz, pontes, ruas, atendimento sanitário, saúde pública, e tantas outras questões, dependem do agente político para serem implementadas.

Ademais, todo ser humano faz política desde que nasce, assim que chora pela primeira vez, manifestando suas vontades e negociando formas vê-las atendidas. A criança ou o jovem que se torna representante de sua classe escolar, defende o interesse de um grupo (os alunos) perante algo maior (escola), e isso é exercício da política. O morador que se torna presidente de bairro, ou síndico de condomínio, e luta por redução de custos, organização da vida coletiva, também defende seu grupo (moradores). O membro da família que sai às

compras e negocia descontos em nome da economia familiar, também defende interesses de um grupo (a família). A política, e o político, por assim dizer, estão na natureza humana.

Se a figura do político tradicionalmente decepciona, a decepção, neste caso, é proporcional à esperança por ele gerada. O movimento seria novamente o da oscilação entre a decepção e o engodo, entre a sacralização e a satanização da política. (SCHILLING, 1999, p. 220).

As pessoas têm o hábito de apontar corruptos quando assistem a televisão, ou em período de campanhas eleitorais, ou quando estão diante de escândalos veiculados na imprensa. Em fases como a atual, em que todos os dias novos capítulos sobre corrupção vêm à tona pela mídia, é comum ver as pessoas trocando a habitual e informal conversa sobre o clima, por conversas mais densas, sobre a política nacional, corrupção, atuação do poder judiciário, do Ministério Público e da Polícia Federal. Mas, a corrupção não está fora das pessoas, e sim, dentro, do cidadão.

Um conhecido caso da década de 90 trouxe à tona a atuação de uma advogada da área previdenciária que, por dois anos, liderou grupo de fraudadores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); em 1991 veio à tona que a advogada, sob a alegação de defender direitos de cidadãos, teria desviado milhões de recursos previdenciários (OS 10 MAIORES, 2014, p. 5). Em 2017, o cadastramento biométrico do eleitorado brasileiro, realizado pela justiça eleitoral, encontrou 25 mil cidadãos com títulos de eleitor duplicados; na apuração, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) constatou que tais duplicidades decorriam de meros erros, até falsidade ideológica praticada por cidadãos; chamou a atenção, inclusive, o caso de um único eleitor que possuía 52 títulos de eleitor, ou seja, 52 carteiras de identidade (BRASIL, 2018, p. 3). Isso demonstra que a corrupção não está apenas centrada no político ou no servidor público, mas também no próprio cidadão, que busca obter vantagem indevida ao ter acesso a recursos públicos; o clientelismo prescinde do binômio *patronus* e clientes, numa dança simbiótica que precisa ser quebrada. Trata-se, pois, de uma questão humana a ser superada com políticas públicas de educação e conscientização de deveres cívicos e constitucionais.

Há exemplos clássicos que representam a corrupção no dia-a-dia das pessoas: quem intencionalmente não devolve o troco; quem encontra a carteira de outrem e não procura pelo proprietário; quem faz ligação clandestina de sinal televisão a cabo; quem semeia intrigas no trabalho para obter promoções; quem conscientemente leva consigo a caneta de uma loja; quem aceita ser subornado; quem assume a presidência de uma entidade e começa a desviar recursos ou a pagar contas pessoais com o dinheiro desta entidade. Tudo isso é corrupção.

Nunca o povo brasileiro esteve tão próximo dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), as pessoas se habituaram a assistir julgamentos e acompanhar o trabalho de Ministros da esfera mais elevada do poder judiciário. Também nunca se esteve tão próximo das sessões do Senado e da Câmara dos Deputados. A fiscalização popular dos trabalhos dos três poderes se tornou cotidiana.

O processo de depuração que estamos vendo acontecer tem permitido às pessoas refletirem. Desta reflexão, emergem os valores. Valores como o da transparência e da retidão estão sendo exigidos publicamente. Pessoas saem às ruas para protestar por estes valores. Essa força está emergindo e contaminando a todos de uma vez só, e vai nos obrigar a praticar isso no nosso dia-a-dia, em cada ato, em cada conversa, em cada atitude.

Abranches (2017, p.24) destaca que estamos vivendo num interstício do tempo, um momento que traz à tona “um evento inédito, inesperado, que não estava no mapa de previsões”:

Vivemos um período no qual o presente nos assombra e domina e o futuro é opaco. Isso embaça nossa visão dos avanços sem precedentes que experimentamos nas últimas décadas. A expectativa de vida média global aumentou de 65 para 72 anos entre 1990 e 2013, um ganho médio mundial de sete anos. Nos países mais ricos esse aumento foi de quatro anos e os países mais pobres, de nove anos. A distância entre os polos diminuiu, como resultado da melhoria das condições de vida entre os mais pobres. A população urbana global hoje é maior do que a população rural, pela primeira vez na história. Nos últimos dez anos, o número de medicamentos para doenças que antes não tinham tratamento eficaz e de práticas médicas aumentou muito mais do que nos dez anos anteriores. Melhora geral. É verdade que, em paralelo, com registrou o economista Thomas Piketty, **a desigualdade aumentou. É típico da grande transição. Ela nos lega um passivo que teremos que resolver a partir das escolhas que faremos de como usar as novas potencialidades criadas pela própria transição e do uso dos novos ativos que formaremos no futuro. Será mais fácil e mais rápido reduzir desigualdades, se decidirmos coletiva e globalmente fazê-lo...** (ABRANCHES, 2017, p.21-22)

Para Abranches (2017, p.25), estamos numa fronteira “de máxima densidade histórica, de passado no presente, e ausência de história nos fragmentos potenciais de futuro, já igualmente presentes”. Assim, devemos escolher nosso caminho e nos tornarmos conscientemente responsáveis pelas nossas escolhas e pelos resultados de nossas escolhas.

A corrupção só acontece se o ser humano envolvido em determinada situação estiver propenso. Há pessoas corruptíveis, há pessoas incorruptíveis e há pessoas que se amoldam à situação conforme o binômio necessidade-facilidade.

A política e a corrupção, por assim dizer, não são as causas, e sim, as conseqüências do jogo de poder inerentes às interações e às escolhas humanas. É dever do cidadão internalizar que o que é público, é de todos, e que quem *rouba* uma caneta, *rouba* um país, pois ser honesto não tem tamanho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo geral avaliar a instrumentalização político-eleitoral indevida de recursos públicos no Brasil.

Para alcançar o objetivo geral proposto, alguns objetivos específicos foram atendidos: (i) revisão de literatura sobre clientelismo, políticas públicas e instrumentalização político-eleitoral de políticas públicas; (ii) análise/levantamento das mudanças implementadas pela legislação eleitoral de 2006 a 2018 que levaram à proibição de condutas que pudessem ser entendidas como trocas eleitorais de bens ou benefícios por votos; (iii) análise/levantamento de danos sócio-econômicos decorrentes da corrupção e iniciativas de políticas públicas de combate (iv) desenvolver um Código de Ética para um partido político, de forma a orientar filiados, dirigentes partidários e candidatos sobre ética na política partidária, nas campanhas eleitorais e na conquista do voto.

A metodologia utilizada seguiu análise qualitativa mediante pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica levantou e analisou referencial teórico em obras e artigos científicos que tratam dos temas elencados, objetivando relacionar conceitos para familiarizar o leitor com os temas propostos.

A pesquisa documental se pautou, de um lado, pela análise de marcos legais para definição da interferência legislativa de 2006 a 2018 no combate ao clientelismo, especificamente no que tange à legislação de propaganda eleitoral e a proibição de troca de bens e serviços por votos; e de outro, para completar esta verificação, no levantamento de notícias de diversos jornais que remetem a casos recentes de corrupção no Brasil.

O capítulo 1 destinou-se a conceituar políticas públicas sob a ótica de diferentes autores, características, função social, descrição do ciclo de políticas públicas e relevância frente aos interesses universalistas e particulares, bem como as ferramentas trazidas pela Constituição Federal de 1988 para garantir a predominância de interesses plurais.

No capítulo 2 foi realizado o levantamento histórico das modalidades de corrupção no Brasil desde o período colonial, com ênfase especial ao fenômeno do coronelismo e demonstração de como esta modalidade clientelista se adaptou nos períodos históricos seguintes, chegando a ser vislumbrada nos dias atuais. Ficou demonstrado que em todos os períodos históricos de nosso país, sempre esteve presente a figura do chefe político local *versus* eleitor subserviente (*patronus* e clientes), simbioticamente ligados pela barganha eleitoral, que foram se amoldando e terminaram por se adaptar à democracia moderna.

No capítulo 3, teceu-se um apanhado da evolução da legislação do direito eleitoral, desde o decreto n.º 6, de 19 de novembro de 1889 (BRASIL, 1889) que definiu quem seriam os primeiros eleitores brasileiros, até as leis eleitorais que regularam a campanha eleitoral de 2018, com ênfase em demonstrar como a legislação reguladora da propaganda eleitoral foi evoluindo para coibir a troca de bens ou benefícios pessoais por votos ou apoio político, embate este que persiste no direito eleitoral desde o período colonial até as mais recentes eleições.

O capítulo 4 destinou-se a apresentar casos de corrupção a partir do final dos anos 80 até 2018 para fundamentar as análises realizadas nos capítulos 2 e 3, assim como o impacto da corrupção sobre a sociedade brasileira, os danos sócio-econômicos produzidos pela corrupção à sociedade brasileira e as iniciativas de políticas públicas de combate. Demonstrou-se, que a despeito de todo esforço legislativo, o clientelismo político não desapareceu, apenas foi remodelado para se adaptar aos tempos, ao crescimento do eleitorado brasileiro, à melhoria do nível educacional dos eleitores, à fiscalização de órgãos públicos e às penalidades.

Tal constatação, porém, não significa que a busca pela transparência desde a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) não tenha alcançado êxito, mas sim, que devem continuar sendo desenvolvidos mecanismos de educação para a cidadania, fiscalização e penalização, pois quanto mais rapidamente forem identificadas as práticas condutas lesivas ao patrimônio público, evitando-se e punindo-se os mecanismos clientelistas, menor será o prejuízo imposto sobre recursos públicos e maior será o temor imposto aos agentes delitivos.

A fim de contribuir com a erradicação do clientelismo eleitoral, foi desenvolvido [e efetivamente adotado] um Código de Ética para um partido político, objetivando que condutas transparentes e éticas sejam implantadas na agremiação partidária desde a filiação do cidadão, de modo que tanto os dirigentes partidários e quanto os futuros candidatos adotem, desde o início de sua vida política, a transparência e o compromisso com o uso correto e universalista dos recursos públicos.

O objetivo geral, bem como os objetivos específicos, deste estudo foram, portanto, integralmente atendidos. Conclui-se que a legislação tem importante papel na garantia da preservação e implementação de políticas públicas universalistas, garantindo a aplicação dos princípios constitucionais e dos interesses coletivos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. **A era do imprevisto: a grande transição do século XXI**. São Paulo: Cia das Letras, 2017, 409 p.

ABRUCIO, F.L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Enap**, p. 13-50, 1997.

AMORIM NETO, O. et al. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712>> Acesso em: 5 dez. 2018.

AS 10 EMPRESAS que mais doaram em 2014 ajudam a eleger 70% da Câmara. **Jornal O Estado de S.Paulo**, 08 nov. 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,as-10-empresas-que-mais-doaram-em-2014-ajudam-a-eleger-70-da-camara,1589802>> Acesso em: 10 de jan. 2019.

AVELINO FILHO, G. Clientelismo e política no Brasil – revisitando velhos problemas. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo: n.38, p.225-240, mar. 1994

BAHIA, L. H. N. **O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política**. Rio de Janeiro: 2003. 374 p.

BASBAUM, L. **História sincera da República (1907 a 1969)**. São Paulo: Atlas, 2002. 284p.

BELO, A. A lógica social do voto no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 1-16, maio/ago. 2016

BIBLIOTECA VIRTUAL DE LITERATURA. **A carta de Pero Vaz de Caminha**.

Disponível em:

<<http://www.biblio.com.br/defaultz.asp?link=http://www.biblio.com.br/conteudo/perovazcaminha/carta.htm>> Acesso em: 18 maio 2018.

BOMFIM, M. **A América Latina: males de origem**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1993. 291 p.

BORGES, A. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n.24, p. 120-157, maio/ago. 2010.

BRAMATTI, D. et al. Um a cada 3 eleitos no Congresso teve dinheiro da JBS. **Jornal Uol**, 22 mai 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2017/05/22/um-a-cada-3-eleit-os-no-congresso-teve-dinheiro-da-jbs.htm>> Acesso em: 10 de jan. 2019.

BRANDÃO, M.A. O socialismo democrático do partido dos trabalhadores: a história de uma utopia (1979/1994). São Paulo: Annablume : Fapesp, 2003, 186 p.

BRASIL, Constituição Federal (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Constituição Federal (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Constituição Federal (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Constituição Federal (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Constituição Federal (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: versão atualizada até a Emenda n. 97/2017**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Ato Institucional n.1, de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Ato Institucional n.2, de 27 de outubro de 1965. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Ato Institucional n.3, de 5 de fevereiro de 1966. Fixa datas para as eleições de 1966, dispõe sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-03-66.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Ato Institucional n.4, de 7e dezembro de 1966. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-04-66.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Ato Institucional n.5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978. Altera dispositivos da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc11-78.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Emenda Constitucional n. 25, de 15 de maio de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc25-85.htm> Acesso em: 29 ago. 2017.

_____. Emenda Constitucional n. 4, de 14 de setembro de 1993. Dá nova redação ao art. 16 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc04.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Emenda Constitucional de Revisão n.5, de 7 de julho de 1994. Altera o art. 82 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr5.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Emenda Constitucional n.16, de 4 de junho de 1997. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Emenda Constitucional n.45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm> Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Lei complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm> Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Lei Complementar n.86, de 14 de maio de 1996. Acrescenta dispositivo ao Código Eleitoral, a fim de permitir a ação rescisória em casos de inelegibilidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp86.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei Complementar n.64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Lei complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n. 35, de 26 de janeiro de 1892. Estabelece o processo para as eleições federais. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-35-26-janeiro-1892-541218-publicacaooriginal-44167-pl.html>> Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Lei n. 4.265, de 7 de dezembro de 1896. Manda observar, nas eleições federais, o disposto no art. 6º da lei n. 248, de 15 de dezembro de 1894, sempre que se dê o caso previsto no § 2º do art. 43 da de n. 35, de 26 de janeiro de 1892, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-426-7-dezembro-1896-540240-publicacaooriginal-40206-pl.html>> Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Lei n. 1.269, de 15 de novembro de 1904. Reforma a legislação eleitoral, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-1269-15-novembro-1904-584304-publicacaooriginal-107057-pl.html>> Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Lei n. 3.139, de 2 de agosto de 1916. Prescreve o modo por que deve ser feito o alistamento eleitoral e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3139-2-agosto-1916-574077-republicacao-97309-pl.html>> Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Lei n. 48, de 4 de maio de 1935. Modifica o Código Eleitoral. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-48-4-maio-1935-398002-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Lei n.2.848, de 7 de dezembro de 1940. Institui o Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De12848compilado.htm> Acesso em: 24 jan. 2019

_____. Lei n.1.164, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1164.htm> Acesso em: 24 ago. 2017.

_____. Lei n.2.250, de 25 de julho de 1955. Altera dispositivos do Código Eleitoral e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2550.htm> Acesso em: 24 ago. 2017.

_____. Lei n.2.582, de 30 de agosto de 1955. Institui a Cédula Única de votação. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2582-30-agosto-1955-361123-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 24 ago. 2017.

_____. Lei n.2.982, de 30 de novembro de 1955. Modifica dispositivos da Lei nº 2.550, de 25 de julho de 1955, que altera o Código Eleitoral (Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2982.htm#art4> Acesso em: 24 ago. 2017.

_____. Lei n.3.416, d 30 de junho de 1958. Altera para as eleições de 3 de outubro de 1958, prazos previstos na legislação eleitoral e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3416.htm#art6> Acesso em: 24 ago. 2017.

_____. Lei n.4.109, de 27 de julho de 1962. Institui a cédula oficial de votação nas eleições pelo sistema proporcional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4109-27-julho-1962-353820-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 24 ago. 2017.

_____. Lei n.4.115, de 22 de agosto de 1962. Introduce alterações na Lei nº 4.109, de 27 de julho de 1962, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4115.htm#art19> Acesso em: 24 ago.

_____. Lei n. 4.373, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L4737.htm> Acesso em: 09 maio. 2017.

_____. Lei n.4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____, Lei n.4.740, de 15 de julho de 1965. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4740.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n. 4.961, de 4 de maio de 1966. Altera a redação, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4961.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.5.337 de 16 de outubro de 1967. Dispõe sobre a aplicação da multa prevista pelo art. 8º do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5337.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.5.682 de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: <Lei Orgânica dos Partidos Políticos.> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.5.780, de 5 de junho de 1972. Dispõe sobre a dispensa da multa prevista pelo artigo 8º do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 1965). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/1970-1979/L5780.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.6.018 de 2 de janeiro de 1974. Dispõe sobre a isenção da multa prevista pelo artigo 8º, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que "Institui o Código Eleitoral" e acrescenta parágrafo ao seu artigo 47, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/1970-1979/L6018.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei 6.319, de 2 de janeiro de 1976. Dispõe sobre a isenção da multa prevista pelo artigo 8º da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/1970-1979/L6319.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.6.336, de 1 de julho de 1976. Acrescenta parágrafo do artigo 135 do Código Eleitoral, dispondo sobre Seções eleitorais em propriedades rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/1970-1979/L6336.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.6.339 de 1 de julho de 1976. Dá nova redação ao artigo 250 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, alterado pelo artigo 50, da Lei número 4.961, de 4 de maio de 1966, e ao artigo 118 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/1970-1979/L6339.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.6.534, de 26 de maio de 1978. Dispõe sobre a escolha e o registro, pelos Partidos Políticos, de candidatos às eleições de 1978, para Governadores e Vice-Governadores, Senadores e Deputados Federais e Estaduais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/1970-1979/L6534.htm#art5> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm> Acesso em: 22 maio 2018.

_____. Lei n. 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6767.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.6.880, de 9 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L6880.htm#art82> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.6.978, de 19 de janeiro de 1982. Estabelece normas para a realização de eleições em 1982, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/1980-1988/L6978.htm#art11> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.6.989, de 5 de maio de 1982. Dispõe sobre filiação partidária em caso de incorporação de partidos políticos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L6989.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.7.015, de 16 de julho de 1982. Altera as Leis n°s 4.737, de 15 de julho de 1965, e 6.978, de 19 de janeiro de 1982, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/1980-1988/L7015.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.6.990, de 18 de maio de 1982. Altera a redação do art. 92 da Lei n° 4.737, de 15 de julho de 1965, que instituiu o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/1980-1988/L6990.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.7.179, de 19 de dezembro de 1983. Acrescenta parágrafo ao art. 175 da Lei n° 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, alterada pela Lei n° 4.961, de 4 de maio de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/1980-1988/L7179.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.7.191, de 4 de junho de 1984. Altera os arts. 16 e 25 da Lei n° 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/1980-1988/L7191.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.7.332, de 1 de julho de 1985. Estabelece normas para a realização de eleições em 1985, dispõe sobre o alistamento eleitoral e o voto do analfabeto e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/1980-1988/L7332.htm#art20> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.7.373, de 25 de setembro de 1985. Altera à redação da alínea b do inciso IX do art. 146 da Lei n° 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, eliminando da legislação eleitoral o voto vinculado. Dispõe sobre a isenção da multa prevista no art. 8° da Lei n° 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/1980-1988/L7373.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.7.434, de 19 de dezembro de 1985. Altera à redação da alínea b do inciso IX do art. 146 da Lei n° 4.7. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/1980-1988/L7434.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei 7.454, de 30 de dezembro de 1985. Altera dispositivo da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L7454.htm#art3> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.7.476, de 15 de maio de 1986. Dá nova redação ao artigo 242 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7476-15-maio-1986-368130-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.7.663, de 27 de junho de 1988. Altera os arts. 7º e 71 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/1980-1988/L7663.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n. 7.914, de 7 de dezembro de 1989. Revoga dispositivos do Código Eleitoral e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/1989_1994/L7914.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.7.977, de 27 de dezembro de 1989. Acrescenta parágrafo único ao art. 185 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/1989_1994/L7977.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n. 8.037, de 25 de maio de 1990. Altera os arts. 176 e 177 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que instituiu o Código Eleitoral, com as alterações promovidas pelas Leis nºs 6.989, de 5 de maio de 1982 e 7.332, de 1º de julho de 1985, e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8037.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm> Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm> Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Lei n.8.868, de 14 de abril de 1994. Dispõe sobre a criação, extinção e transformação de cargos efetivos e em comissão, nas Secretarias do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8868.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.9.041, de 9 de maio de 1995. Dispõe sobre dispensa da multa referente ao alistamento eleitoral intempestivo, acrescentando parágrafo único ao art. 8º da Lei nº 4.737, de 15 de junho de 1965 (Código Eleitoral). Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9041.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096compilado.htm> Acesso em: 09 maio. 2017.

_____. Lei n. 9.259, de 9 de janeiro de 1996. Acrescenta parágrafo único ao art. 10, dispõe sobre a aplicação dos arts. 49, 56, incisos III e IV, e 57, inciso III, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e dá nova redação ao § 1º do art. 1º da Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9259.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9504.htm#art107> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n. 9.613, de 03 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9613.htm> Acesso em: 11 jan. 2019.

_____. Lei n.9.693, de 24 de julho de 1998. Modifica a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), para tratar de punição ao partido político mediante suspensão de cotas do Fundo Partidário. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9693.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9840.htm#art3> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.10.226, de 15 de maio de 2001. Acrescenta parágrafos ao art. 135 da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral, determinando a expedição de instruções sobre a escolha dos locais de votação de mais fácil acesso para o eleitor deficiente físico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/LEIS_2001/L10226.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n. 10.408, de 10 de janeiro de 2002. Altera a Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para ampliar a segurança e a fiscalização do voto eletrônico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10408.htm> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.10.732, de 5 de setembro de 2003. Altera a redação do art. 359 da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral (institui a obrigatoriedade do depoimento pessoal no processo penal eleitoral). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/2003/L10.732.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n. 10.740, 1 de outubro de 2003. Altera a Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, e a Lei no 10.408, de 10 de janeiro de 2002, para implantar o registro digital do voto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.740.htm#art59§4> Acesso em: 09 maio. 2017.

_____, Lei n.11.300, de 10 de maio de 2006. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm#art1> Acesso em: 09 maio. 2017.

_____. Lei n.11.459, de 21 de março de 2007. Altera a Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995, para estabelecimento do critério de distribuição do Fundo Partidário. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11459.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n. 11.694, de 12 de junho de 2008. Altera dispositivos da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, e da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, para dispor sobre a responsabilidade civil e a execução de dívidas de Partidos Políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11694.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis n^{os} 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm#art3> Acesso em: 09 maio. 2017.

_____. Lei n. 12.350, de 20 de dezembro de 2010. Dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014; promove desoneração tributária de subvenções governamentais destinadas ao fomento das atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica nas empresas; altera as Leis nos 11.774, de 17 de setembro de 2008, 10.182, de 12 de fevereiro de 2001, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.959, de 27 de janeiro de 2000, 10.887, de 18 de junho de 2004, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 10.996, de 15 de dezembro de 2004, 11.977, de 7 de julho de 2009, e 12.249, de 11 de junho de 2010, os Decretos-Leis nos 37, de 18 de novembro de 1966, e 1.455, de 7 de abril de 1976; revoga dispositivos das Leis nos 11.196, de 21 de novembro de 2005, 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, 9.718, de 27 de novembro de 1998, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12350.htm#art58> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n. 12.683, de 09 de julho de 2012. Altera a Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm#art2> Acesso em: 11 jan. 2019.

_____. Lei n.12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm> Acesso em: 24 jan. 2019

_____. Lei n. 12.875, de 30 de outubro de 2013. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, nos termos que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12875.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.12.891, de 11 de dezembro de 2013. Altera as Leis nos 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das Leis nos 4.737, de 15 de julho de 1965, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12891.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei 13.107, de 24 de março de 2015. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre fusão de partidos políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13107.htm#art2> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n.13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm#art4> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13303.htm> Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Lei n.13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13487.htm> Acesso em: 17 maio 2018.

_____. Lei n.13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei no 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm#art1> Acesso em: 14 maio 2018.

_____. Decreto-Lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945. Regula, em todo país, o alistamento eleitoral e a eleições a que se refere o artigo 4º da Lei Constitucional n. 9, de 28 de fevereiro de 1945. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7586-28-maio-1945-417387-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Decreto-Lei n.441, de 29 de janeiro de 1969. Altera e revoga dispositivos da Lei número 4.737, de 15 de julho de 1965, modificada pela Lei nº 4.961, de 4 de maio de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0441.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Decreto-Lei n.1.064 de 24 de outubro de 1968. Altera a relação do art. 302 do Código Eleitoral e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1064.htm#art1> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Decreto-Lei n.1.538, de 14 de abril de 1977. Altera a redação do artigo 250 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 modificada pela Lei número 6.339, de 1º de julho de 1976, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1538.htm#art1> Acesso em: 18 abr. 2018.

_____. Decreto n. 6, de 19 de novembro de 1889. Declara que se consideram eleitores para as câmaras gerais, províncias e municípios todos os cidadãos brasileiros, no gozo dos seus direitos civis e políticos, que souberam ler e escrever. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-6-19-novembro-1889-508671-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Decreto n. 200-A, de 08 de fevereiro de 1890. Promulga o regulamento eleitoral. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-200-a-8-fevereiro-1890-516313-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Decreto n. 511, de 23 de junho de 1890. Manda observar o regulamento para a eleição do primeiro Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-511-23-junho-1890-518227-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Decreto n. 22.621, de 5 de abril de 1933. Dispõe sobre a convocação da Assembleia Nacional Constituinte; aprova seu Regimento Interno; prefixa o número de Deputados à mesma e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22621-5-abril-1933-509274-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Circular do Banco Central do Brasil, n. 3.461, de 24 de julho de 2009. Consolida as regras sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47555/Circ_3461_v6_P.pdf> Acesso em: 11 jan. 2019.

_____.Circular do Banco Central do Brasil, n. 3.839, de 28 de junho de 2017. Altera a Circular nº 3.461, de 24 de julho de 2009, que consolida as regras sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50401/Circ_3839_v1_O.pdf> Acesso em: 11 jan. 2019.

_____.Instrução Normativa da Receita Federal Brasileira, n. 1.571, de 02 de julho de 2015. Dispõe sobre a obrigatoriedade de prestação de informações relativas às operações financeiras de interesse da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=65746&visao=anotado>> Acesso em: 11 jan. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante 13, de 29 de agosto de 2008. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2813.NUME.%29%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>> Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4.650, de 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>> Acesso em: 09 maio. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 5.405, de 16 de março de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5105&processo=5105>> Acesso em: 28 ago. 2017.

_____.Supremo Tribunal Federal. ADI n. 5874, de 28 de novembro de 2018. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=397081>> Acesso em: 09 jan. 2019.

_____.Supremo Tribunal Federal. Relatório de dados Ministro Edson Fachin, de 10 de dezembro de 2018. 6 p. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/LJRelatrioCompilado2018.pdf>> Acesso em:10 jan. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23.191, de 16 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a propaganda eleitoral e as condutas vedadas em campanha eleitoral (Eleições de 2010). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2009/RES231912009.htm#art31iv>> Acesso em: 31 ago. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23.370, de 13 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a propaganda eleitoral e as condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições de 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2011/RES233702011.htm>> Acesso em: 31 ago. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23.457, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições de 2016. Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234572015.html>> Acesso em: 31 ago. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário n.2653-08, de 7 de março de 2017. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-informativo-tse-no-3-ano-19>> Acesso em: 31 ago. 2017.

_____. Portal do Tribunal Superior Eleitoral. Semana da mulher: primeira prefeita eleita no Brasil foi a potiguar Alzira Soriano. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Marco/semana-da-mulher-primeira-prefeita-eleita-no-brasil-foi-a-potiguar-alzira-solano>> Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2016: Justiça Eleitoral institui núcleo de inteligência para atuar na fiscalização das contas de campanha. 18 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Agosto/eleicoes-2016-justica-eleitoral-institui-nucleo-de-inteligencia-para-atuar-na-fiscalizacao-das-contas-de-campanha>> Acesso em: 11 jan. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2016: Indícios de irregularidades em doações de campanha ultrapassam R\$ 1 bilhão. 14 out. 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Outubro/indicios-de-irregularidades-em-doacoes-de-campanha-ultrapassam-r-1-bilhao>> Acesso em: 11 jan. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2017: TSE detecta mais de 25 mil pessoas com títulos eleitorais duplicados. 09 out. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/tse-detecta-mais-de-25-mil-pessoas-com-titulos-eleitorais-duplicados.ghtml>> Acesso em: 24 jan. 2019.

_____. Câmara da Reforma. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. **Brasília: MARE**, 1995.

_____. Portal do Senado Federal. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>> Acesso em: 09 maio. 2017.

_____. Senado Federal. Portal transparência do Senado. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/transparencia/sen/>> Acesso em: 10 ago. 2018.

_____. Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>> Acesso em: 09 maio. 2017.

_____. Portal da Câmara dos Deputados. 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192352>> Acesso em: 14 abr. 2019.

_____. Portal da Câmara dos Deputados. 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192353>> Acesso em: 14 abr. 2019.

_____. Portal da Câmara dos Deputados. 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192354>> Acesso em: 14 abr. 2019.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro>> Acesso em: 30 jan. 2019> Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado>> Acesso em: 14 maio. 2018.

_____. Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/investigacao/historico/por-onde-comecou>> Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. IBGE. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>> Acesso em: 14 maio. 2018.

_____. IPRI. Instituto de pesquisa de relações internacionais. 2018. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/indicadores/47-estatisticas/94-as-15-maiores-economias-do-mundo-em-pib-e-pib-ppp>> Acesso em: 09 jan. 2019> Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL perde cerca de R\$ 200 bilhões por ano com corrupção, diz MPF. **Revista Isto É**. 07 fev. 2017. Disponível em: <<https://istoe.com.br/brasil-perde-cerca-de-r-200-bilhoes-por-ano-com-corrupcao-diz-mpf/>> Acesso em: 24 jan. 2019.

BREI, Z.A. A corrupção: causas, conseqüências e soluções para o problema. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 3, 1996, p. 103-115.

BRESSER-PEREIRA, L.C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, v. 45, p. 49-96, 1998.

BUCCI, M.P.D. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI et al. (Org.). **Políticas públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Forum, 2008. P.225-259

BUENO. E. Náufragos, traficantes e degredados. Rio de Janeiro: Objetiva, 1998, p.200 p.

CAJADO, A. F. R. et al. Eleições no Brasil: uma história de 500 anos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014, 100 p. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/tse-eleicoes-no-brasil-uma-historia-de-500-anos-2014.pdf>> Acesso em: 23 ago. 2017.

CALADO, S. S.; FERREIRA, S. C. R. Análise de documentos: método de recolha e análise de dados. **Metodologia da Investigação I. DEFCUL**. p. 1-13. 2004/2005. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/12123665-Analise-de-documentos-metodo-de-recolha-e-analise-de-dados.html>> Acesso em: 09 de maio. 2017.

CAPRIO, A. **História político-administrativa de Tanabi através dos tempos: 1854 a 2002**. São José do Rio Preto: Casa do Livro, 2003. 300 p.

_____, A. **De Conceição do Jatahy a Tanabi**. São José do Rio Preto: THS Editora, 2009. 474 p.

CARINHATO, P. H. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Revista Aurora**, v. 2, n. 1, 2008.

CARVALHO, J.M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, 254 p.

CAVALCANTI, P. A. O conceito de avaliação de políticas, programas e projetos. **Estudo, pensamento e criação: planejamento educacional e avaliação na escola**. Campinas: FE/Unicamp, 2005.

CHADE, J. Documentos mostram que Brasil tem segunda maior dívida com OMS. 20 mai. De 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/estado/2018/05/20/documentos-mostram-que-brasil-tem-segunda-maior-divida-com-oms.htm>> Acesso em: 24 jan. 2019.

CINCO EFEITOS danosos da corrupção que você não vê. **Revista Exame**. 20 ago. 2013. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/5-efeitos-danosos-da-corrupcao-que-voce-nao-ve/>> Acesso em: 24 jan. 2019.

CNI. Confederação nacional da indústria: Indicadores CNI. **Retratos da Sociedade Brasileira**, n.41, 2017, 14 p. Disponível em: <https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/d8/80/d8809d69-ae2c-47f2-8a4b-30cde9d92b11/retratosdasociedadebrasileira_41_problemasprioridadespara2018_v1.pdf> Acesso em: 28 jan. 2019.

CONFISCO de salário, a ilegal prática disseminada nos legislativos brasileiros, **Jornal El País**, 14 dez. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/01/politica/1546333823_063262.html?rel=str_articulo#1547173371156> Acesso em: 10 de jan. 2018.

CORRUPÇÃO : 70% dos desvios municipais afetam saúde e educação. **Jornal Metrôpoles**. 25 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/corrupcao-70-dos-desvios-municipais-afetam-saude-e-educacao>> Acesso em: 24 jan. 2019.

DAGNINO, R.P. et al (Org). **Gestão estratégica pública**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016, 496 p.

DALLAGNOL, D. M. Tipologias de Lavagem. in. DE CARLI, Carla Veríssimo (org). **Lavagem de Dinheiro: prevenção e controle penal – 2.ed.** - Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013, p. 385.

D'AVILA FILHO, P.M. et al. Acesso ao poder. Clientelismo e democracia participativa desconstruindo uma dicotomia. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 4, n. 2, 2004. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/html/742/74240202/>> Acesso em: 17 dez. 2018.

DIAS, R. et al. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2017, 252 p.

DINIZ, E. **Voto e máquina política**: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 228 p.

EIGEN, P. A ascensão do tema corrupção. In: SPECK, B. W. (Org.) **Caminhos da Transparência**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002

ELEIÇÕES 2018: TSE e partidos firmam acordo de não proliferação de notícias falsas. Tribunal Superior Eleitoral. 5 de jun. 2018. Tribunal Superior Eleitoral. <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/eleicoes-2018-tse-e-partidos-firmam-acordo-de-nao-proliferao-de-noticias-falsas>> Acesso em: 14 de abr. 2019

EM TOCANTINS, 7 suspeitos são presos por crime eleitoral na eleição de governador. **Jornal Uol**, 03 jun. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2018/06/03/em-tocantins-7-suspeitos-sao-presos-por-crime-eleitoral-na-eleicao-de-governador.htm>> Acesso em: 11 de jan. 2019.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato brasileiro. 10. ed. v. I e II São Paulo: Globo, 2000.

FARAH, M.F.S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 45, n. 3, 2011. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/2410/241019893011/>> Acesso em: 03 dez. 2018.

FARIA LIMA, J. R. **Democracia agora**. São Paulo: 1978. 489 p.

FARIAS, F. P. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 15, p.49-65, nov. 2000

FAUSTO, B. **A revolução de 1930**. São Paulo: Brasiliense, 1970. 118 p.

FERNANDES, W. **A força do clientelismo**. João Pessoa: Universitária, 2006. 222 p.

FERTIG, A. **Clientelismo político em tempos belicosos**. Santa Maria: UFSM, 2010. 397 p.

FGV. **O Brasil de JK – 50 anos em 5**: o plano de metas. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>> Acesso em: 21 maio 2018.

FIAT elba, o carro do impeachment de Collor. **Jornal Estado de S.Paulo**. 17 mar. 2015. Disponível em <<http://jornaldocarro.estadao.com.br/fanaticos/fiat-elba-o-carro-do-impeachment-de-collor/>> Acesso em: 22 de maio 2018.

FIESP. Federação das indústrias do Estado de São Paulo. **Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**, 2010, 35 p. Disponível em: <<file:///C:/Users/Fernanda/Downloads/custo-economico-da-corrupcao-final.pdf>> Acesso em: 28 maio 2018.

FIGUEIREDO, M. et al. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1986. Disponível em: <<http://www.josenorberto.com.br/josenorberto/AC-2007-38.pdf>> Acesso em: 6 dez. 2018.

FINANCIAMENTO coletivo. Tribunal Superior Eleitoral. 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/financiamento-coletivo>> Acesso em: 14 de abr. 2019

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**, Fortaleza: UEC, 2002. Apostila. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>> Acesso em: 09 de maio. 2017 apud GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org.) Métodos de pesquisa. Porto Alegre: UFRGS, 2009, 114 p.

FUNDO especial de financiamento de campanha (FEFC). Tribunal Superior Eleitoral. 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>> Acesso em: 14 de abr. 2019

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2009.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org.) **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009, 114 p. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>> Acesso em: 09 de maio. 2017.

GOVERNARDO Marcelo Miranda te mandato cassado por caixa dois nas eleições 2014. 23 mar. 2018. **G1**, Disponível em: <<https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/governador-do-tocantins-tem-mandato-cassado-por-caixa-dois-nas-eleicoes-de-2014.ghtml/>> Acesso em: 11 jan. 2019.

GURJÃO, E.Q. **Estrutura de poder na Paraíba**. João Pessoa: Universtiária, 1999, p.115

HOLANDA, S. B. **O homem cordial**. São Paulo: Cia das Letras, 2012. 111 p.

_____, S. B. **Raízes do Brasil**. ed. crítica. São Paulo: Cia das Letras, 2016. 525 p.

IDH. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento: índice de desenvolvimento humano. 2014. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>> Acesso em: 09 jan. 2019.

ÍNDICE de percepção da corrupção: ranking mundial. **Jornal Gazeta do Povo**, Curitiba, 22 fev. 2018. Disponível em: <<https://infograficos.gazetadopovo.com.br/politica/indice-de-percepcao-da-corrupcao-ranking-mundial/>> Acesso em: 08 jan. 2019.

IPC. Transparência Internacional: índice de percepção da corrupção. 2017. Disponível em: <<https://static1.squarespace.com/static/5a86d82132601ecb510239c2/t/5a8dc5b89140b72fa5081773/1519240719239/IPC+2017+-+RELATO%CC%81RIO+GLOBAL.pdf>> Acesso em: 08 jan. 2019.

IPC. Transparência Internacional: índice de percepção da corrupção. 2018. Disponível em: <<https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/tibr-downloads/CPI-2018.pdf>> Acesso em: 29 jan. 2019.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas e elaboração de estudos socioeconômicos.** Campinas: Alínea, 2009. 141p.

JARDIM, L. Dono da JBS grava Temer dando aval para compra de silêncio de Cunha. **Jornal O Globo**, de 17 de maio de 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/pf-filma-indicado-por-temer-recebendo-propina-21353989>> Acesso em: 10 jan. 2019.

KELSEN, H. **A democracia.** São Paulo: Martins Fontes, 1993. 396 p.

LEAL, N.V. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997, 440 p.

LOCKS, P. Formulação de agenda, políticas públicas e economia solidária no Brasil. **Otra Economía**, v. 8, n. 14, p. 45-59, jan-jun. 2014. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/otraeconomia/article/viewFile/otra.2014.814.05/4152>> Acesso em: 09 de maio. 2017.

BRASIL PIORA em ranking de percepção de corrupção em 2018. **G1**. 29 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/29/brasil-fica-cai-para-105o-lugar-em-ranking-de-2018-dos-paises-menos-corruptos.ghtml?utm_source=push&utm_medium=app&utm_campaign=pushg1> Acesso em: 29 jan. 2019.

MAGALHÃES, P. M. T. **A teoria da representação da república de Weimar: Schmitt, Kelson e Leibholz.** 2011. 115 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Portugal, 2011.

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe.** Tradução de Lívio Xavier. São Paulo: Ediouro, 2002, 286p. (Clássicos ilustrados)

MARTINS, J.S. **O poder do atraso – ensaios de sociologia da história lenta.** São Paulo: Hucitec 1994. 174 p.

MAZIERO, G. Em 4 anos de Lava Jato, STF abre 300 inquéritos e condena um deputado. **Jornal Uol**, de 11 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/11/em-4-anos-de-lava-jato-stf-abre-300-inqueritos-e-condena-um-deputado.htm>> Acesso em: 10 jan. 2019.

MOHALLEM, M.F. et al. **Novas medidas contra a corrupção.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/ Transparência Internacional. 2018. 624 p. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/23949/NovasMedidascontraCorrupto%CC%A7a%CC%83o_Completo.pdf?sequence=10&isAllowed=y> Acesso em: 28 jan. 2019.

_____. **Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção.** Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/ Transparência Internacional. 2017. 162 p. Disponível em: <file:///C:/Users/Fernanda/Downloads/Diagn%C3%B3stico%20institucional%20-%20primeiros%20passos%20para%20um%20plano%20nacional%20anticorrupt%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acesso em: 28 jan. 2019.

MONTESQUIEU, C.D. O espírito das leis. Trad. Cristina Murachco. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MULLER, F. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. 3.ed. São Paulo: Max Limonad, 2003, 132p.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Cadernos de pesquisas em administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 1-5, 1996. Disponível em: <http://ucbweb.castelobranco.br/webcaf/arquivos/15482/2195/artigo_sobre_pesquisa_qualitativa.pdf> Acesso em: 09 de maio. 2017.

NICOLAU, J. Eleições no Brasil: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, 167 p.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 1997. 145 p.

OLIVEIRA, M.O. et al. Núcleo de Inteligência vai apurar 25 mil indícios de irregularidade em contas de campanhas. G1, 12 nov. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/11/12/nucleo-de-inteligencia-vai-aporar-25-mil-indicios-de-irregularidade-em-contas-de-campanhas.ghtml> Acesso em: 11 jan. 2019.

OS 10 MAIORES casos de corrupção da história do Brasil. **Jornal Spotniks**. 24 de jan. 2014. Disponível em: <https://spotniks.com/os-10-maiores-casos-de-corrupcao-da-historia-do-brasil/> Acesso em: 24 de jan. 2019.

OS 10 MAIORES casos de corrupção da história do Brasil. 2016. **Jusbrasil**. Disponível em: <https://luanmesan.jusbrasil.com.br/noticias/465611767/os-10-maiores-casos-de-corrupcao-da-historia-do-brasil> Acesso em: 24 de jan. 2019.

OS MAIORES escândalos de corrupção do Brasil. **Época Negócios**. 31 mar. 2015. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Dilemas/noticia/2015/03/os-maiores-escandalos-de-corrupcao-do-brasil.html> Acesso em: 24 de jan. 2019.

OS MAIORES escândalos de corrupção do Brasil. 04 jul. 2018. **Revista Superinteressante**. Disponível em: <https://super.abril.com.br/mundo-estranho/os-maiores-escandalos-de-corrupcao-do-brasil/> Acesso em: 24 de jan. 2019.

OS MALES da corrupção. **O Estado de S.Paulo**. 19 nov.2016. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,os-males-da-corrupcao,10000089281> Acesso em: 24 jan. 2019.

O PASSO a passo da compra de votos na periferia de Recife. **Jornal El País**, 03 out. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/03/politica/1538577259_358039.html> Acesso em: 11 de jan. 2019.

PEIXOTO, V.M. Eleições e financiamento de campanhas no Brasil. Rio de Janeiro: Garamond, 2016, 192 p.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/>> Acesso em: 09 jan. 2019.

POMPEO, C. Odebrecht doou R\$ 46 milhões para 15 partidos em 2014. *Jornal Gazeta do Povo*, 23 mar. 2016, Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/odebrecht-doou-r-46-milhoes-para-15-partidos-em-2014-30lez7z58evyx6lbnny9mrgnb>> Acesso em: 10 de jan. 2019.

PROFESSOR que pagava para adesivar carros de eleitores é preso pela PF na capital. 04 abr. 2018. **Conteúdo MS**, Disponível em: <<http://conteudoms.com/site/ver-conteudo/professor-que-pagava-para-adesivar-carros-de-eleitores-e-presos-pela-pf-na-c>> Acesso em: 24 jan. 2019.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei n. 660, de 25 de outubro de 1927. Regula o serviço eleitoral no Estado do Rio Grande do Norte/RN. Disponível em: <<http://oestenewqs-lesgilacao.blogspot.com.br/2011/10/lei-n-660-de-25-de-outubro-de-1927.html>> Acesso em: 23 ago. 2017.

ROSE-ACKERMAN, S. A Economia Política da Corrupção. In: ELLIOTT, K. A. (Org.). **A Corrupção e a Economia Global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. p. 59-96.

RUA, M.G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. **Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil**. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997.

SANTOS, W. G. **O ex-leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civ. Brasileira, 2006. 275 p.

SCHILLING, F. **Corrupção**: ilegalidade intolerável? São Paulo: IBCCrim, 1999, 351 p.

SCHILLING, F. **Corrupção**: ilegalidade intolerável? São Paulo: IBCCrim, 1999, 351 p.
DI FRANCO, C.A. Podridão e esperança. *Jornal O Estado de S.Paulo*, 07 dez. 2015. Disponível em: <<https://opinio.estado.com.br/noticias/geral,podridao-e-esperanca,10000004031>> Acesso em: 11 de jan. 2019.

SCHLICKMANN, D.G et al. O impacto da atuação de mecanismos de inteligência na efetividade das decisões proferidas pela Justiça Eleitoral no julgamento de contas da campanha eleitoral e no combate ao Caixa 2. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO

ELEITORAL, n. VI, 2018, Curitiba: Instituto Paranaense de Direito Eleitoral (IPRADE). 30p.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cenagage Learning, 2013, 168 p.

SEIXAS, B. Saiba qual é o preço da corrupção no Brasil. *Gazeta On Line*. 29 mai 2017. Disponível em: <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/economia/2017/05/saiba-qual-e-o-preco-da-corrupcao-no-brasil-1014059906.html>> Acesso em: 24 jan. 2019.

SENADOR que nomeava 'a melancia que quisesse' emprega 100 funcionários com dinheiro público. 15 ago. 2018. Agência Contas Abertas. Disponível em: <<http://www.agenciacontasabertas.com.br/noticia/senador-que-nomeava-a-melancia-que-quisesse-emprega-100-funcionarios-com-dinheiro-publico.html>> Acesso em: 11 jan. 2019.

SEMINÁRIO internacional sobre fake news: luiz fux afirma que não existe voto livre sem liberdade de opinião. Tribunal Superior Eleitoral. 21 jun. 2018. <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/seminario-internacional-sobre-fake-news-luiz-fux-afirma-que-nao-existe-voto-livre-sem-opinioao-livre>> Acesso em: 14 de abr. 2019

SERAFIM, M.P. et al. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, v. 3, n. 1, p. 121-134, 2012. Disponível em: <[file:///C:/Users/Fernanda/Downloads/213-845-2-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Fernanda/Downloads/213-845-2-PB%20(1).pdf)> Acesso em: 13 abr. 2018.

SILVA, J.M.A. Administração pública e cultura patrimonialista. **Práticas de Administração Pública**, v. 1, n. 1, p. 25-41, 2017.

SILVA, L. R. C. et al. Pesquisa documental: alternativa investigativa na formação docente. In: IX CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO EDUCERE, 2009, Curitiba, p. 1-13. Disponível em: <http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/3124_1712.pdf> Acesso em: 09 de maio. 2017.

SILVA, P.L.B. et al. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Caderno 48. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas-Unicamp, 2000.

SINGER, P. A políticas das classes dominantes. In: IANNI, O. (org.). *Política e revolução social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

SORJ, B. *A nova sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000, 169 p.

SOUZA, B. Empresas doaram até 66% de seu lucro para políticos. *Revista Exame*, 27 mar. 2015. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/empresas-doaram-ate-60-de-seu-lucro-para-politicos-veja/>> Acesso em: 10 de jan. 2018.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, 2004, p. 27-41. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200004&script=sci_arttext&tlng=pt> Acesso em: 17 dez. 2018.

_____. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002, 29 p.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> Acesso em: 14 abr. 2018.

SOUZA, J. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. Rio de Janeiro, LeYa, 2015, 271 p.

TSE confirma proibição de showmícios e distribuição de brindes. 23 mai 2006. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tse-confirma-proibicao-de-showmicios-e-distribuicao-de-brindes,20060523p57666>> Acesso em: 31 de ago. 2017.

TSE e União Europeia realizam primeiro seminário internacional sobre fake news. Tribunal Superior Eleitoral. 19 jun. 2018. Acesso em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/tse-e-uniao-europeia-realizam-primeiro-seminario-internacional-sobre-fake-news>> Acesso em: 14 de abr. 2019

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Urna eletrônica**: 20 anos a favor da democracia. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2016. 44p.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Trad. Eduardo Brandão; São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TRAINA, A. J. et al. Como fazer pesquisa bibliográfica. **SBC Horizontes**, São Carlos, v. 2, n. 2, p. 30-35, ago 2009. Disponível em: <<http://www.univasf.edu.br/~ricardo.aramos/comoFazerPesquisasBibliograficas.pdf>> Acesso em: 09 de maio. 2017.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Índice de percepção da corrupção 2017. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/conhecimento/indice>> Acesso em: 08 jan. 2019.

UM EM CADA três deputados é acusado de crimes. Veja a lista atualizada dos investigados. 11 mai. 2018. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/um-em-cada-tres-deputados-e-acusado-de-crimes/>> Acesso em: 24 de jan. 2019.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095>> Acesso em: 5 dez. 2018.

VICENTE, G. História da vida privada: da primeira guerra a nossos dias. Vol. 5, São Paulo: Cia das Letras, 1995.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. Tradução de Jean Malville. 3.ed. São Paulo: Martins Claret, 2001, 128p. (A obra-prima de cada autor)
_____. **Economia e sociedade**. Brasília: UNB, 1991.

APÊNDICE



PRP44

PARTIDO
REPUBLICANO
PROGRESSISTA

CÓDIGO DE
ÉTICA

OVASCO RESENDE

PRESIDENTE NACIONAL PRP

Código de Ética

Partido
Republicano
Progressista
PRP

Ovasco Roma Altimari Resende - Presidente

2018

1 - Código de Ética do PRP

“O que me preocupa não é nem o grito dos corruptos, dos violentos, dos desonestos, dos sem caráter, dos sem ética... O que me preocupa é o silêncio dos bons.”

Martin Luther King Jr., ativista político, líder pacifista e religioso, foi assassinado em 4 de abril de 1968, por defender suas ideias e seus ideais.

PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA

PRP

CNPJ 32.095.101/0001-80

Sede Política:

**CS Quadra 06, Bl. A, n.º 157, Sl. 103,
Ed. Bandeirantes, CEP 70300-910, Brasília/DF
Fone: (61) 3536-5691 / (Fax) 3536-5721**

Sede Administrativa:

**Rua Santo André, 534, Jd Europa
CEP 15014-490, São José do Rio Preto/SP
Fone/fax: (17) 3234.2468**

Endereço Internet: www.prp.org.br

E-mail: contato@prp.org.br

Presidente Nacional:

Ovasco Roma Altimari Resende

Código de Ética do Partido Republicano Progressista (PRP) aprovado em convenção nacional partidária datada de 23/07/2017; registrado e arquivado no 1º Ofício de Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Brasília/DF sob o nº 00001710, do livro A-03, em 08/06/1989, protocolado e digitalizado sob o n.00144590 em 26/01/2018.

SUMÁRIO

TÍTULO I - Da Fidelidade, Disciplina, Hierarquia e Ética Partidárias - 3

CAPÍTULO I

Das disposições preliminares - **7**

CAPÍTULO II

Dos princípios ético-partidários - **8**

TÍTULO II - Dos Direitos e Deveres - 10

CAPÍTULO I

Dos direitos e deveres dos filiados - **10**

CAPÍTULO II

Dos direitos e deveres dos dirigentes partidários - **14**

CAPÍTULO III

Dos direitos e deveres dos pré-candidatos e candidatos - **16**

CAPÍTULO IV

Dos direitos e deveres dos detentores de cargos e mandatos e das bancadas parlamentares - **18**

CAPÍTULO V

Dos direitos e deveres dos órgãos partidários - **21**

TÍTULO III - Das Infrações e Penalidades - 23

CAPÍTULO I

Das infrações e penalidades aplicáveis a filiados - **23**

CAPÍTULO II

Das infrações e penalidades aplicáveis a órgãos partidários - **26**

TÍTULO IV - Do Processo - 30

CAPÍTULO I

Do Processo ético para apuração de infrações praticadas por filiados - **30**

CAPÍTULO II

Do Processo ético sumário para apuração de infrações praticadas por filiados em período de campanha eleitoral - **34**

CAPÍTULO III

Do Processo administrativo para intervenção e dissolução de diretórios e anulação de convenções - **38**

TÍTULO V - Das Disposições Gerais - 46

TÍTULO I DA FIDELIDADE, DISCIPLINA, HIERARQUIA E ÉTICA PARTIDÁRIAS

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Artigo 1º. O CÓDIGO DE ÉTICA do PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA (PRP) destina-se a assegurar e regular:

I. A fidelidade, a disciplina, a hierarquia e a ética partidárias;

II. O cumprimento do Estatuto, do Programa, do Manifesto, deste Código de Ética, do Regimento Interno, das Resoluções, das diretrizes partidárias e dos princípios programáticos do partido;

III. Os direitos e os deveres de filiados, assim considerados os membros, dirigentes partidários, pré-candidatos e candidatos, detentores de cargos e mandatos eletivos, bancadas parlamentares;

IV. Os direitos e os deveres dos Órgãos Partidários;

V. A tramitação dos processos ético e administrativo destinados à apuração de violações partidárias;

VI. A aplicação de penalidades.

§1º. As violações praticadas por filiados serão apuradas mediante processo ético instaurado e

processado perante o Conselho de Ética e Disciplina Partidária competente, na conformidade das competências estabelecidas no Estatuto do partido e neste Código de Ética.

§2º. As violações praticadas por Órgãos Partidários serão apuradas mediante processo administrativo, instaurado e processado perante o Órgão Partidário hierarquicamente superior, na conformidade das competências estabelecidas no Estatuto do partido e neste Código de Ética.

CAPÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS ÉTICO-PARTIDÁRIOS

Artigo 2º. Os filiados e Órgãos Partidários devem pautar sua conduta político-partidária pelos seguintes princípios:

I. Respeito à lei e aos direitos e garantias fundamentais que sustentam o ordenamento jurídico pátrio;

II. Respeito e observância das disposições contidas no Estatuto, no Programa, nos Manifestos, nas disposições deste Código de Ética, no Regimento Interno, nas Resoluções, nas diretrizes partidárias e nos princípios programáticos do partido;

III. Utilização de recursos partidários e públicos, de qualquer natureza, observando os princípios

da transparência, moralidade, legalidade e eficiência;

IV. Combate à corrupção, em todas as suas formas;

V. Atuação político-partidária observando o bem comum, a ordem pública, a boa fé, a liberdade, a democracia e a igualdade;

VI. Obediência à disciplina, fidelidade e ética do partido e às deliberações partidárias;

VII. Observância da supremacia dos interesses partidários sobre os particulares;

VIII. Respeito à democracia partidária, à pluralidade e à liberdade de expressão;

IX. Adoção de tratamento respeitoso e isonômico a todos os filiados, independente da função ou cargo ocupado nas fileiras partidárias;

X. Defesa e respeito à imagem do partido, de seus filiados (membros, dirigentes partidários, pré-candidatos, candidatos, detentores de cargos e mandatos eletivos, bancadas parlamentares) e de seus Órgãos Partidários.

TÍTULO II DOS DIREITOS E DEVERES

CAPÍTULO I DOS DIREITOS E DEVERES DOS FILIADOS

Artigo 3º. Os filiados do partido têm os seguintes direitos:

I. Votar nas deliberações destinadas à tomada de decisões partidárias dos Órgãos de Direção Partidária dos quais seja membro ou suplente, desde que esteja em dia com suas contribuições partidárias de filiado e tenha cumprido todas as exigências do Estatuto do partido e deste Código de Ética;

II. Votar e ser votado para cargos de Direção Partidária, desde que esteja em dia com suas contribuições partidárias e tenha cumprido todas as exigências do Estatuto do partido e deste Código de Ética;

III. Participar da vida partidária e de suas atividades;

IV. Recorrer de decisões, cumpridas todas as exigências do Estatuto do partido e deste Código de Ética;

V. Colocar seu nome em convenção para escolha de candidatos, cumpridas todas as exigências do Estatuto do partido e deste Código de Ética;

VI. Manifestar opinião verbal ou por escrito sobre qualquer assunto de interesse partidário, externa ou internamente, desde que em consonância com o

Estatuto, Programa, Manifestos, deste Código de Ética, Regimento Interno, Resoluções, diretrizes partidárias e princípios, e desde que não ofenda, denigra, desrespeite ou, de qualquer forma, cause dano ou prejuízo ao patrimônio ou à imagem do partido, seus filiados, lideranças, mandatários, dirigentes e militantes;

VII. Demais direitos previstos nos Estatuto, Programa, Manifestos, neste Código de Ética, Regimento Interno, Resoluções, diretrizes e princípios partidários.

Artigo 4º. Os filiados do partido têm os seguintes deveres:

I. Participar da vida partidária, projetos, atividades, reuniões, convenções e campanhas eleitorais do partido;

II. Defender, divulgar, cumprir e fazer cumprir o Estatuto, o Programa, Manifestos, este Código de Ética, Regimento Interno, Resoluções, diretrizes partidárias e princípios programáticos;

III. Cumprir e fazer cumprir as deliberações dos Órgãos Partidários Nacional, Regional e Municipal e os respectivos Conselhos e Núcleos Partidários;

IV. Pagar pontualmente a contribuição partidária estabelecida na forma regulada no Estatuto e em Resoluções Partidárias baixadas para este fim;

V. Manter conduta ética, pessoal e profissional compatível com as responsabilidades partidárias, particularmente no exercício do mandato eletivo e de

função pública;

VI. Manter relações de urbanidade e respeito com os dirigentes partidários, os detentores de mandatos eletivos e os demais filiados;

VII. Participar das campanhas eleitorais, apoiando e trabalhando em prol de candidatos do partido, ou, quando autorizados, expressamente, pelo Órgão de Direção respectivo, de candidatos de partido coligados;

VIII. Preservar a boa imagem partidária;

IX. Se alterar seus dados pessoais e endereço perante a Justiça Eleitoral, deverá comunicar formalmente a Comissão Executiva da circunscrição na qual é inscrito, e na falta desta, a Comissão Executiva Regional respectiva, por escrito, apresentando documentos e requerendo a respectiva regularização das anotações na lista interna do partido.

X. Se transferir seu domicílio eleitoral, deverá comunicar, por escrito, a Comissão Executiva Municipal da circunscrição na qual é inscrito, e na falta desta, à Comissão Executiva Regional respectiva, bem como comunicar por escrito a Comissão Executiva Municipal do novo domicílio, requerendo a regularização de sua filiação na lista interna do partido;

XI. Para se desfiliar do partido, o filiado deverá apresentar comunicado escrito à Comissão Executiva Municipal do local em que é inscrito, e na falta desta, à Comissão Executiva Regional respectiva, e em última hipótese, à Comissão Executiva Nacional, sendo ônus

do filiado comunicar o juiz eleitoral a respeito de sua desfiliação, nos termos da lei.

XII. Demais deveres previstos no Estatuto, Programa, Manifestos, neste Código de Ética, Regimento Interno, Resoluções, diretrizes e princípios partidários.

Artigo 5º. O cancelamento da filiação partidária verificar-se-á nos termos e procedimentos do Estatuto do partido e deste Código, nos casos de:

- I. Morte;
- II. Perda dos direitos políticos por decisão judicial transitada em julgado;
- III. Expulsão;
- IV. Filiação formalizada a outro partido, conforme a legislação;
- V. Atuação em desacordo com os direitos e deveres previstos no Estatuto do partido;
- VI. Outras hipóteses previstas na legislação vigente.

Artigo 6º. O filiado que provocar danos ao patrimônio ou à imagem do partido, seus filiados, lideranças, mandatários, dirigentes e militantes responderá judicialmente nos termos da legislação civil e criminal vigentes.

Artigo 7º. Os filiados não respondem pelas obrigações contraídas pelo partido.

Artigo 8º. Aquele que se desfiliar, ou que tiver sua filiação cancelada, ficará impedido de falar em nome do partido ou utilizar-se do nome, sigla ou símbolos em quaisquer atos, verbalmente, por escrito, por qualquer meio ou veículo, sob pena de ser interpelado judicialmente nos termos da legislação civil e criminal vigentes.

CAPÍTULO II

DOS DIREITOS E DEVERES DOS DIRIGENTES PARTIDÁRIOS

Artigo 9º. Somente os filiados do partido podem ocupar cargos de dirigentes partidários em Diretórios, Conselhos, Comissões Provisórias ou de Delegados nos níveis Nacional, Regional e Municipal do partido.

Parágrafo único. É permitido acumular cargos e se reeleger nos Órgãos Partidários.

Artigo 10. Aplicam-se aos dirigentes partidários todos os direitos e deveres impostos aos filiados do partido, devendo ainda:

I. Cumprir rigorosamente a legislação eleitoral e Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE), responsabilizando-se exclusivamente por sanções impostas em decorrência de sua inobservância;

II. Fiscalizar e apresentar as contas anuais partidárias perante a Justiça Eleitoral;

III. Utilizar recursos financeiros, estimáveis em dinheiro e conta bancária partidária para os estritos fins a que se destinam, conforme preconiza a legislação e o Estatuto do partido;

IV. Pagar pontualmente a contribuição estatutária estabelecida na forma regulada no Estatuto do partido e em Resoluções Partidárias baixadas para este fim.

V. Demais direitos e obrigações previstos no Estatuto, Programa, Manifestos, neste Código de Ética, Regimento Interno, Resoluções, diretrizes e princípios partidários.

Artigo 11. Cabe ao ex-dirigente partidário, em ato contínuo à desocupação de cargo partidário por desfiliação, cancelamento de filiação, destituição do cargo, intervenção ou dissolução no Órgão de Direção, sob pena de ser interpelado judicialmente nos termos da legislação civil e criminal vigentes:

I. Abster-se de falar em nome do partido, utilizar nome, sigla ou símbolos do partido por qualquer meio ou em qualquer veículo de comunicação;

II. Retirar do ar qualquer perfil de comunicação on line que mantenha em nome do partido;

III. Entregar ao dirigente do Órgão de Direção hierarquicamente superior todo e qualquer documento em seu poder relativo à gestão partidária, como ofícios,

comunicados, controles, fichas de filiação, senhas de acesso a sistemas da Justiça Eleitoral, extratos bancários, comprovantes de movimentação financeira, recursos financeiros e demais.

IV. Cumprir as demais previsões contidas no Estatuto, Programa, Manifestos, neste Código de Ética, Regimento Interno, Resoluções, diretrizes e princípios partidários.

Parágrafo único. São nulos de pleno direito todos os atos praticados pelo ex-dirigente partidário, membro ou suplente a partir da data de desfiliação, cancelamento de filiação, destituição do cargo, intervenção ou dissolução do Órgão de Direção.

CAPÍTULO III

DOS DIREITOS E DEVERES DOS PRÉ-CANDIDATOS E CANDIDATOS

Artigo 12. Para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar regularmente filiado ao partido no prazo e na forma da lei.

Artigo 13. Aplicam-se aos pré-candidatos e candidatos todos os direitos e deveres impostos aos filiados do partido, devendo ainda:

I. Cumprir rigorosamente a legislação eleitoral e

Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE), respondendo exclusivamente por sanções impostas em decorrência de eventual descumprimento;

II. Divulgar em suas campanhas o Programa do partido, assim como as diretrizes e princípios programáticos por ele estabelecidos;

III. Realizar a prestação de contas de sua campanha junto à Justiça Eleitoral;

IV. Responsabilizar-se, integralmente, pelos custos e obrigações decorrentes de sua campanha;

V. Aceitar a divisão de tempo de TV e rádio definidas pelo Órgão de Direção de sua circunscrição;

VI. Assinar Termo de Ajustamento de Conduta para participação das eleições conforme minuta apresentada pelo Órgão de Direção Partidária de sua circunscrição;

VII. Apoiar ou fazer dobradas somente com candidatos do partido, em eleições majoritárias ou proporcionais, municipais, estaduais ou federais; ou quando, autorizados expressamente, pelo Órgão de Direção respectivo, com candidatos de partido coligados;

VIII. Pagar pontualmente a contribuição partidária estabelecida, na forma regulada no Estatuto do partido e em Resoluções Partidárias baixadas para este fim;

IX. Demais direitos e obrigações previstos no Estatuto, Programa, Manifestos, neste Código de Ética, Regimento Interno, Resoluções, diretrizes e prin-

cípios partidários.

Artigo 14. Os Órgãos de Direção que não participem do processo eleitoral e seus filiados só poderão apoiar candidatos do partido ou de partidos coligados, atendendo determinação do Órgão de Direção Partidária superior, nas eleições majoritárias ou proporcionais, municipais, estaduais ou federais.

CAPÍTULO IV

DOS DIREITOS E DEVERES DOS DETENTORES DE CARGOS E MANDATOS E DAS BANCADAS PARLAMENTARES

Artigo 15. Aplicam-se aos detentores de mandato eleitos pelo partido ou que se filiam ao partido e filiados investidos em cargos de livre nomeação na administração pública, direta ou indireta todos os direitos e deveres impostos aos filiados do partido, devendo ainda:

I. Exercer suas funções e mandatos com probidade, fidelidade às diretrizes partidárias, aos princípios programáticos e à orientação do partido;

II. Prestar contas de suas atividades ao partido quando convocados pelos dirigentes do Órgão de Direção Partidária;

III. Escolher livremente o líder da bancada parla-

mentar, observando as disposições do Estatuto do partido, deste Código de Ética e da respectiva Casa Legislativa e, quando não houver acordo, submeter a decisão à respectiva Comissão Executiva do Órgão de Direção Partidária do partido;

IV. Subordinar a ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos do partido, bem como às diretrizes estabelecidas pelo Órgão de Direção Partidária;

V. Pagar pontualmente a contribuição partidária estabelecida na forma regulada no Estatuto do partido e em Resoluções Partidárias baixadas para este fim.

VI. Demais direitos e obrigações previstos no Estatuto, Programa, Manifestos, neste Código de Ética, Regimento Interno, Resoluções, diretrizes e princípios partidários.

Artigo 16. O “fechamento de questão” decorrerá de decisão tomada pela maioria simples em reunião realizada entre membros da Comissão Executiva do Órgão de Direção correspondente e os parlamentares da bancada, reunião esta que poderá ser convocada por ambos.

Parágrafo único. Os parlamentares que adotarem posição diversa da matéria objeto de “fechamento de questão” deverão submeter suas razões ao conhecimento e apreciação dos presentes na respectiva reunião,

sendo que a maioria simples poderá autorizar, ou não, a posição divergente do parlamentar.

Artigo 17. O parlamentar do partido que não subordinar sua ação e atividade político-legislativa aos princípios doutrinários e programáticos, às decisões e às diretrizes emanadas dos Órgãos de Direção Partidária, bem como se opuser pela atitude ou pelo voto à matéria objeto de “fechamento de questão” decidida pela maioria simples, ficará sujeito às penalidades imediatas de:

I. Desligamento temporário da bancada;

II. Suspensão do direito de voto nas reuniões do partido;

III. Suspensão das funções e prerrogativas de cargos partidários que ocupe nos Órgãos de Direção Partidária;

IV. Perda de todas as prerrogativas, cargos e funções de representação do partido que exerça no parlamento em decorrência da proporção partidária na respectiva Casa Legislativa;

V. Demais penalidades disciplinares previstas no Estatuto do partido.

Artigo 18. Perde automaticamente o cargo ou a função que exerça na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar do partido que se desfilia do partido.

CAPÍTULO V DOS DIREITOS E DEVERES DOS ÓRGÃOS PARTIDÁRIOS

Artigo 19. A organização do Partido compreende os níveis:

- I. Nacional;
- II. Estadual;
- III. Municipal;

Parágrafo único. Apenas no Distrito Federal haverá órgãos zonais que corresponderão aos órgãos de direção municipais, nos termos da lei.

Artigo 20. São Órgãos do Partido:

I. De Deliberação Originária: Convenções Nacional, Regional e Municipal;

II. De Deliberação Delegada, Direção e Execução: Diretórios, Comissões Executivas e Comissões Provisórias Nacional, Regional e Municipal;

III. De Apoio e Cooperação: Conselhos Consultivos, Conselhos de Ética e Disciplina Partidárias, Conselhos Fiscais, Fundação Dirceu Gonçalves Resende (FDGR), Congressos Partidários, Núcleos Partidários e outros que venham a ser criados pelo Partido, em âmbito Nacional, Regional e Municipal;

IV. De Ação Parlamentar: as Bancadas Parlamentares Federais, Estaduais e Municipais.

Artigo 21. Os direitos e deveres dos Órgãos Partidários compreendem todas as disposições previstas no Estatuto do partido, bem como no Programa, Manifestos, neste Código de Ética, Regimento Interno, Resoluções, diretrizes e princípios partidários.

TÍTULO III DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

CAPÍTULO I DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES APLICÁVEIS A FILIADOS

Artigo 22. Os filiados ao partido, mediante a apuração em processo em que lhes seja assegurada ampla defesa, ficarão sujeitos a processos éticos e medidas disciplinares quando:

I. Não demonstrarem interesse em participar e defender o partido;

II. Descumprirem deveres atinentes aos cargos e funções partidárias;

III. Deixarem de cumprir determinação do Diretório, Comissão Executiva, de seu Presidente ou Órgão de Direção Partidária ao qual estejam subordinados;

IV. Apresentarem conduta incompatível com as disposições do Estatuto do partido, do Programa, de Manifestos, deste Código de Ética, do Regimento Interno, das Resoluções do partido e de outras disposições que fixem diretrizes partidárias e princípios programáticos do partido;

V. Apresentarem conduta pessoal indecorosa;

VI. Derem causa a qualquer tipo de prejuízo patrimonial ou à imagem do partido;

VII. Manifestarem hostilidade notória e ostensiva

ao partido, seus dirigentes, filiados ou lideranças partidárias;

VIII. Agirem com improbidade no exercício de mandato parlamentar ou executivo;

IX. Tiverem conduta incompatível com a atividade partidária.

X. Sofrerem a perda dos direitos políticos por decisão judicial transitada em julgado;

XI. Praticarem atentado contra o livre exercício do direito de voto, da normalidade das eleições, ou do direito de filiação partidária;

XII. Apoiarem qualquer candidato de outro partido, ou outro grupo político, quando não houver composição, coligação ou autorização do partido, em eleições municipais, estaduais e federais;

XIII. Houver parlamentares que desobedeçam às deliberações regularmente tomadas em “fechamento de questão”;

XIV. Faltarem, sem motivo justificado por escrito, a mais de 03 (três) reuniões sucessivas para as quais forem convocados;

XV. Outros motivos previstos no Estatuto, Programa, Manifestos, neste Código de Ética, Regimento Interno, Resoluções, diretrizes e princípios partidários, ou considerados relevantes e prejudiciais ao partido pela maioria da Comissão Executiva do nível partidário respectivo ao ato praticado, ou de nível hierárquico superior.

Artigo 23. O filiado que infringir a ética partidária estará sujeito a uma das seguintes medidas disciplinares:

- I. Advertência escrita;
- II. Censura pública em casos graves, de repercussão geral;
- III. Suspensão da filiação partidária 01 (um) a 12 (doze) meses;
- IV. Suspensão preliminar quando tratar-se de fato grave e danoso para a imagem do partido, enquanto durar o processo ético;
- V. Destituição de função em órgão partidário;
- VI. Negativa de legenda para a disputa de cargo eletivo;
- VII. Desligamento da bancada por até 12 (doze) meses, na hipótese de parlamentar;
- VIII. Cancelamento do registro de candidatura;
- IX. Expulsão, com cancelamento de filiação, após ampla defesa;
- X. Expulsão imediata, em caso de conduta considerada gravíssima e incompatível com as atividades partidárias, que abale ou possa produzir dano à imagem do partido;

§1º. Poderão ser adotadas outras penalidades previstas no Estatuto do partido;

§2º. As penalidades poderão ser aplicadas cumulativamente, nos casos em que se aplicar.

CAPÍTULO II

DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

APLICÁVEIS A ÓRGÃOS PARTIDÁRIOS

Artigo 24. As Comissões Provisórias Regional e Municipal poderão ser destituídas antes de expirado o respectivo prazo, por decisão motivada da maioria da Comissão Executiva superior.

Parágrafo único. Não haverá processo administrativo para destituição de Comissões Provisórias.

Artigo 25. Os Diretórios, mediante a apuração em processo em que lhes seja assegurada ampla defesa, ficarão sujeitos a medidas disciplinares quando:

I. Descumprirem as disposições do Estatuto do partido, do Programa, Manifestos, deste Código de Ética, Regimento Interno, Resoluções, diretrizes partidárias, princípios programáticos, deliberações, determinações, projetos, metas e solicitações do Órgão de Direção Partidária superior;

II. Descumprirem a legislação eleitoral e as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE);

III. Desatenderem determinações e convocações dos Órgãos de Direção Partidária superiores para reuniões ou apresentação de documentos e esclarecimentos, no prazo assinalado;

IV. Manifestarem grave divergência entre seus

membros ou para com os membros do Órgão Direção Partidária superior;

V. Apresentarem má gestão administrativa, financeira, política ou eleitoral do partido;

VI. Agirem, ou deixarem de agir, causando prejuízo ao patrimônio ou à imagem do partido;

VII. Deixarem de adimplir as contribuições partidárias previstas no Estatuto do partido e nas Resoluções baixadas para este fim;

VIII. Deixarem de promover a anotação contábil de receitas e despesas conforme regras fiscais, contábeis e eleitorais;

IX. Deixarem de apresentar, zelar e acompanhar a prestação de contas anual partidária e prestações de contas eleitorais do partido, tanto na esfera administrativa, quanto judicial;

X. Apresentarem desempenho eleitoral não correspondente às diretrizes, projetos, metas e interesses do partido;

XI. Descumprirem regras do Estatuto do partido, deste Código de Ética, das Resoluções e determinações dos órgãos superiores do partido para composições, coligações e candidaturas;

XII. Apoiarem candidatos de outros partidos ou outros grupos partidários em eleições, quando não houver composição, coligação ou autorização do partido;

XIII. Utilizarem recursos financeiros, estimáveis em dinheiro e/ou a conta bancária partidária em desa-

cordo com a transparência, lisura, finalidades partidárias e disposições legais;

XIV. Descumprirem regras para obter autorização de Órgão Direção Partidária superior para realização de Convenções de eleição de Diretórios e de deliberação sobre coligações/candidaturas, conforme previsto no Estatuto do partido e neste Código de Ética;

XV. Outros motivos previstos no Estatuto do partido, neste Código de Ética ou considerados relevantes e prejudiciais ao partido pela maioria da Comissão Executiva.

Artigo 26. Os Diretórios estão sujeitos às seguintes penalidades:

I. Advertência, diante de infrações primárias, por indisciplina, negligência ou omissão, de grau leve, que produzam pouco prejuízo ao partido, mediante documento escrito, podendo ser publicada nos mecanismos de comunicação interna do partido, dando visibilidade aos demais Órgãos Partidários;

II. Intervenção, por prazo determinado, quando ocorrer desobediência às direções superiores;

III. Dissolução, nos casos considerados graves, por violação de disposições do Estatuto, Programa, Manifestos, deste Código de Ética, Regulamento Interno e Resoluções, bem como quaisquer diretrizes estatutárias ou deliberações estabelecidas por Órgãos Partidários competentes;

IV. Anulação de Convenções para eleição de Diretório ou para escolha de candidatos/coligações, quando se opuserem à legislação eleitoral, às disposições do Estatuto do partido, Programa, Manifestos, deste Código de Ética, Regulamento Interno e Resoluções, bem como quaisquer diretrizes estatutárias ou deliberações superiores, sem prejuízo da instauração de processo ético contra os filiados envolvidos.

Artigo 27. Sendo aplicada a penalidade de dissolução do Diretório, a Comissão Executiva providenciará a nomeação de Comissão Provisória, providenciando as anotações respectivas perante a Justiça Eleitoral.

Parágrafo único. Caso a dissolução de Diretório Regional fique sub judice, o Diretório Nacional assume de forma subsidiária a administração do partido no Estado, sem prejuízo dos Diretórios ou Comissões Provisórias Municipais existentes, que se manterão ativos e sob direção do Diretório Nacional até constituição de novo Órgão de Direção Regional.

TÍTULO IV DO PROCESSO

CAPÍTULO I DO PROCESSO ÉTICO PARA APURAÇÃO DE INFRAÇÕES PRATICADAS POR FILIADOS

Artigo 28. As violações praticadas por filiados serão apuradas mediante processo ético instaurado e processado perante o Conselho de Ética e Disciplina Partidária competente, na conformidade das competências estabelecidas no Estatuto do partido e neste Código de Ética.

Artigo 29. Somente os Diretórios elegem Conselhos de Ética e Disciplina Partidária, razão pela qual as Comissões Provisórias não terão competência para dar tramitação e julgamento a processos éticos, transferindo-se a competência ao Diretório hierarquicamente superior.

Parágrafo único. No período eleitoral, quando se tratar de processos éticos movidos contra candidatos que requereram registro de candidatura, o processo adotará o rito sumário, caso em que, excepcionalmente, Diretórios ou Comissões Provisórias terão competência para processar denúncias por meio das Comissões Especiais de Ética e Disciplina Partidária, conforme rito próprio previsto no Estatuto do parti-

do e neste Código de Ética.

Artigo 30. O processo ético para apuração de descumprimentos estatutários praticados por filiados priorizará a ampla defesa e o contraditório, e adotará o seguinte rito:

I. A denúncia escrita poderá ser apresentada por qualquer filiado perante o Diretório competente, devendo conter a descrição da infração legal ou estatutária praticada pelo denunciado, estar instruída por todos os documentos que comprovem os fatos alegados, podendo indicar até 03 (três) testemunhas;

II. Recebida a denúncia, o Presidente a encaminhará para o Conselho de Ética e Disciplina Partidária, que se reunirá para sortear o relator;

III. O relator deverá providenciar a notificação do denunciado por e-mail, fax ou notificação pessoal para apresentação de defesa no prazo de 05 (cinco) dias, contados da data da notificação;

IV. A notificação deverá conter a cópia da denúncia e de todos os documentos que a instruem, bem como indicar, claramente, o termo final do prazo para apresentação de defesa;

V. A defesa será protocolada pelo denunciado na sede do Diretório competente, devidamente instruída por todos os documentos comprobatórios dos fatos alegados e indicação de até 03 (três) testemunhas;

VI. Recebida a defesa, o Conselho de Ética de

Disciplina Partidária se reunirá mediante convocação de seus membros por telefone;

VII. Havendo necessidade de produção de provas orais, será realizada audiência mediante convocação das partes por e-mail, fax ou notificação pessoal. Todas as testemunhas indicadas deverão comparecer, independentemente de notificação, ficando, sua condução, sob a inteira responsabilidade das partes;

VIII. Aberta a audiência, será concedida a última oportunidade para as partes apresentarem outros documentos, abrindo-se vista comum por 15 (quinze) minutos. A última oportunidade para as partes se manifestarem sobre fatos e documentos, inclusive documentos apresentados em audiência, se dará mediante perguntas feitas ao depoente e às testemunhas e nas alegações finais orais;

IX. Encerrada a vista comum dos documentos, as provas orais serão colhidas e reduzidas a termo, pelo relator, na seguinte ordem:

- a) depoimento pessoal do denunciante;
- b) depoimento pessoal do denunciado;
- c) depoimento das testemunhas do denunciante;
- d) depoimento das testemunhas do denunciado.

X. Encerrada a oitiva, será concedido prazo de 10 (dez) minutos para alegações finais orais ao denunciante e, em seguida, 10 (dez) minutos ao denunciado;

XI. Não haverá dilação probatória, a audiência é a última oportunidade para a realização de provas e

apresentação de documentos;

XII. O Conselho de Ética e Disciplina Partidária poderá emitir relatório na própria audiência, ou convocar nova reunião para este fim;

XIII. O relatório deverá conter:

- a) análise dos fatos e das provas apresentadas;
- b) indicação da infração legal ou estatutária praticada pelo denunciado;
- c) sugestão pela procedência total, parcial ou improcedência da denúncia;
- d) sugestão da penalidade a ser aplicada.

XIV. O relatório será encaminhado ao Diretório competente, que convocará reunião por telefone para proferir decisão;

XV. A decisão deverá ser escrita e deverá conter:

- a) análise dos fatos e das provas apresentadas;
- b) indicação da infração legal ou estatutária praticada pelo denunciado;
- c) procedência total, parcial ou improcedência da denúncia;
- d) penalidade.

XVI. A penalidade será comunicada às partes na própria audiência, por e-mail, fax ou notificação pessoal;

XVII. Da decisão caberá às partes recurso no prazo de 05 (cinco) dias, contados do recebimento da notificação; protocolado perante o Diretório no qual tramitou a denúncia, que remeterá os autos para o Di-

retório imediatamente superior;

§1º. Em fase de recurso não será admitida produção de novas provas, somente serão reavaliadas as provas já constantes do processo ético;

§2º. Os recursos terão efeito suspensivo;

§3º. O Diretório Nacional é a última instância e suas decisões são irrecorríveis.

CAPÍTULO II

DO PROCESSO ÉTICO SUMÁRIO PARA APURAÇÃO DE INFRAÇÕES PRATICADAS POR FILIADOS EM PERÍODO DE CAMPANHA ELEITORAL

Artigo 31. Fica autorizada a criação de Comissão Especial de Ética e Disciplina para processamento e julgamento em rito sumário dos processos éticos contra candidatos em período eleitoral, no âmbito do Diretório ou Comissão Provisória responsáveis pelo registro de candidatura, adotando o seguinte rito:

I. A Comissão Especial de Ética e Disciplina do partido será composta por 03 (três) integrantes, sorteados pelo Presidente do Órgão de Direção Partidária ou substituto imediato, entre membros do Diretório ou Comissão Provisória, nomeando-se 01 (um) relator, que terá direito a voto;

II. Se o denunciado for integrante do Diretório ou Comissão Provisória, seu nome será excluído do

sorteio;

III. A denúncia pode ser feita por qualquer filiado, devendo ser apresentada por escrito, conter a descrição da infração legal ou estatutária praticada pelo denunciado, estar instruída por todos os documentos que comprovem os fatos alegados, podendo indicar até 03 (três) testemunhas;

IV. Recebida a denúncia, o denunciado será notificado por e-mail, fax ou notificação pessoal para apresentação de defesa no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, contadas da data da notificação;

V. A notificação deverá conter a cópia da denúncia e de todos os documentos que a instruem, bem como indicar, claramente, o termo final do prazo para apresentação de defesa;

VI. A defesa será protocolada pelo denunciado na sede do Diretório ou Comissão Provisória, devidamente instruída por todos os documentos comprobatórios dos fatos alegados e indicação de até 03 (três) testemunhas;

VII. Recebida a defesa, a Comissão Especial de Ética e Disciplina se reunirá no prazo de até 24 (vinte e quatro) horas para deliberação, mediante convocação de seus membros por telefone;

VIII. Havendo necessidade de produção de provas orais, será realizada audiência dentro de até 48 (quarenta e oito) horas, mediante convocação do denunciado por e-mail, fax ou notificação pessoal. Todas

as testemunhas indicadas deverão comparecer, independentemente de notificação, ficando, sua condução, sob a inteira responsabilidade do denunciante e do denunciado;

IX. Aberta a audiência, será concedida a última oportunidade para as partes apresentarem outros documentos, abrindo-se vista comum por 15 (quinze) minutos. A última oportunidade para as partes se manifestarem sobre fatos e documentos, inclusive documentos apresentados em audiência, se dará mediante perguntas feitas ao depoente e às testemunhas e nas alegações finais orais;

X. Encerrada a vista comum dos documentos, as provas orais serão colhidas e reduzidas a termo, pelo relator, na seguinte ordem:

- a) depoimento pessoal do denunciante;
- b) depoimento pessoal do denunciado;
- c) depoimento das testemunhas do denunciante;
- d) depoimento das testemunhas do denunciado;

XI. Encerrada a oitiva, será concedido prazo de 10 (dez) minutos para alegações finais orais ao denunciante e, em seguida, 10 (dez) minutos ao denunciado;

XII. Não haverá dilação probatória, a audiência é a última oportunidade para realização de provas e apresentação de documentos;

XIII. Encerrada a audiência, a Comissão Especial de Ética e Disciplina permanecerá reunida para emitir decisão, ou poderá convocar nova reunião, que

deverá acontecer em até 24 (vinte e quatro) horas;

XIV. A decisão deverá ser escrita e deverá conter:

- a) análise dos fatos e das provas apresentadas;
- b) indicação da infração legal ou estatutária praticada pelo denunciado;
- c) declaração de procedência total, parcial ou improcedência da denúncia;
- d) penalidade.

XV. A Comissão Especial de Ética e Disciplina poderá aplicar as seguintes penalidades:

- a) no caso de procedência parcial da denúncia, caberá penalidade de advertência ao denunciado;
- b) no caso de procedência total da denúncia, caberá expulsão.

XVI. A decisão será imediatamente comunicada ao Presidente do Diretório ou Comissão Provisória, ou seu substituto imediato, a quem caberá, também de imediato, ratificar formalmente a decisão da Comissão Especial de Ética e Disciplina;

XVII. Em caso de aplicação de penalidade de expulsão, a decisão será comunicada imediatamente:

- a) às partes, na própria audiência, por e-mail, fax ou notificação pessoal;
- b) ao representante de eventual Coligação;
- c) ao Cartório da Zona Eleitoral do denunciado expulso, requerendo sua desfiliação;
- d) ao Requerimento de Registro de Candidatura

do denunciado expulso e ao DRAP, ambos perante a Justiça Eleitoral, contendo cópia da denúncia, da defesa, do termo de audiência, da decisão e da ratificação da decisão pelo partido e do Estatuto;

XVIII. Da decisão caberá às partes recurso no prazo de 03 (três) dias, contados do recebimento da notificação; protocolado perante o Diretório ou Comissão Provisória, que remeterá ao Diretório ou Comissão Provisória superior;

XIX. Todos os prazos aqui indicados vencem em finais de semana e feriados nos moldes da legislação de campanha eleitoral;

§1º. Em fase de recurso não será admitida produção de novas provas, somente serão reavaliadas as provas já constantes do processo ético;

§2º. Os recursos não terão efeito suspensivo e não impedirão o imediato cumprimento da decisão de expulsão perante a Justiça Eleitoral;

§3º. O Diretório Nacional é a última instância e suas decisões são irrecuráveis.

CAPÍTULO III

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA INTERVENÇÃO E DISSOLUÇÃO DE DIRETÓRIOS E ANULAÇÃO DE CONVENÇÕES

Artigo 32. As violações praticadas por Órgãos Partidários serão apuradas mediante processo admi-

nistrativo, instaurado e processado perante o Órgão Partidário hierarquicamente superior, na conformidade das competências estabelecidas no Estatuto do partido e neste Código de Ética.

Artigo 33. A competência para processar e julgar os processos administrativos contra Diretórios e Convenções para eleição de Diretórios e escolha de candidatos/coligações será exclusivamente dos seguintes órgãos:

I. Da Comissão Executiva Nacional, no caso de Diretórios Regionais infratores;

II. Da Comissão Executiva Regional e, na falta desta, da Comissão Executiva Nacional, no caso de Diretórios Municipais infratores.

Parágrafo único. Aplica-se a mesma competência no caso de processo administrativo para anulação de Convenção realizada por Comissão Provisória.

Artigo 34. O processo administrativo para intervenção e dissolução de Diretórios e anulação de Convenções para eleição de Diretórios e escolha de candidatos/coligações seguirá o seguinte rito:

I. A denúncia deverá ser apresentada por escrito, por qualquer filiado ou Órgão Partidário, perante a Comissão Executiva superior ao órgão denunciado, devidamente fundamentado e instruído com documentos e indicar até 03 (três) testemunhas;

II. Recebida a denúncia, o Presidente da Comissão Executiva providenciará a notificação do órgão denunciado por e-mail, fax ou notificação pessoal para apresentação de defesa no prazo de 05 (cinco) dias, contados da data da notificação;

III. A notificação deverá conter a cópia da denúncia e de todos os documentos que a instruem, bem como indicar claramente o termo final do prazo para apresentação de defesa;

IV. A defesa será protocolada pelo denunciado na sede do Órgão Direção Partidária competente, devidamente instruída por todos os documentos comprobatórios dos fatos alegados e indicação de até 03 (três) testemunhas;

V. Recebida a defesa, o Presidente se reunirá com a Comissão Executiva, mediante convocação de seus membros por telefone;

VI. Havendo necessidade de produção de provas orais, será realizada audiência mediante convocação das partes por e-mail, fax ou notificação pessoal. Todas as testemunhas indicadas deverão comparecer, independentemente de notificação, ficando, sua condução, sob a inteira responsabilidade das partes;

VII. Aberta a audiência, será concedida a última oportunidade para as partes apresentarem outros documentos, abrindo-se vista comum por 15 (quinze) minutos. A última oportunidade para as partes se manifestarem sobre fatos e documentos, inclusive docu-

mentos apresentados em audiência, se dará mediante perguntas feitas aos depoentes e às testemunhas e nas alegações finais orais;

VIII. Encerrada a vista comum dos documentos, as provas orais serão colhidas e reduzidas a termo, na seguinte ordem:

- a) depoimento pessoal do denunciante;
- b) depoimento pessoal do órgão denunciado;
- c) depoimento das testemunhas do denunciante;
- d) depoimento das testemunhas do órgão denunciado.

IX. Encerrada a oitiva, será concedido prazo de 10 (dez) minutos para alegações finais orais ao denunciante e, em seguida, 10 (dez) minutos ao denunciado.

X. Não haverá dilação probatória, a audiência é a última oportunidade para realização de provas e apresentação de documentos;

XI. A decisão decorrerá de deliberação da maioria dos membros da Comissão Executiva, poderá ser proferida na própria audiência ou em reunião convocada pelo Presidente da Comissão Executiva para este fim, deverá ser escrita e deverá conter:

- a) análise dos fatos e das provas apresentadas;
- b) indicação da infração legal ou estatutária praticada pelo órgão denunciado;
- c) procedência total, parcial ou improcedência da denúncia;
- d) penalidade.

XII. A decisão será comunicada imediatamente:

a) às partes, na própria audiência, por e-mail, fax ou notificação pessoal;

b) à Justiça Eleitoral, para as devidas anotações e providências;

c) ao representante de eventual Coligação e nos autos do DRAP perante a Justiça Eleitoral, caso se trate de anulação de Convenção para escolha de candidatos/coligações, contendo cópia da denúncia, da defesa, do termo de audiência, da decisão e da ratificação da decisão e do Estatuto do partido;

XIII. Da decisão caberá às partes recurso no prazo de 05 (cinco) dias, contados do recebimento da notificação; protocolado perante ao Órgão Partidário no qual tramitou a denúncia, que remeterá os autos para o Diretório imediatamente superior;

§1º. Em fase de recurso não será admitida produção de novas provas, somente serão reavaliadas as provas já constantes do processo administrativo;

§2º. Os recursos não terão efeito suspensivo e serão apreciados no prazo máximo de 10 (dez) dias;

§3º. O Diretório Nacional é a última instância e suas decisões são irrecorríveis.

§4º. Poderá haver intervenção liminar em casos urgentes, conforme decisão da Comissão Executiva.

Artigo 35. No período de campanha eleitoral, o processo administrativo para anulação de Convenções

para escolha de candidatos/coligações adotará o rito sumário, aplicando-se o trâmite descrito no artigo anterior, com as seguintes exceções:

§1º. Os prazos em dias serão convertidos em prazos de 24 (vinte e quatro) horas;

§2º. Todos os prazos vencerão em finais de semana e feriados nos moldes da legislação de campanha eleitoral.

Artigo 36. Em caso de aplicação de penalidade de intervenção, a Comissão Executiva de Órgão de Direção superior nomeará Comissão Interventora de 05 (cinco) membros se Municipal e 07 (sete) membros se Regional e será aplicada com os objetivos e nas situações descritas abaixo:

I. Manter a integridade partidária;

II. Reorganizar a gestão administrativa, financeira, política, eleitoral e/ou a prestação de contas do partido;

III. Impedir composição ou coligação com outros partidos em desacordo com as decisões superiores;

IV. Assegurar a disciplina, a fidelidade e a ética;

V. Garantir o exercício da democracia interna, dos direitos dos filiados;

VI. Garantir o desempenho político-eleitoral, de acordo com os critérios, as diretrizes e orientações aprovadas pela Comissão Executiva Nacional;

VII. Preservar as normas estatutárias, a ética partidária, os princípios programáticos ou a linha político-partidária fixada pelos órgãos superiores e competentes;

VIII. Regularizar o controle das filiações.

§1º. Da decisão que aplica a penalidade de intervenção deverá constar os pontos a serem sanados pela Comissão Interventora;

§2º. A Comissão Interventora, uma vez designada, estará investida de todos os poderes para deliberar e executar, aplicando-se, no que couber, a competência de Comissão Provisória;

§3º. As Comissões Interventoras entrarão no exercício pleno de suas funções com a respectiva anotação na Justiça Eleitoral;

§4º. Cessadas as causas determinantes da intervenção, poderá ser ela levantada, mesmo antes do prazo estabelecido.

Artigo 37. Em processos administrativos contra o Diretório Nacional, a competência para processar e julgar é da Convenção Nacional, com respectivas reuniões e deliberações prévias do Conselho Consultivo Nacional, do Conselho Fiscal Nacional e do Conselho de Ética e Disciplina Partidária Nacional, seguindo cada um o rito específico para suas respectivas reuniões, descrito no Estatuto do partido.

Parágrafo único. A dissolução do Diretório Na-

cional exigirá deliberação e aprovação por 80% (oitenta por cento) dos Convencionais.

Artigo 38. De acordo com os fatos constantes do processo administrativo, os membros dos Diretórios e filiados envolvidos nos fatos poderão ser denunciados ao Conselho de Ética e Disciplina Partidária para apuração de infrações disciplinares, remetendo-se cópia integral da denúncia existente contra o respectivo Diretório, sendo que em ambos os processos poderão ser utilizadas provas emprestadas.

TÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 39. Todas as disposições contidas neste Código de Ética aplicam-se subsidiariamente às disposições contidas no Estatuto, Programa e Manifestos, Resoluções do partido.

Artigo 40. Os casos omissos neste Código de Ética serão resolvidos pela Comissão Executiva Nacional por Resolução, ad referendum da Convenção Nacional.

Artigo 41. Os filiados e Órgãos Partidários deverão participar da vida partidária e atender todas as convocações do partido.

Artigo 42. Será considerada oficial e válida, para fins de cumprimento deste Código de Ética, toda comunicação mantida por carta ou meio eletrônico que possibilite comprovação do envio.

Artigo 43. O procedimento de reforma deste Código de Ética deverá observar as disposições contidas no Estatuto do partido.

Artigo 44. Este Código de Ética entra em vigor a partir desta data, ficando revogadas as disposições em contrário.

São José do Rio Preto/SP, 23 de julho de 2017.

OVASCO ROMA ALTIMARI RESENDE
PRESIDENTE NACIONAL

FERNANDA CRISTINA CAPRIO
OAB/SP 148.931

Este Código de Ética foi impresso para o Partido Republicano Progressista (PRP) pela Editora JG, de São José do Rio Preto, em abril de 2018.



PRP 44

**PARTIDO
REPUBLICANO
PROGRESSISTA**