

O Ministério Público Eleitoral Brasileiro e o combate à corrupção

The Brazilian Public Ministry and the fight against corruption

Luiz Carlos DOS SANTOS GONÇALVES**

RESUMO: O artigo trata do Ministério Público Brasileiro, de sua estruturação e suas funções, com ênfase no papel que tem exercido na luta contra a corrupção administrativa e eleitoral, descoberta pela operação “Lava Jato”. Dados da história brasileira são trazidos para evidenciar o tipo de problema revelado pela atuação conjunto de instituições brasileiras como a Polícia Federal e o Ministério Público Federal. Soluções são propostas para reduzir o custo das campanhas eleitorais brasileiras e para tornar mais efetiva a atuação do Ministério Público.

PALABRAS CLAVE: Ministério Público Brasileiro; corrupção administrativa e eleitoral; Lava Jato; polícia Federal; campanhas eleitorais.

* La expresión “Fiscal” es también utilizada en español para significar Ministerio Público. Como autor, he preferido utilizar Ministerio Público. Sin embargo, el nombre del cargo es Fiscal.

** Fiscal del Circuito Electoral de San Pablo, Brasil. Contacto: < www.presp.mpf.mp.br>. Fecha de recepción: 12/02/2018. Fecha de aprobación: 29/07/2018..

ABSTRACT: The article deals with the Brazilian Public Ministry, its structure and functions, with emphasis on the role it has played in the fight against administrative and electoral corruption discovered by the “Lava Jato” operation. Data from the Brazilian history are added to the justification of the type of problem that has been evidenced by the operation carried out by a group of Brazilian institutions such as the prosecution and federal police. Solutions are proposed to reduce the cost of Brazilian electoral campaigns and to make the Public Prosecutor’s Office more effective.

KEYWORDS: Brazilian Public Prosecutor; administrative and electoral corruption; Lava Jato; federal police; Electoral campaigns.

I.

O Brasil é considerado um dos países mais corruptos do mundo¹. Depois de muito tempo de impunidade e frustrações, aprendendo com seus erros e tendo sua tarefa facilitada por leis que definiram o tipo criminal da organização criminosa e autorizaram novos meios de obtenção de provas², a Polícia Federal e o Ministério Público Federal têm obtido êxitos em debelar esquemas criminosos fortes e enraizados, que envolviam relações promíscuas entre o poder empresarial e o poder político. Esse esforço foi realizado notadamente no bojo da chamada “Operação Lava a Jato”, que compreende um sem número de alvos e fases, a partir da investigação de desvios bilionários de recursos da empresa petroleira nacional, a Petrobrás. Embora esse aprendizado tenha levado a excessos nos meios de comunicação social e à divulgação judicial de conversa telefônicas que não eram objeto de investigação –práticas que não podem ser toleradas– ele representou uma retomada da iniciativa do órgãos de persecução penal brasileiros. Tornaram-se públicos fatos de extrema gravidade em relação a desvio de recursos, favorecimentos a grandes corporações, compra de apoio político e licitações superfaturadas ou fraudulentas.

Entre as descobertas merece destaque o modo como partidos políticos e candidatos eram financiados nas eleições brasileiras. As eleições brasileiras são caras: os dois candidatos que concorreram à Presidência da República em 2014 e chegaram ao segundo

¹ Conforme o “índice da Percepção da Corrupção”, de 2017, da organização não-governamental “Transparência Internacional” <www.ipc.transparenciainternacional.org.br>.

² A mais polêmica das novidades foi a Lei contra o crime organizado, nº 12.850, de agosto de 2013. Permite que o Ministério Público proponha acordo com os criminosos para que estes indiquem seus comparsas e falem da estrutura hierárquica da organização criminosa, confessando sua própria participação. A contrapartida é a redução de pena ou, até mesmo, sua isenção. Recentemente o Supremo Tribunal Federal autorizou também a Polícia a celebrar tais acordos.

turno gastaram, conjuntamente, cerca de quinhentos milhões de reais, de acordo com os valores oficialmente declarados. O Brasil é um Estado federal no qual há eleições em todos os níveis federativos. Mais de cento e trinta milhões de eleitores votam nas eleições nacionais. Existem vinte e sete Estado e um Distrito Federal, cada qual com seus cargos executivos e legislativos. Ademais, há cerca de seis mil municípios, com suas respectivas chefias e câmaras legislativas. A casa baixa do Congresso Nacional e suas correspondentes no âmbito estadual e municipal são eleitas pelo sistema proporcional de listas abertas, muito raro no direito comparado, envolvendo campanhas de todos contra todos e gastos muito elevados com propaganda eleitoral.

Também para as eleições para as casas legislativas, o aporte de vultosos recursos financeiros sempre foi tido como essencial para a sorte eleitoral. O sistema brasileiro, convém lembrar, envolve circunscrições eleitorais imensas em território ou população, como é o caso dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Amazonas, Pará. São eleições proporcionais em listas abertas, caso raro no direito comparado, que levam os candidatos a uma disputa de todos contra todos, envolvendo gastos elevados com propaganda eleitoral.

Pois o que surgiu das delações premiadas da Operação Lava a Jato e de outras que a ela seguiram, é que montantes significativos desses recursos públicos desviados era utilizado para a realização de campanhas eleitorais. Parte deles não era declarado à Justiça Eleitoral, contrariando exigência legal para todas as doações e gastos de campanha, o que se convencionou apelidar no Brasil como sendo o “Caixa 2”³ eleitoral. Outra parte dos recursos desviados, de modo inquietante, foi utilizada para doações eleitorais devidamente escrituradas e declaradas. O emprego oficializado desses valores nas campanhas eleitorais assumiu, assim, contor-

³ A movimentação financeira das empresas é conhecida como seu “Caixa”. A expressão “Caixa 2” significa movimentação não contabilizada, para fins de evasão fiscal. O termo pareceu apropriado também para indicar recursos de campanha não declarados à Justiça Eleitoral.

nos de lavagem de dinheiro. A compensação por negócios ilícitos e clandestinos era dada por meio de doações aparentemente regulares a partidos políticos e candidatos.

É cedo para falar de todas as consequências jurídicas e políticas advindas desses esquemas criminosos que se revelaram duradouros e suprapartidários. Os processos judiciais continuam em trâmite e os contornos práticos e jurídicos das delações premiadas está sendo construído paulatinamente pela jurisprudência dos tribunais.

É reflexo dessa situação que o Supremo Tribunal Federal brasileiro tenha julgado inconstitucionais todas as possibilidades de doações de pessoas jurídicas a partidos e candidatos, em ação promovida pela Ordem dos Advogados do Brasil⁴. A Constituição brasileira de 1988 não fala uma palavra sobre o assunto, deixado ao legislador ordinário, mas a Corte, fazendo remissões a princípios e conceitos jurídicos não muito delimitados, em franco capítulo de ativismo judicial, invalidou o trecho da lei onde tais doações em dinheiros, bens ou serviços se encontravam previstas. Num sistema eleitoral de financiamento misto, como o brasileiro, a vedação de importante fonte de recursos privados implicou, como resposta legislativa, a ampliação dos recursos públicos utilizados nas campanhas. Para além dos recursos do “Fundo Partidário”, custeado principalmente com dinheiro do Tesouro Nacional e do acesso às emissoras de rádio e televisão, pagos pelo Poder Público, os partidos e candidatos terão agora o “Fundo Especial para Financiamento das Campanhas”, no importe de quase dois bilhões de reais.

A atuação da Procuradoria Geral da República⁵ se viu imersa num mar de críticas, especialmente em relação a benefícios muito generosos dados a alguns delatores muito ricos, informados e influentes. A cooptação de membros do Ministério Público Federal

⁴ Ação Direta de Inconstitucionalidade n 4.650, julgada em setembro de 2015. Todos os ministros, menos um, votaram pela inconstitucionalidade de todas as doações de pessoas jurídicas aos partidos e candidatos.

⁵ A chefia do Ministério Público Federal.

para servir aos interesses desses delatores poderosos está, presentemente, sob investigação.

O sistema político, inicialmente paralisado pela força das provas obtidas, procura se preservar, tentando votar anistias e entraves para o prosseguimento das investigações, a exemplo do que aconteceu na Itália, na Operação *Manu Politi*. Erros da operação Lava a Jato são lembrados como justificativa para corroer todo o esforço anti-corrupção. A Polícia Federal, subordinada ao Ministério da Justiça, teve seus recursos humanos e operacionais diminuídos. Há sinais de retaliação pessoal contra membros do Ministério Público Federal.

As provas da intersecção entre crimes contra a administração pública e o financiamento das campanhas eleitorais deixou em má posição a Justiça Eleitoral Brasileira e o Ministério Público Eleitoral. O modelo judicial de organização das eleições, envolvendo desde o alistamento dos eleitores até a colheita, apuração dos votos e proclamação do resultado, foi criado no Brasil em 1932, após a Revolução de 1930 que levou Getúlio Vargas ao poder. Uma das razões dos revolucionários era alterar o sistema eleitoral que viveu no país durante a “República Velha”, 1891-1930, nas quais as eleições eram caracterizadas pela fraudes de todo o tipo. Naquela fase, as eleições eram organizadas pelos poderes locais, ligados ao Poder Executivo e os candidatos eleitos ficavam sujeitos à “verificação de poderes” empreendida pelo Poder Legislativo, que levava à recusa, sem maiores justificações, de candidatos legitimamente eleitos, prática conhecida como a “degola”⁶. A atribuição dessas tarefas ao Judiciário foi a alternativa que se concebeu, atribuindo a função, ademais, ao Judiciário da União Federal, para reduzir a influência dos poderes locais, os chamados “coronéis”. Desde 1932 até os dias atuais, a Justiça Eleitoral é responsável por todo o procedimento eleitoral, incluindo o exame das contas dos candidatos e o julgamento de ações relativas a abusos do poder econô-

⁶ Matar alguém por secção de sua jugular. Prática criminosa que serviu de comparação para a atitude da casa legislativa em simplesmente recusar a posse de candidatos eleitos.

mico e político. Houve apenas um intervalo na ditadura varguista do Estado Novo, de 1937 a 1945, no qual a Justiça Eleitoral foi extinta e não foram realizadas eleições.

Pari passo com a Justiça Eleitoral, surgiu um ramo do Ministério Público especializado no acompanhamento das eleições, fiscalização de receitas e gastos e na proposição de ações em face de abusos do poder político e econômico por parte de candidatos e partidos. O Ministério Público Eleitoral nunca foi uma instituição autônoma. Sua composição, desde o princípio, foi híbrida, envolvendo esforços de membros dos Ministérios Públicos Estaduais e do Ministério Público Federal⁷. Por igual, suas tarefas foram sendo desenhadas por diversas mudanças legislativas. A Constituição Federal de 1988, a mais democrática da história do país, marco da superação do Regime Militar que governou o Brasil de 1964 a 1986, não criou uma instituição chamada de Ministério Público Eleitoral, embora o tenha feito para matérias de direito do trabalho e militar. A despeito dessa opção, a Constituição estabelece que o papel primordial do Ministério Público Brasileiro é a proteção da democracia e da ordem jurídica, sendo de sua incumbência a defesa dos direitos individuais e sociais indisponíveis. Nenhuma dúvida paira de que a atuação eleitoral é essencial para a consecução desses desideratos, até porque o eleitor não é, diretamente, legitimado a atuar perante a Justiça Eleitoral. O *parquet* eleitoral se apresenta, portanto, como a voz do eleitor perante a Justiça Eleitoral, no contexto de uma Constituição democrática que indica o abuso do poder político e econômico e a corrupção administrativa como inimigos de eleições legítimas e justas.

Estas duas instituições, a Justiça Eleitoral e o Ministério Público, sempre foram objeto de grande prestígio na sociedade brasileira. A Justiça Eleitoral, graças a bem sucedida organização das

⁷ O Brasil é uma república federativa. O formato do Ministério Público é idêntico no âmbito federal e estadual, mas cada qual atua de modo autônomo e independente. A função de fiscalização das eleições é a única para a qual há previsão legal expressa de colaboração entre as instituições.

eleições brasileiras e ao uso da tecnologia das “urnas eletrônicas”⁸, tem prestígio superior ao dos demais ramos do Judiciário. Juízes, Promotores e Procuradores integram a elite do funcionalismo público brasileiro, com salários elevados para a média remuneratória do cidadão comum e outros benefícios cobiçados, entre eles, férias longas e grande proteção contra a perda do cargo. Os concursos públicos por meio do qual são recrutados são objeto de viva e difícil disputa. Os custos destas instituições, Judiciário e Ministério Público, porém, são elevados. Trata-se de carreiras bem estruturadas, com milhares de funcionários qualificados de apoio jurídico e administrativo, sedes, estruturas, equipamentos. Há no Brasil cerca de seis mil zonas eleitorais, a subdivisão administrativa da Justiça Eleitoral, cada qual com um cartório onde são registrados os eleitores, cada qual com seu rol de funcionários, cada qual com um Juiz e um Promotor Eleitoral. Cada Estado da Federação e também o Distrito Federal, possuem um Tribunal Eleitoral. Em Brasília, funciona o Tribunal Superior Eleitoral

A diferença entre as questões que chegavam às cortes eleitorais e as reiteradas práticas corruptas das eleições brasileiras, com emprego astronômico de recursos, inclusive ilícitos, expôs a ineficiência de todo o aparato de fiscalização. Polêmica e dividida decisão do Tribunal Superior Eleitoral sobre abuso de poder econômico praticado pela chapa vencedora das eleições presidenciais de 2014, que levaria à cassação do atual Presidente da República, permitiu que se vocalizasse na imprensa e nas mídias sociais a seguinte questão: “para quê precisamos de Justiça Eleitoral?”. A esta questão se segue outra, necessariamente: “Para quê precisamos de Ministério Público Eleitoral?”. Falharam as instituições, falharam os partidos e candidatos, que não exerceram o papel que também lhes competia, de fiscalizar os abusos dos adversários. Por que o fariam, se não destoaram de tal prática?

⁸ Máquinas não conectadas à internet, com programas de computador de propriedade da Justiça Eleitoral, testados e fiscalizados pelos partidos políticos e Ministério Público, aptas para colher o voto do eleitor e proceder à apuração com muita rapidez. Embora criticadas por parte do espectro político, elas tem se mostrado confiáveis.

II

O presente estudo não aceita esse *ultimatum*, de considerar que a justificativa constitucional de existência dessas duas instituições, a Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral se resume à questão da luta anti-corrupção. Todavia, reconhece que a Constituição Federal de 1988 expressamente indica esses predicados, de normalidade e legitimidade das eleições, como essenciais para atender aos direitos políticos dos cidadãos. Isso é dito no capítulo que trata dos direitos políticos, no qual também se autoriza a cassação do mandato dos representantes eleitos, numa ação judicial lastreada em provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude⁹.

Reconhece, porém, que não se pode ignorar a questão da corrupção, como se ela não tivesse se convertido em pauta nacional, ombreando, na preocupação dos brasileiros, com temas gravíssimos como a segurança pública, a saúde e a educação. Não se trata de aderir a práticas e proposições de cunho salvacionista, algumas vindas do próprio Ministério Público Federal,¹⁰ mas de examinar

⁹ Art. 14. § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. § 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

¹⁰ Sem maiores debates no âmbito do Ministério Público Federal, este liderou a proposição de um pacote de medidas legislativas, conhecidas como “Dez Medidas contra a Corrupção”, assumindo os Procuradores da República a posição de militantes políticos, indo às ruas obter assinaturas de eleitores para o projeto legislativo. A despeito de concordamos com algumas das medidas propostas – não com todas – entendemos que esse papel não cabe à instituição, sendo mais afeito a partidos e organizações políticas. Como era de se esperar, o mundo político “fagocitou” o projeto, convertendo-o noutro que representava seu inverso, com medidas contrárias à luta anticorrupção. Decisão provisória

possibilidades e contribuir para a reflexão do que se pode, no âmbito institucional, fazer. E o que se deve evitar.

Uma primeira e importante questão é saber se o ambiente eleitoral é o local mais apropriado para o combate a um esquema de compadrio e fraude com repercussões para muito além das eleições, candidatos e partidos. Não há dúvida da conexão entre ilícitos administrativos e eleitorais, mas a escolha do melhor terreno não raro define batalhas. Nossa resposta é negativa. Como escrevemos em artigo com Eneida Desirée Salgado¹¹, trata-se, antes de tudo, de um problema administrativo. É no seio da administração pública que se dão os desvios de recursos públicos, se fazem licitações dirigidas e superfaturadas e se pautam questões a ser levadas para um Poder Legislativo que pode ser comparsa. A fiscalização e transparência dos gastos públicos, o questionamento das prioridades administrativas, o acompanhamento das contratações e obras públicas é que deve funcionar como primeira barreira contra a corrupção.

Na seara eleitoral, a corrupção se dá na utilização de recursos de fontes ilícitas, na compra de apoio político (inclusive de tempo no horário eleitoral) e na omissão em contabilizar recursos e gastos, o “Caixa 2”.

O que se pode fazer para sindicar a origem dos recursos utilizados na campanha –que podem ser convertidos em doações de aparência legal– e a ocultação de recursos na contabilidade das campanhas?

A legislação brasileira sobre doações e gastos eleitorais é complexa e minudente. Conscientes de que o alto valor das campanhas pode dificultar seus êxitos futuros, os parlamentares, a cada ano, votam novas restrições aos gastos e, em especial, à propaganda eleitoral. As leis estabelecem critérios para as doações eleitorais, inclusive limites, indica quais são os gastos eleitorais que podem

do Supremo Tribunal Federal entendeu que essa inversão era ofensiva ao processo legislativo constitucional e anulou a tramitação do projeto.

¹¹ <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-reforma-da-vez-pec-77-e-a-democracia-intrapartidaria-28082017>>, (publicado em 28.08.2017).

O Ministério Público Eleitoral Brasileiro e o combate à corrupção

Luiz Carlos dos SANTOS GONÇALVES

ser realizados e comanda prestações de contas detalhas dos candidatos e dos partidos políticos. É obrigatório que as prestações de contas sejam feitas por contadores habilitados e que sejam levadas a juízo por advogados. Numa eleição nacional, podem existir mais de quatrocentos mil candidatos e suas contas serão examinadas pela Justiça Eleitoral, que pode requisitar apoio de técnicos dos tribunais de contas. Deste exame de contas pode derivar uma outra ação judicial para pleitear a cassação do registro ou do diploma de candidatos que tenham recebido ou gastado recursos de maneira ilícita.

Preocupada em diminuir os gastos eleitorais, há uma série de vedações na lei, como a realização de espetáculos musicais e a realização de propaganda em cartazes publicitários. Até o material que pode ser utilizado para algumas modalidades de propaganda é prescrito em lei.

Ocorre que o exame é apenas formal. Verifica-se a compatibilidade escritural e documental das prestações de contas com as exigências da lei. Quando muito, técnicos da Justiça Eleitoral podem solicitar complementação de informações ou entrar em contato com fornecedores para que estes confirmem os valores cobrados. São procedimentos incapazes de surpreender a prática do “Caixa 2”, exceto nos casos onde os candidatos se houveram com menos cuidado.

O espaço para novas e ainda mais detalhadas exigências e restrições legais aos gastos eleitorais parece totalmente preenchido. Por igual, não nos anima a proposta de ampliar exponencialmente a capacidade de auditoria de contas da Justiça Eleitoral. Seriam necessários milhares de contadores, funcionando como se fosse uma empresa privada de auditoria. A ampliação da máquina burocrática teria custos sociais elevados, num contexto em que os gastos da Justiça Eleitoral já são enormes. No regime administrativo das contratações de funcionários públicos no Brasil, uma vez contratados, eles ficam, mesmo diante de eventual e futura desnecessidade daqueles serviços. Melhor solução, aqui preconizada apenas subsidiariamente, seria exigir que a prestação de contas

dos candidatos, ou de parte deles, ou dos partidos, fosse acompanhada por empresas privadas de auditoria. O papel da Justiça Eleitoral seria, então, o de receber e examinar eventuais impugnações aos relatórios de fiscalização. Não se ignora que estes seriam novos e elevados custos para as campanhas eleitorais e que seriam sustentados, em boa parte, por recursos públicos.

Dito isto, o número de funcionários da Justiça Eleitoral que cuidam, atualmente, do exame de contas, é ínfimo. A formação de equipes especializadas nos Tribunais Eleitorais – e no Ministério Público Eleitoral – é importante.

Outra solução seria aprofundar os controles da movimentação de recursos, em parceria com os órgãos de fiscalização de operações financeiras, orientados para a evitar o branqueamento de capitais. No Brasil, essa tarefa cabe a uma agência do Ministério da Fazenda, o COAF – Conselho de Acompanhamento das Movimentações Financeiras. O que já se faz tem demonstrado a irrealidade das prestações de contas de muitos candidatos. É iniciativa interessante e que deve ser encetada, especialmente para cobrir o rastro dos recursos que serão formalmente utilizados nas campanhas ou surpreender movimentações bancárias anômalas de pessoas ligadas às campanhas políticas. Infelizmente, não oferece proteção adequada em face da possibilidade, tão comum no Brasil, de emprego de dinheiro em espécie, que não circula de modo algum pelo sistema financeiro formal. Recente operação policial encontrou, em casa que seria de um político com muito trânsito nas esferas governamentais de Brasília, cerca de cinquenta e cinco milhões de reais, acondicionados em malas de viagem.

O controle penal da corrupção eleitoral e do uso do “Caixa 2” está necessitado de urgente atualização. A conduta é prevista como crime em tipo genérico de falsidade ideológica em documento particular¹², cujo momento consumativo é a prestação de

¹² Código Eleitoral. Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou *fazer inserir* declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais: Pena – reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público,

contas da campanha. Se um candidato, em plena campanha, for encontrado com uma mala de dinheiro, não se poderia, sequer, falar em tentativa... As penas são desproporcionais, para menos, em relação ao bem jurídico que se pretende tutelar. Pela lei processual brasileira, essa conduta não admite sequer prisão preventiva¹³, que seria de todo modo muito difícil pois só poderia ocorrer trinta dias depois da eleição, no momento mesmo em que o candidato, por via eletrônica, presta contas de sua campanha. Fizemos, em artigo doutrinário, comentário sobre a proposição de um novo tipo penal¹⁴, cujo *caput* seria o seguinte: “Manter, movimentar ou utilizar qualquer recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral. Pena–Reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos.”

Nem de longe se supõe, porém, que a criminalização seria suficiente para resolver a questão do “Caixa 2” nas eleições. As cifras negras, nas campanhas eleitorais, podem ser imensas.

As soluções acima discutidas, proibição de doações de pessoas jurídicas (já posta em prática) aprimorar a fiscalização por meio de técnicos da Justiça Eleitoral, detalhar em lei as despesas eleitorais admitidas (também já posto em prática) restringir a propaganda eleitoral (*idem*), fixar limites de gastos por cargo em disputa (*ibidem*), acompanhar a movimentação financeira dos partidos e candidatos para verificar despesas ou gastos anômalos, confiar nos controles administrativos para impedir que recursos públicos sejam desviados, criminalizar efetivamente o “Caixa 2”, tudo isso, sem dúvida, contribui para minorar os problemas de corrupção no ambiente eleitoral, mas não de maneira suficiente.

É que a fonte dos problemas está no preço exigido para participar de eleições que são muito caras, por força do sistema eleitoral e da amplitude das circunscrições. Portanto, a solução

e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa, se o documento é particular.

¹³ Código de Processo Penal. Art. 313. Nos termos do [art. 312 deste Código](#), será admitida a decretação da prisão preventiva: I - nos crimes dolosos punidos com pena privativa de liberdade máxima superior a 4 (quatro) anos;

¹⁴ <<https://jota.info/artigos/criminalizando-o-caixa-dois-26092016>>.

deve ser buscada numa reforma eleitoral que mude o sistema ou diminua a amplitude das circunscrições eleitorais¹⁵.

Há que baixar o custo das eleições.

III

Passamos a preconizar que, nas eleições para deputados e vereadores, o sistema proporcional deve ser mantido, todavia, alterando o sistema de listas abertas para o de listas preordenadas, as “listas fechadas”. O partido ordena seus candidatos a deputado federal, estadual ou vereador, ocupando tantas vagas quantas o quociente eleitoral - calculado pelo método D’Hondt - lhe permitir. Assim, a campanha seria feita exclusivamente pelo partido, reduzindo drasticamente os gastos eleitorais, permitindo até o financiamento público exclusivo. Atualmente já funciona uma “lista preordenada oculta”, vez que as direções partidárias tem autonomia para alocar maiores recursos nos candidatos que planeja ver eleitos. O grande problema dessa proposição é que, no Brasil, os partidos não são democráticos em seu funcionamento interno. São oligarquias partidárias que não cedem lugar para mulheres, negros, jovens e novas lideranças. Essa proposição seria apenas viável se houvesse meios de demandar que as estruturação dos partidos atenda critérios democráticos, com eleição das instâncias dirigentes para mandatos temporários e consulta aos filiados na hora de decidir a ordem em que seus candidatos concorrerão.

Outra alternativa é a adoção do sistema distrital misto, no qual as circunscrições eleitorais serão reduzidas, reduzindo, portanto, os custos das campanhas. Para ensejar que minorias políti-

¹⁵ O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, importante organização não-governamental, propõe que sejam feitas eleições em dois turnos, com listas fechadas. No primeiro turno, vota-se no partido; no segundo, de acordo com os votos obtidos, o partido lança sua chapa para votação por lista aberta, mas com o número de candidatos reduzido a duas vezes o número de vagas obtidas pelo partido no primeiro turno.

cas e sociais sejam também eleitas, a ideia é que esse sistema eleja metade de seus representantes pelo critério majoritário e a outra metade por listas. A grande dificuldade peculiar à introdução desse sistema é a conformação dos distritos. Teme-se o chamado “gerrymandering”, a manipulação da composição dos distritos para que atenda aos interesses das forças políticas. Teme-se longa batalha judicial até que o território dos distritos seja pacificado.

A realização de uma reforma eleitoral que contemple alguma dessas possibilidades não se apresenta, porém, no horizonte próximo brasileiro. Candidatos eleitos pelas regras atuais parecem pouco entusiasmados em reformas de grande alcance, como deu mostras a mais recente “reforma eleitoral” ocorrida, neste ano, no país.

Para os cargos majoritários, prefeito municipal, senador, governador e presidente da República, espera-se que o limite de gastos, incluindo recursos próprios dos candidatos, bem como a restrição das despesas eleitorais produzam efeitos favoráveis. Limitações ao emprego de recursos privados viriam acompanhadas de recursos públicos oferecidos de forma padronizada para deslocamentos, realização de comícios e propaganda de rádio e televisão.

Mantidos os atuais critérios, a corrupção dificilmente deixará de se espalhar. Às vésperas do pleito de 2018, no qual se concorreu para os cargos de deputado estadual, deputado federal, senador, governador e presidente da República, a possibilidade de fraude às regras de financiamento ganhou novo caminho, de contornos dramáticos: a utilização da internet e de mídias sociais. Os tempos em que a propaganda de rádio e televisão era suficiente para fazer vencedores ficaram para trás. A internet é o novo front das disputas eleitorais. Oxalá ela não se constitua numa espécie de “vale tudo”, para gáudio dos mais fortes economicamente. O Estado Democrático de Direito precisa vencer mais este desafio.

V. CONCLUSÕES

A corrupção administrativa é muito antiga e forte no Brasil. O melhor local para combatê-la é no âmbito administrativo. Oustrossim, há medidas que podem reduzir os custos das campanhas eleitorais, que tem se revelado como um dos principais ensejadores da corrupção. Entre as medidas está a ampliação do financiamento público de campanhas e a adoção do sistema de listas fechadas ou preordenadas para os cargos proporcionais. Restrições à propaganda eleitoral, medidas de democratização interna dos partidos políticos e o aprimoramento da fiscalização do Ministério Público, podem, também, ajudar.

VI. INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÃO, Eugênio José Guilherme, GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos, *Ministério Público Eleitoral: uma introdução*, in *Sistema Político e Direito Eleitoral Brasileiros-Estudos em homenagem ao Ministro Dias Tóffoli*, João Otávio de Noronha e Richard Pae Kim (coord). São Paulo: Atlas, 2016
- CALDEIRA, Jorge, *Nem céu nem inferno: ensaios para uma história renovada do Brasil*, São Paulo, Três Estrelas, 2015.
- CÂNDIDO, Joel J., *Direito eleitoral brasileiro*, 12ª ed., Bauru, Edipro, 2006.
- CASTRO, Edson Resende de; *Curso de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 7ª edição, 2014.
- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Mandados expressos de criminalização e a proteção de direitos fundamentais na Constituição Brasileira de 1988*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- _____, *Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral*, São Paulo, Atlas, 2ª ed., 2014.

- _____, A condenação de Lula: cenários de direito eleitoral, *Jota*, 19 de julho de 2017. Consultado em: <<https://www.jota.info/.../a-condenacao-de-lula-cenarios-de-direito-eleitoral-19072017>>.
- ARAGÃO, Eugênio José Guilherme; Ministério Público Eleitoral: uma introdução, in *Sistema Político e Direito Eleitoral Brasileiros-Estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*, João Otávio de Noronha e Richard Pae Kim (coord.), São Paulo, Atlas, 2016
- LIZARDO, Filipe Soares, “Contas Aprovadas não absolvem”, *Folha de São Paulo*, 10 julho 2017. Tendências e Debates.
- NEVES, Edinaldo Messias, *Considerações sobre o crime de corrupção eleitoral*. Disponível em: <www.presp.mpf.gov.br/serviços/doutrina>.
- LIZARDO, Filipe Soares, *Contas de campanha*. Aula proferida no Curso de Atualização em Direito Eleitoral promovido pelo Marcato Cursos Jurídicos, 28 de outubro de 2009, São Paulo.
- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos, “Contas Aprovadas não absolvem”, *Folha de São Paulo*, 10 julho 2017. Tendências e Debates.
- _____, Financiamento Eleitoral e Prestação de Contas. No prelo.
- MÜLLER, Friedrich, *Quem é o Povo*, A questão fundamental da democracia, São Paulo, Max Limonad, 2000.
- NEVES, Edinaldo Messias, GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos, *Considerações sobre o crime de corrupção eleitoral*. Disponível em: <www.presp.mpf.gov.br/serviços/doutrina>.
- NICOLAU, Jairo, *Representantes de Quem? Os (des) caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*, Zahar, Rio de Janeiro, 2017.
- PORTO, Walter Costa; *O voto no Brasil*, Rio de Janeiro, Topbooks, 2002.
- RAMAYANA, Marcos, *Código eleitoral comentado*, 3ª ed., Ímpetus, Rio de Janeiro, 2013.
- RAMOS, André de Carvalho, *Curso de Direitos Humanos*, 4ª ed., Saraiva, São Paulo, 2017.

- ROLLO, Alberto (ed.), *Reforma política: uma visão prática*, Iglu, São Paulo, 2007.
- SALGADO, Eneida Desiree, *Princípios Constitucionais Eleitorais*, 2ª ed., Fórum, Belo Horizonte, 2015.
- SANTANO, Ana Cláudia, *O Financiamento da Política-Teoria Geral e experiências no direito comparado*, Curitiba, Íthala, 2014.
- SCHMIDT, Marcelo Winch; CAMPOS, Marcelo Vieira. Termo Ad Quem para a propositura da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo em face do art. 220 do Código de Processo Civil de 2015-Análise Jurisprudencial, *Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político, REDESP*, São Paulo, nº 1, 2017.
- SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SILVA, Luís Virgílio Afonso. *Sistemas eleitorais*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- TELLES, Olivia Raposo da Silva. *Direito eleitoral comparado*, Sarai-va, São Paulo, 2008;
- _____, *Anotações sobre Direito Eleitoral e outros temas*, São Paulo, Max Limonad, 2017.
- TENÓRIO, Rodrigo, *Direito Eleitoral*, SP, Método, 2014.
- ZÍLIO LÓPEZ, Rodrigo, *Direito eleitoral*, Porto Alegre, Verbo Jurídico, 2008.
- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos, *Comentários às Sumulas do TSE*, São Paulo, Juspodivm, 2017.