



FACULDADE DE DIREITO

Isabella Cunha da Matta e Silva Pereira

**Financiamento de campanhas políticas pelo capital privado e a improbidade
administrativa**

Juiz de Fora

2016

Isabella Cunha da Matta e Silva Pereira

**Financiamento de campanhas políticas pelo capital privado e a improbidade
administrativa**

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade Federal de Juiz de
Fora como requisito parcial a obtenção do grau
de Bacharel, na área de concentração de
Direito Administrativo sob a orientação da
Prof.^a Dra. Elizabete Rosa De Mello.

Juiz de Fora

2016

FOLHA DE APROVAÇÃO

Isabella Cunha da Matta e Silva Pereira

Financiamento de campanhas políticas pelo capital privado e a improbidade administrativa

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Administrativo submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientador: Prof.^a Dra. Elizabete Rosa de Mello

UFJF

Prof. Dr. Frederico Augusto D'Ávila Riani

UFJF

Prof.^a Dra. Luciana Gaspar Melquíades Duarte

UFJF

PARECER DA BANCA

() APROVADO

() REPROVADO

Juiz de Fora, 23 de Fevereiro de 2016

Dedico este trabalho à memória de
minha mãe, Maria da Conceição Cunha e
Silva, que sempre acreditou e torceu por
mim.

Agradeço à colaboração da professora
Elizabete Rosa de Mello, que de tão boa
vontade e com tanta sabedoria, me
orientou na construção deste trabalho.

RESUMO

A improbidade administrativa é uma ilicitude que está diretamente ligada aos episódios de corrupção que assolam há muito tempo nosso país. O presente trabalho tem por objetivo demonstrar sua raiz no financiamento privado de campanhas políticas tanto por pessoas jurídicas quanto por pessoas físicas. O financiamento político feito exclusivamente pelo Estado seria uma alternativa que igualaria financeiramente os candidatos a cargos políticos, que uma vez chegando ao poder, não precisariam preocupar-se em recompensar os detentores de capital que promoveram seu *marketing* político, podendo dedicar-se exclusivamente à concretização do bem-comum, reduzindo assim, os episódios de improbidade administrativa. Desta forma, poderiam ser incentivadas eleições com o foco em debates de ideias, e não em uma simpatia pessoal dos cidadãos pelos candidatos, viabilizando uma análise imparcial e racional das propostas apresentadas e de suas reais possibilidades práticas. Serão apresentadas através de metodologia bibliográfica crítico dialética as modalidades de improbidade administrativa, o atual procedimento adotado para o financiamento de campanhas políticas no Brasil, a necessidade do quadro atual ser modificado e a possível solução para este dilema.

Palavras-chave: Improbidade. Administrativa. Financiamento. Campanhas Políticas.

ABSTRACT

The administrative improbity is an illegality directly associated with incidents of corruption that being waged within our country for a long time. This monograph pretends to demonstrate this reason in the private financing of the political campaigns for legal entities as much as by individuals. The political financing exclusively made by State would be a way to financially match the political candidates that would not need to worry about compensate the capital owners that promotes their political marketing, worrying just about concretize the common good, reducing the administrative improbity incidents. This way, would be encouraged elections targeted to debates about ideas, not about a personal sympathy of citizens by candidates, creating an impartial and rational analysis of the proposals displayed and of their real possibilities of achievement. Will be introduced through literature critical dialectical methodology the modalities of the administrative improbity, the present proceeding about the financing of the political campaigns in Brazil, the need of the current situation be changed and the possible solution to this obstacle.

Keywords: Improbity. Administrative. Financing. Campaigns Politicals.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	11
2 PROCEDIMENTOS PARA OBTENÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PARA AS CAMPANHAS POLÍTICAS.....	20
3 ILEGALIDADE DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS POLÍTICAS POR PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS.....	23
4 NECESSIDADE DE CONTROLE DOS VALORES ARRECADADOS NAS CAMPANHAS POLÍTICAS PARA EVITAR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	27
CONCLUSÃO.....	31
REFERÊNCIAS.....	33

INTRODUÇÃO

Atualmente, o sistema eleitoral existente tem colaborado para que incidentes de improbidade administrativa ocorram, uma vez que desiguala os esforços dos políticos, que são impulsionados a recompensar àqueles que foram os maiores responsáveis pelas suas eleições.

Desta forma, a elite detentora de capital financiador de campanhas políticas usurpa e quase monopoliza o retorno dado por aqueles que são eleitos aos cargos públicos. As iniciativas em prol da população mais carente são tomadas de maneira mais tímida, da mesma forma que aquelas que destinam-se à proteção do meio ambiente. O que se pretende é favorecer aqueles que já são privilegiados e viabilizam a eleição dos candidatos a cargos políticos em busca de manterem o *status quo* de poder que conquistaram e que não admitem perder.

Recompensando aos que viabilizaram suas chegadas ao poder, alguns políticos muitas vezes violam princípios da Administração Pública, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, em especial os da impessoalidade e moralidade, além de poderem ser tendenciosos a promoverem o enriquecimento ilícito daqueles que colaboraram com suas campanhas através do uso da influência do cargo público ou mesmo da permissão de prática de atos ilícitos por meio da omissão em atuações de suas competências¹. A violação a estes princípios abre uma grande porta para incidentes corruptos, como frequentemente é noticiado pela mídia.

Pretende-se demonstrar, nesta monografia, que o financiamento de campanhas políticas pelo capital privado, seja de pessoas físicas, seja de pessoas jurídicas, deve ser extinto e substituído por um sistema no qual o financiamento eleitoral seja arcado exclusivamente pelo Estado e de forma igualitária a todos os candidatos. Para tanto, será utilizada metodologia bibliográfica, crítico dialética.

Serão expostos os princípios mais importantes que regem a Administração Pública, de acordo com o *caput* do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88); as regras pertinentes ao sistema eleitoral vigente, no que diz respeito ao financiamento das campanhas políticas; a ilegalidade presente no financiamento privado dessas campanhas, utilizando-se como base a Ação Direta de Inconstitucionalidade promovida pela Ordem dos Advogados do Brasil; e, por último, a necessidade de que os recursos destinados aos episódios de promoção eleitoral sejam rigorosamente fiscalizados.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 1006.

Para tanto, serão utilizados como marco teórico os autores Waldo Fazzio Junior, Marcos Ramayana e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650 proposta em cinco de setembro de dois mil e onze pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

1. CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O conceito de improbidade administrativa está previsto nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Esta lei visa disciplinar o §4º do artigo 37 da CRFB/88, que versa sobre as consequências dos atos de improbidade administrativa. No próprio *caput* do artigo 37, a Carta Magna refere-se aos princípios pelos quais a Administração Pública deverá ser pautada, quais sejam: princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. É justamente por este viés principiológico que o presente trabalho transitará nas abordagens sobre a improbidade administrativa, voltada para sua ligação com o financiamento privado de campanhas políticas.

A respeito da improbidade administrativa em sentido estrito, qual seja, pelo desrespeito aos princípios da Administração Pública citados pelo *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, e a respeito da improbidade administrativa como prejuízo ao erário encontra-se o seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. ação civil pública. improbidade administrativa. CONFIGURADO O ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRETENSÃO DE REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ. 1. A Corte de origem, procedendo com amparo nos elementos de convicção dos autos, expressamente, assentou que **ficou configurado o ato de improbidade administrativa, decorrente de conduta violadora de princípios da Administração Pública, e de nítido prejuízo ao erário**. 2. Assim, demanda incursão no contexto fático-probatório dos autos, defeso em recurso especial, nos termos do enunciado 7 da Súmula desta Corte de Justiça, apreciar as alegações do agravante no sentido de que as irregularidades não ocorreram conforme disposto na condenação; de que não foi ordenador de despesas públicas; de que agiu nos termos da lei; de que as penalidades impostas são infundas, ilegais e excessivas diante do fato da não ocorrência de dano ao erário, e de que ausente os elementos caracterizadores do ato de improbidade administrativa, dolo ou má-fé na sua conduta. Agravo regimental improvido² (grifos nossos).

De acordo com as lições de Waldo Fazzio Júnior³ e Maria Sylvia Zanella de Pietro⁴ os princípios citados pelo *caput* do artigo 37 da Lei nº 8429/92 podem ser definidos das seguintes formas:

Pelo princípio da legalidade, entende-se que todos os atos da Administração Pública deverão estar de acordo com a lei. Temos, também, que a legalidade subdivide-se em

² Disponível em: < <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=Improbidade+administrativa>>. Acesso em: 08.jul.2015.

³ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: ATLAS S.A., 2015. p. 79-99.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2012. p. 885-888.

legalidade em sentido amplo e legalidade em sentido estrito. A legalidade em sentido amplo comporta a obediência à lei e aos princípios do Direito. A legalidade em sentido estrito refere-se somente à obediência à lei. Dentre os princípios aos quais a Administração Pública deve obediência está o princípio da moralidade administrativa, que será abordado posteriormente. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da legalidade é específico do Estado de Direito, sendo consequência deste, determinando que a Administração atue somente em conformidade com a lei, não podendo realizar nenhum feito que não esteja previamente previsto na legislação.⁵ Sobre o princípio da legalidade, Marçal Justen Filho o analisa do ponto de vista do direito administrativo repressivo, como sendo a previsibilidade e certeza de condutas ilícitas de forma a nortear as condutas dos indivíduos.⁶

O princípio da impessoalidade determina que os agentes públicos atuem de forma objetiva e igualitária, utilizando-se da proporcionalidade, de forma a não prestigiar uns em detrimento de outros ou mesmo conceder privilégios injustificáveis a quem quer que seja. Dessa forma, não cabe parcialidade na conduta administrativa do Estado, mas sim a imparcialidade, ressalvadas as diferenciações necessárias de serem feitas com o objetivo de concretizar a igualdade material. Sobre este princípio, Celso Antônio Bandeira de Mello discorre que o mesmo corresponde ao princípio da igualdade, não cabendo favoritismos ou perseguições no tratamento da Administração Pública com os administrados, que uma vez iguais perante à lei, também o devem ser perante à Administração.⁷ Da mesma forma, Marçal Justen Filho refere-se à impessoalidade como sendo uma emanção da isonomia, da vinculação à lei e da moralidade, excluindo-se desta forma, o subjetivismo do administrador público, derivando sua decisão de fatores alheios à sua vontade psicológica.⁸

A moralidade administrativa foi inserida pela CRFB/88, como princípio baseado na honestidade, lealdade, boa-fé⁹, que deve nortear as condutas administrativas, perpetrando

⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 102-109.

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7.ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 586-590.

⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 29.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 117.

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7.ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 453.

⁹ Faz-se importante ressaltar a diferença entre boa-fé subjetiva e boa-fé objetiva. Elizabete Rosa de Mello diz que a boa-fé subjetiva seria um estado de ignorância sobre determinada situação jurídica que desencadearia um prejuízo a direito alheio, sendo também conhecida como boa-fé crença, tratando-se de uma situação aparente. A boa-fé objetiva, por sua vez, seria um dever de agir conforme determinados padrões sociais como correção, lisura e honestidade. Ambas teriam como elemento comum o gerar confiança em outra pessoa, porém, na boa-fé objetiva há também um dever de conduta a ser considerado. (MELLO, Elizabete Rosa de. **O princípio da boa-fé no Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008. p. 30-38)

tanto os meios quanto os fins. Faz parte do conceito amplo de legalidade e está diretamente vinculada à improbidade administrativa, que seria justamente a violação a este princípio e ao Estado Democrático de Direito. Por ser de difícil conceituação, autores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁰ e Odete Medauar¹¹ costumam considerá-la como um conceito jurídico indeterminado. Maria Sylvia argumenta que por este mesmo motivo seria considerada por alguns doutrinadores e por parte da jurisprudência como insuficiente para a invalidação de um ato administrativo. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, a moralidade administrativa compreende os princípios da lealdade e da boa-fé, sendo transgredida quando uma norma social é violada e como consequência menospreza-se um bem juridicamente valorado.¹² Marçal Justen Filho, por sua vez, conceitua o princípio da moralidade como “princípio da moralidade e da probidade”, referindo-se às condutas dos agentes da Administração Pública e dos que com ela negociam, compreendendo a noção de boa-fé.¹³

O conceito de probidade é semelhante ao de moralidade, embora seja mais amplo. Ambos são ligados a noções de honestidade, boa-fé objetiva, lealdade e imparcialidade na conduta pública. A probidade refere-se à tipicidade, encontrando-se dentro da noção de legalidade em sentido amplo, legalidade esta que veio a possibilitar até mesmo a insurgência do Estado Democrático de Direito. A moralidade enquadra-se como princípio. Porém, quando refere-se à improbidade administrativa, trata-se de um ato ilícito.¹⁴

A publicidade visa informar, orientar e educar a população para que possa desfrutar de uma democracia, conhecendo oportunidades, atuações do Estado a fim de fiscalizá-lo, bem como requerer informações que irão beneficiar individualmente cada cidadão, como é o caso da emissão de certidões. Não se traduz em propagandas que pretendam divulgar o agente público que realizou determinado ato, conforme pode-se observar no disposto pelo §1º do artigo 37 da CRFB/88. O princípio da publicidade refere-se à comunicação ao povo sobre os meios utilizados pela Administração Pública, uma vez que os fins serão de observância geral, pois destinados às pessoas componentes do país, uma vez que a Administração é uma prestadora de serviços públicos. Celso Antônio Bandeira de Mello entende que este princípio revela um dever de transparência da Administração em seus comportamentos, sendo de

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2012. p. 886.

¹¹ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: ATLAS S.A., 2015. p. 91.

¹² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 29.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 122-123.

¹³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7.ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 454.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2012. p. 885-886.

grande importância em um Estado Democrático de Direito, garantindo inclusive, o instrumento processual do *habeas data*, podendo ser vedada a publicidade apenas nos casos previstos no artigo 5º, XXXIII da CRFB/88, quais sejam, quando for “imprescindível à segurança da Sociedade e do Estado”.¹⁵ Marçal refere-se à publicidade como a possibilidade de ciência dos atos da Administração Pública, bem como a viabilidade da fiscalização destes atos, acreditando que desta forma, quanto mais for possível fiscalizar, mais incentivos os agentes públicos terão para agir corretamente e conforme proposto em lei, sendo o sigilo permitido somente nos estritos limites da necessidade e de forma justificada.¹⁶

O princípio da eficiência estabelece que os agentes da Administração Pública devem utilizar-se de forma adequada dos meios disponíveis, a fim de concretizar o interesse público da melhor forma possível e de maneira condizente com as leis. Além disso, os recursos existentes devem ser preservados e não desperdiçados. A eficiência não é um mero ideal, mas um dever a ser cumprido por quem é incumbido de uma função pública, de forma a valorizar a entrega dos tributos feita pelos cidadãos ao Estado. A este respeito, Celso Antônio Bandeira de Mello dispõe que o princípio da eficiência corresponde a uma faceta do princípio da boa administração, tratado especialmente no Direito italiano, onde cita Guido Falzone, explicitando que a eficiência traduz-se como a adoção do meio mais adequado para alcançar o objetivo traçado pela Administração.¹⁷ Justen Filho, que o princípio da eficiência propõe um dever de eficiência gerencial ao agente público que deve levar em consideração questões econômicas e políticas em suas atitudes no âmbito Administração Pública, visando produzir sempre os melhores resultados econômicos tanto do ponto de vista quantitativo, quanto qualitativo.¹⁸

Hely Lopes Meirelles também discorre em sua obra a respeito dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade. Conceitua o princípio da legalidade como um vinculador da conduta do agente público sob pena do ato ser inválido e responder, o mesmo agente, disciplinar, civil e criminalmente, a depender da situação, uma vez que trataria de normas de ordem pública cuja finalidade seria a concretização do bem comum. Diz também que na Administração Pública, não há nem liberdade nem vontade pessoal, podendo

¹⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 29.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 117-118.

¹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7.ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 254.

¹⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 29.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 125-126.

¹⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7.ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 454-455.

o agente estatal fazer apenas o que a lei autoriza.¹⁹ Interessante observar o seguinte trecho da obra do referido autor a respeito do princípio da legalidade:

“[...]Administração legítima só é aquela que se reveste de legalidade e probidade administrativas, no sentido de que tanto atende às exigências da lei como se conforma com os preceitos da instituição pública.”²⁰

Quanto ao princípio da moralidade, Hely Lopes diz que não refere-se à moral comum, mas a uma moral jurídica que seria pressuposto de validade de todo ato administrativo, retirada da disciplina interna da própria Administração Pública, no que cita o doutrinador francês Hauriou Maurice.²¹

No que diz respeito ao princípio da impessoalidade, Meirelles explicita que o mesmo corresponde ao clássico princípio da finalidade, estabelecendo como objetivo único e indisponível o interesse público, vedando favoritismos e perseguições, sob pena de desvio de finalidade.²²

Quanto à publicidade, Hely Lopes Meirelles discorre sobre este princípio expondo que para atos e contratos da Administração Pública surtirem efeitos é necessário que seja feita a respectiva divulgação por órgão oficial do Estado, viabilizando o controle e conhecimento destes atos pela população, sendo requisito de moralidade e eficácia, exceto nos casos de interesse superior da Administração, segurança nacional ou investigações policiais. Não pode, porém, servir aos fins de promover o agente público, pois estaria violando os princípios da impessoalidade, finalidade e moralidade.²³

A improbidade administrativa revela-se por qualquer ato que cause dano a alguma entidade do Estado, sendo condutas desleais, desonestas, de má-fé. Como elementos integrantes temos um ou mais sujeitos passivos, um ou mais sujeitos ativos, e um dano que poderá ser enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, ou violação de algum princípio da Administração Pública.

Desta forma, Mauro Roberto Gomes de Mattos conceitua improbidade administrativa da seguinte maneira:

Entendemos que o ato de improbidade administrativa é aquele em que o agente público pratica ato comissivo ou omissivo com devassidão

¹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. p. 85-86.

²⁰ Idem. p. 86

²¹ Ibidem. p. 86-87.

²² Ibidem. p. 88-89.

²³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. p. 89-91.

(imoralidade), por meio de uma conduta consciente e dolosa. É a prática de ato lesivo ao erário, ou que demonstre uma moralidade qualificada.²⁴

Por sua vez, Maria Sylvia Zanella Di Pietro trata de improbidade administrativa da seguinte forma:

Note-se que essa lei definiu os atos de improbidade administrativa em três dispositivos: no artigo 9º, cuida dos atos de improbidade administrativa que importam **enriquecimento ilícito**; no artigo 10, trata dos atos de improbidade administrativa que **causam prejuízo ao erário**; e no artigo 11, indica os atos de improbidade administrativa que **atentam contra os princípios da Administração Pública**. Entre esses últimos, alguns são definidos especificamente em sete incisos; mas o *caput* deixa as portas abertas para a inserção de qualquer ato que atente contra “os princípios da administração pública ou qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições”. Vale dizer que lesão ao princípio da moralidade ou a qualquer outro princípio impostos à Administração Pública constitui uma das modalidades de ato de improbidade. Para ser ato de improbidade, não é necessária a demonstração de ilegalidade do ato; basta demonstrar a lesão à moralidade administrativa.²⁵

Ainda sobre o mesmo tema destaca-se o posicionamento de Waldo Fazzio Júnior:

Quanto ao segundo aspecto, entendemos que se deve focalizar o ato de improbidade administrativa como um obstáculo à eficácia constitucional, no âmbito dos serviços públicos. A parcimoniosa leitura, que restringe seus efeitos no âmbito administrativo, não enseja uma compreensão correta de todas as suas características.

Os atos de improbidade administrativa agridem, moral e materialmente, princípios e parâmetros constitucionais, quer dizer, a ordem jurídica estabelecida. Não só episódios incidentes de repartições e gabinetes, ilegalidades e infrações suscetíveis de apreciação disciplinar.

De mais a mais, sem ir ao ponto de considerar uma improbidade administrativa sistêmica, é impossível não enxergar uma tendência epidêmica na recorrência de atos que investem contra os princípios e regras constitucionais, projetando no meio social a desconfiança generalizada em relação àqueles que se justificam pelos serviços que prestam.

]Dessa postura resulta a inconveniência de conceber os atos de improbidade administrativa, apenas, como ilícito civil-administrativo. Trata-se de reducionismo que sonega seu papel mais perverso, precisamente aquele consistente em negar validade ao sistema constitucional e, por conseguinte, aos direitos republicanos.²⁶

Hely Lopes Meirelles discorre que a probidade administrativa é um dever de todo

²⁴ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 31.

²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2012. p. 887

²⁶ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 124-125.

administrador público, sendo mandamento constitucional e um dos princípios inerentes à licitação.²⁷

Diante dos posicionamentos adotados conclui-se que a improbidade administrativa tem íntima conexão com os episódios de corrupção que frequentemente ocorrem em todo o mundo, especialmente no Brasil, quando agentes públicos usam das facilidades dos cargos na Administração Pública para beneficiarem a si mesmos ou a terceiros; quando praticam atos desonestos, como o recebimento de propinas; quando desrespeitam a lei; e quando não aplicam a devida destreza no desempenho de suas funções públicas.

Por sujeito passivo, entende-se qualquer entidade que receba recursos públicos, seja da Administração Pública direta ou indireta, empresas públicas, prestadores de serviços públicos, nas quais o Estado detenha o controle direto ou indireto através de 50% (cinquenta por cento) de seu capital, por exemplo. Estas entidades prejudicadas deverão figurar em um litisconsórcio ativo necessário, no caso de uma ação que envolva improbidade administrativa, justamente pelo fato de serem diretamente afetadas pelo ocorrido e deterem o legítimo interesse e dever em acompanhar de perto a apuração dos atos ímprobos que as envolvam como prejudicadas.

O sujeito ativo será qualquer agente público ou terceiro que colabore com a conduta ímproba, retirando dela alguma vantagem. Nas hipóteses do artigo 9º e 11 da Lei nº 8.429/92 exige-se o elemento subjetivo do dolo, quais sejam nas hipóteses de enriquecimento ilícito e violação aos princípios da Administração Pública, respectivamente. Somente nos casos que envolvam o prejuízo ao erário, expresso no artigo 10 da Lei nº 8.428/92, que será considerado o elemento subjetivo culposo para configurar o ilícito da improbidade administrativa. Este tem sido o posicionamento jurisprudencial a respeito do assunto, conforme pode-se observar através do seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ILEGALIDADE EM PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I. Recurso Especial manifestado contra acórdão que, **por não vislumbrar a presença de dolo ou culpa na conduta dos réus, manteve sentença que julgou improcedente o pedido**, em Ação Civil Pública, na qual o Ministério Público Federal postula a condenação dos agravados pela prática de ato de improbidade administrativa, consubstanciado na ilegalidade de procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação de serviço de avaliação de imóveis de propriedade do ora agravante. II. No caso, o

²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. p. 240.

agravante alega, em síntese, que "desde a origem, vem sustentando a desnecessidade de se perquirir acerca do elemento volitivo para a caracterização do ato improbidade, a atrair a aplicação da Lei 8.249/92, vez que, no seu entendimento, a lei respectiva, ao caracterizar como ato de improbidade a dispensa indevida da licitação, gera uma presunção absoluta de ilicitude da conduta" (fl. 3.167e). III. Em se tratando de improbidade administrativa, é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que **"a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10"** ²⁸ (grifos nossos).

As consequências da improbidade administrativa vão desde a esfera administrativa, podendo chegar até mesmo à esfera penal, através da instauração de um processo criminal. Na esfera administrativa, o agente estatal poderá perder o cargo e ter um processo administrativo instaurado contra ele. Na esfera cível, gera indisponibilidade dos bens, como medida cautelar; suspensão dos direitos políticos e ressarcimento ao erário. A Lei nº 8.429 ainda prevê outras sanções, como perda dos bens ou valores adquiridos com o ato ilícito; multa civil e vedação ao recebimento de benefícios, incentivos fiscais ou creditícios vindos do Estado, de forma direta ou indireta. O sujeito passivo poderá responder nas três esferas ao mesmo tempo, ou somente em uma ou algumas delas²⁹, conforme ementa do acórdão a seguir:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. A Lei nº 8.429, de 1992, não revogou o art. 132, IV, da Lei nº 8.112, de 1990, que prevê a demissão de servidor público flagrado em falta funcional assimilada à improbidade administrativa. A punição, mesmo que implique a demissão, se dá no âmbito do processo disciplinar, ainda que se trate de improbidade administrativa. **O poder disciplinar não se confunde com as medidas judiciais, previstas na Lei nº 8.429, de 1992, que também visam penalizar a improbidade administrativa, mas com alcance mais amplo.** Ordem denegada³⁰ (grifos nossos).

Qualquer pessoa poderá pleitear em juízo a condenação do agente público, e ou terceiro que com ele tenha colaborado, por improbidade administrativa, uma vez que estes atos ilícitos prejudicam patrimônio público sendo, portanto, todos os cidadãos, legitimados ativos para a defesa do interesse público prejudicado. Neste caso, a entidade ligada ao

²⁸ Disponível em: < <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/178140150/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1397590-ce-2013-0262754-9>>. Acesso em: 20.out.2015

²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2012. p. 893.

³⁰ Disponível em:< <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=Improbidade+administrativa>>. Acesso em: 08.jul.2015.

governo, que estiver sendo prejudicada pelo ato ímprobo, deverá ser citada para figurar em um litisconsórcio ativo necessário, conforme exposto anteriormente.

2. PROCEDIMENTOS PARA OBTENÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PARA AS CAMPANHAS POLÍTICAS

As campanhas políticas angariam fundos para desenvolverem-se através de recursos que provêm tanto do Estado como de organismos privados, como pessoas jurídicas e físicas. Devem, porém, prestar contas sobre todo o dinheiro que recebem junto à Justiça Eleitoral, que as aprovarão ou não, a fim de garantir que os recursos financeiros tenham sido manipulados conforme a lei, mais precisamente, a Lei nº 9.504/97, conhecida como Lei das Eleições.

Essas prestações de contas não se destinam à cassação do registro da candidatura ou do diploma do eleito, nem mesmo ao decreto de inelegibilidade do indivíduo, mas possui apenas cunho declaratório. Possuem, por sua vez, prazo estipulado para sua apresentação, conforme disposto no artigo 29, III da Lei das Eleições:

Art. 29. Ao receber as prestações de contas e demais informações dos candidatos às eleições majoritárias e dos candidatos às eleições proporcionais que optarem por prestar contas por seu intermédio, os comitês deverão:

III - encaminhar à Justiça Eleitoral, até o trigésimo dia posterior à realização das eleições, o conjunto das prestações de contas dos candidatos e do próprio comitê, na forma do artigo anterior, ressalvada a hipótese do inciso seguinte;³¹

Caso as contas não sejam apresentadas no prazo estipulado pela lei, o candidato é intimado a fazê-lo em um prazo de até 72 horas, sob pena de responder por crime de desobediência (artigo 327 do Código Eleitoral). Mesmo não sendo eleito, o candidato deve prestar suas contas a respeito da candidatura realizada; caso contrário, não poderá eleger-se pelo decurso do mandato a que concorreu devido a seu ato negligente e que revela abuso do poder econômico, uma vez que impediu a verificação da lisura dos recursos utilizados durante a campanha pela Justiça Eleitoral.

A prestação de contas tem como objetivo conferir se os recursos foram provenientes de fontes vedadas ou não, e se observaram os limites legais. As origens não identificadas comporão as sobras das campanhas, conforme disposto nos artigos 16, 17 e 25 da Resolução do TSE nº 22.715³².

³¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 30 set.2015.

³² Art. 16. É vedado a partido político e a candidato receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de (Lei nº 9.504/97, art. 24, I a XI):

I – entidade ou governo estrangeiro;

II – órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do poder público;

A prestação de contas deve ser apresentada para a obtenção da certidão de quitação eleitoral no mandato concorrido e sua ausência impede a diplomação do candidato eleito. Ela deve ser entregue, inclusive, por aquele candidato que desistiu, renunciou, foi substituído ou teve seu registro indeferido, ainda que não tenha realizado a campanha.³³

Segundo Marcos Ramayana, a negativa ou cassação do diploma ao candidato (artigo 30-A, §2º, Lei nº 9.504/97) não deve proceder caso a quantidade de dinheiro captado irregularmente for insignificante³⁴. Não se pode concordar com esta afirmação, visto que há uma latente necessidade em exigir, com rigor, a moralidade dos políticos brasileiros devido aos notórios prejuízos que o país vem sofrendo graças a diversos escândalos de corrupção.

III – concessionário ou permissionário de serviço público;

IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V – entidade de utilidade pública;

VI – entidade de classe ou sindical;

VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;

VIII – entidades beneficentes e religiosas;

IX – entidades esportivas que recebam recursos públicos;

X – organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

XI – organizações da sociedade civil de interesse público;

XII – sociedades cooperativas de qualquer grau ou natureza; 13 RESOLUÇÃO Nº 22.715/2008

XIII – cartórios de serviços notariais e de registro.

Parágrafo único. O uso de recursos recebidos de fontes vedadas constitui irregularidade insanável e causa para desaprovação das contas, ainda que o valor seja restituído.

Art. 17. Observados os requisitos estabelecidos no art. 1º, candidatos e comitês financeiros poderão receber doações de pessoas físicas e jurídicas mediante depósitos em espécie, devidamente identificados, cheque ou transferência bancária, ou ainda em bens e serviços estimáveis em dinheiro, para campanhas eleitorais.

§ 1º As doações referidas no caput ficam limitadas (Lei nº 9.504/97, arts. 23, § 1º, I e II e 81, § 1º):

I – a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição, no caso de pessoa física;

II – a 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição, no caso de pessoa jurídica;

III – ao valor máximo do limite de gastos estabelecido na forma do art. 2, caso o candidato utilize recursos próprios.

§ 2º Toda doação a candidato ou a comitê financeiro, inclusive recursos próprios aplicados na campanha, deverá fazer-se mediante recibo eleitoral (Lei nº 9.504/97, art. 23, § 2º).

§ 3º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de 5 a 10 vezes a quantia em excesso, sem prejuízo de responder o candidato por abuso do poder econômico, nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 (Lei nº 9.504/97, arts. 23, § 3º, e 81, § 2º).

§ 4º Sem prejuízo do disposto no § 3º, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite de doação, fixado no inciso II do §1º, estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de 5 anos, por decisão da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada a ampla defesa (Lei nº 9.504/97, art. 81, § 3º). 14 RESOLUÇÃO Nº 22.715/2008

§ 5º Para verificação da observância dos limites estabelecidos, após consolidação dos valores doados, a Justiça Eleitoral poderá solicitar informações a quaisquer órgãos que, em razão de sua competência, possam colaborar na apuração, excluídas as hipóteses de quebra de sigilo bancário ou fiscal.

Art. 25. Os recursos de origem não identificada não poderão ser utilizados pelos candidatos ou comitês financeiros.

§ 1º A falta de identificação do doador e/ou da informação de números de inscrição inválidos no CPF ou no CNPJ caracteriza o recurso como de origem não identificada.

§ 2º Os recursos de que trata este artigo comporão sobras de campanha. (Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pdf/resolucao22715-2008.pdf>>. Acesso em: 30.set.2015).

³³ RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 13ª ed. Niterói, RJ: Impetus, 2012. p. 502-503.

³⁴ Idem, 2012. p. 518-519.

Os doadores que doarem acima dos limites de 2% e 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior, respectivamente, quanto às pessoas jurídicas e físicas, serão sancionados com multa de cinco a dez vezes o valor excedente; além de que as pessoas jurídicas poderão perder o direito de participarem de processos licitatórios com o Poder Público pelos próximos cinco anos. A respeito destes limites, o candidato não é obrigado a verificar se a doação foi compatível com o estipulado, mas deveria fazê-lo a fim de evitar futuros prejuízos.

As sanções citadas não descartam a instauração de inquérito com o objetivo de apurar eventual improbidade administrativa praticada pelo doador.

Além das contribuições de caráter particular, os partidos políticos recebem contribuições da União, da seguinte forma:

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

- I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
- II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
- III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;
- IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.³⁵

Porém, deste montante, apenas 5% é distribuído de forma igualitária entre os partidos políticos, sendo que 95% é distribuído de forma proporcional ao número de deputados eleitos na última eleição para a Câmara dos Deputados, conforme consta no artigo 41-A da Lei nº 9096/ 95.

Percebe-se, portanto, que a legislação eleitoral procura equilibrar a concorrência política estabelecendo limites às doações recebidas de pessoas físicas e jurídicas. Porém, este limite não é suficiente para assegurar a isonomia entre os candidatos, uma vez que não retira o fato de que alguns candidatos são mais patrocinados que outros. Além disso, a própria contribuição financeira dada pelo Estado favorece os partidos que já detém maior representatividade no cenário político.

³⁵ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm> Acesso em: 30 set.2015.

3. ILEGALIDADE DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS POLÍTICAS POR PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS

O financiamento de campanhas políticas por pessoas físicas e jurídicas torna-se ilegal por ofender princípios constitucionais como igualdade, republicano e democrático. Esta ilegalidade e ofensa aos referidos princípios baseia-se, sobretudo, no fato de aqueles que colaboram à promoção dos candidatos terminam por beneficiarem-se desse “favor”, criando um relacionamento promíscuo com o candidato que virá a ser prejudicial à concretização do bem-comum, além de que os candidatos que recebem maior quantia de dinheiro consequentemente conseguem maior visibilidade, e através de um *marketing* mais favorecido, terminam com maior facilidade convencendo os eleitores.

A respeito da ilegalidade do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, objetivando a retirada desses financiamentos com efeito *ex nunc* e, consequentemente, a redução dos gastos e arrecadação de recursos, bem como possíveis desvios e abusos de poder econômico ocasionados por estes financiamentos. A respeito destaca-se o posicionamento do Ministro Luiz Fux:

[...] sistema político que não permita que o cidadão comum e a sociedade civil influenciem as decisões legislativas, derrotados que são pela força das elites econômicas, não pode ser considerado democrático em sentido pleno[...]

Apontou-se que os maiores financiadores são empresas que possuem contratos com o poder público. [...] Os dados revelam a relevância maior e o papel decisivo do poder econômico para os resultados das eleições³⁶

Interessante é, também, o posicionamento de Marcus Vinícius Furtado Coêlho, presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, em sua carta enviada à presidente Dilma Rousseff, após a decisão do STF, por oito votos a três, a favor da ADI nº 4.650, na qual requer que a mesma vete o Projeto de Lei da Câmara nº 5.735/2013, que viabiliza o financiamento de campanhas políticas por pessoas jurídicas em até vinte milhões de reais, ao argumento de que tal permissão viola diversos dispositivos da Constituição Federal, como: a previsão do tratamento igualitário entre os candidatos; a definição de que o poder emana unicamente do povo e não das pessoas jurídicas; a regra que proíbe o abuso do poder econômico nas eleições; e o preceito da normalidade e legitimidade das eleições. Segundo ele,

³⁶ Disponível em: < <http://www.lhm.com.br/noticias/retomado-o-julgamento-da-adi-4650-que-trata-do-financiamento-das-campanhas-eleitorais>>. Acesso em: 30 set.2015.

somente com o veto ao financiamento de campanhas políticas por empresas que estariam preservados os princípios democrático, republicano e da isonomia; além de que apenas através desta conduta poderia ser combatido o famoso “Caixa 2”³⁷. O veto foi dado após o STF ter reconhecido que este tipo de financiamento prejudica o equilíbrio das eleições, sendo que estará proibido a partir das eleições de 2016.

Adentrando-se aos princípios violados, quais sejam, democrático, republicano e da isonomia, temos que o princípio democrático refere-se à igualdade política, através da qual determina a igualdade entre os votos (um cidadão, um voto) e a prevalência da vontade da maioria, desde que não subjugue os direitos da minoria. Pelo princípio republicano, temos que os governantes irão administrar a “coisa pública”, forma de governo derivada da instituída República (artigo 1º da CRFB/88). Pelo princípio da isonomia, destaca-se a igualdade política que deve ser garantida pelo Estado (artigo 14, *caput*, CRFB/88). De acordo com o princípio da proporcionalidade positivo, o Estado estaria proibido de ser omissivo na proteção desses princípios, porém, esta omissão ocorre na medida em que a legislação atual permite que os mesmos sejam violados através de todas as consequências do financiamento privado de campanhas políticas.³⁸

O financiamento oriundo de pessoas jurídicas desde já não teria razão de ser pelo fato de nem mesmo poder ser considerado ativismo político, uma vez que empresas não votam, não havendo sentido, portanto, em suas contribuições financeiras às campanhas eleitorais. Este raciocínio torna ainda mais forte quando coloca-se o fato de que as empresas autorizadas a contribuir são justamente aquelas que visam o lucro, ou seja, caso contribuam é porque pretendem lucrar através desta contribuição, ferindo claramente a moralidade destas doações que transformam o Estado brasileiro em uma verdadeira plutocracia.³⁹

Percebe-se que as empresas que mais financiam campanhas são as que têm interesses em negócios com o Estado. Em 2014, o “Estadão Política” mostrou em uma reportagem que metade das contribuições que as campanhas recebiam provinham de dezenove empresas. Por coincidência ou não, os partidos que mais recebiam doações são os de maior expressão no cenário político brasileiro, quais sejam: PT, PMDB e PSDB.⁴⁰

³⁷ Disponível em: < http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/09/18/interna_politica,689836/oab-pede-a-dilma-que-vete-projeto-de-financiamento-empresarial-de-campanha.shtml> . Acesso em: 30 set.2015.

³⁸ Disponível em: < <http://www.oab.org.br/arquivos/4650-1977686879-1794267.pdf>> . p. 11-22. Acesso em: 30 set. 2015.

³⁹ Disponível em: < <http://www.oab.org.br/arquivos/4650-1977686879-1794267.pdf>> . pg. 14,16,18. Acesso em: 30 set.2015.

⁴⁰ Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,doacoes-de-campanha-somam-r-1-bi-das-quais-metade-vem-de-19-empresas-imp-,1560289>>. Acesso em: 30 set.2015.

Quanto às pessoas jurídicas do chamado “terceiro setor” ou Organizações Não Governamentais (ONGs), que não visam o lucro, quais sejam, associações, sociedades sem fins lucrativos e fundações, o financiamento de campanhas políticas também não seria interessante visto que também não deveriam ter privilégios de representação no cenário político.

A possibilidade das pessoas físicas financiarem as campanhas políticas também ofende ao princípio da igualdade na medida em que o peso do voto de uma pessoa sem recursos financeiros será bem menor que o de uma pessoa abastada financeiramente, pois poderá fazer suas preferências políticas prevalecerem através de conferir uma campanha a seu candidato que o promova mais que os outros. Por menor que seja o limite imposto a estas doações, se somadas poderão desequilibrar as disputas eleitorais da mesma maneira, promovendo em demasia um candidato e ofuscando os demais pelo simples fato de o beneficiado ter conseguido melhores meios de propagandear sua campanha e não pelo fato das ideias de um serem mais promissoras que as ideias dos outros, padrão de análise que deveria ser incentivado entre o povo brasileiro na hora de escolher seus representantes. O mesmo acontece quando o candidato pode beneficiar de sua própria situação financeira na disputa política. Além disso, importante salientar que o dinheiro empregado no financiamento de candidatos por pessoas físicas é descontado integralmente em seus impostos de renda, o que faz com que este dinheiro seja, na verdade, do próprio Estado e não destes cidadãos que financiam as campanhas, que por sua vez, apenas estariam escolhendo para qual candidato este dinheiro irá.

Conforme menciona David Samuels, após pesquisas empíricas sobre o financiamento eleitoral brasileiro:

[...] faz com que a balança pese a favor do candidato que tiver a seu lado contribuintes endinheirados. O dinheiro acentua a viabilidade das candidaturas e sua falta limita enormemente a competitividade dos candidatos.⁴¹

O STF, da mesma forma que o Tribunal Constitucional Federal alemão, tem posicionado no sentido de que a democracia exige igualdade de chances entre os partidos

⁴¹SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: Gláucio Ary Dillon Soares e Lúcio R. Rennó (Orgs.). *Reforma Política; Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 148.

políticos.⁴² Tal postura pode ser observada do seguinte trecho do Recurso Extraordinário nº 630.147/DF:

[...] Na verdade, existiria rompimento da denominada “paridade de armas” caso a legislação eleitoral criasse mecanismos que importassem em um desequilíbrio na disputa, prestigiando determinada candidatura, partido político ou coligação em detrimento dos demais.[...] ⁴³.

A partir de todo o exposto, pode-se perceber que nenhum tipo de financiamento privado às campanhas políticas revela-se interessante do ponto de vista democrático, pois elitiza o processo eletivo favorecendo aos que detêm mais recursos financeiros.

⁴² Disponível em: < <http://www.oab.org.br/arquivos/4650-1977686879-1794267.pdf>> . pg. 17. Acesso em: 30 set.2015.

⁴³ Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE630147MRL.pdf>>. pg. 11. Acesso em: 30.set. 2015.

4. NECESSIDADE DE CONTROLE DOS VALORES ARRECADADOS NAS CAMPANHAS POLÍTICAS PARA EVITAR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Em sua Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o financiamento de campanhas políticas por pessoas jurídicas, a OAB relata que a maior parte dos escândalos de corrupção que ocorrem na pátria brasileira têm relação com o financiamento de empresas às campanhas eleitorais.⁴⁴

Nossa sociedade há muito tempo vem sendo vitimada pelo descaso e descompromisso dos agentes políticos com os princípios da Administração Pública e com o bem comum. Os que mais precisam vêm sendo ignorados, a fim de que classes abastadas sejam privilegiadas, em uma latente desigualdade de representação, uma vez que somente os interesses de quem financia as campanhas políticas são, de fato, representados, enquanto a maior parte da população vem sofrendo com o descaso de quem deveria assegurar a igualdade material e os interesses de todos, sem distinção, em especial daqueles que mais precisam.

Além disso, nosso país não deve mais ser submetido a processos eleitorais descompromissados com um debate sério a respeito dos rumos e medidas que possam ser tomados para melhoria de vida da população.

O sistema eleitoral brasileiro atual permite que as campanhas políticas sejam financiadas tanto por pessoas jurídicas quanto por pessoas físicas, limitadas essas contribuições a um percentual de 10% da renda bruta para pessoas físicas e de 2% do faturamento bruto para pessoas jurídicas, ambas porcentagens referentes ao ano anterior da contribuição. O Estado também tem sua parcela de contribuição, exposta, nesta monografia, em referência da legislação pertinente, no capítulo 2.

Verifica-se, porém, que têm ocorrido diversos episódios de prejuízos ao bem comum e favorecimento à classe empresária, que ao conferir uma parcela essencial às campanhas de candidatos a cargos políticos, o que termina por conseguir a efetiva eleição dos mesmos através do *marketing* feito por meio dos recursos mencionados, culmina com a submissão dos “representantes do povo” aos que sustentam suas carreiras políticas com os recursos financeiros que empregam.

Obviamente, aqueles que assumem cargos políticos através de investimentos feitos por uma determinada parcela da população, diga-se já, parcela minoritária, concentradora da

⁴⁴ Disponível em: < <http://www.oab.org.br/arquivos/4650-1977686879-1794267.pdf> > . pg. 17. Acesso em: 30 set.2015.

maior renda, se veem limitados em suas ações que seriam necessárias para assegurar o melhor para todos e que, por ventura, possam prejudicar os interesses daqueles a quem é devido estarem onde estão, pois sem o *marketing* feito, não conseguiriam promoção suficiente de forma a alcançarem tantos votos quantos foram necessários às suas eleições.

Como resultado dessa realidade, percebe-se uma constante e desmesurada degradação do meio ambiente, por exemplo, cujas conseqüências são desastrosas para todo o povo, mas cuja defesa encontra-se amarrada pelos interesses econômicos que contrapõem às condutas sustentáveis.

Injusta também é a desigualdade observada entre candidatos que detêm apoio de grandes capitais privados e aqueles que não obtiveram este mesmo apoio. O episódio eleitoral acaba transformando-se em grandes apresentações de *marketing* ao invés da apresentação de ideias que viriam a ser úteis à nossa realidade e vedando uma discussão séria sobre os objetivos e possibilidades de implantação dessas ideias. Os candidatos promovidos tornam-se celebridades ilusoriamente adoradas por muitos, gerando um populismo⁴⁵ resultante da ignorância, ingenuidade e aproveitamento das debilidades intelectuais do nosso povo por estes que pretendem promover a si mesmos e alcançar o poder através da fragilidade alheia. As eleições revelam-se, portanto, como um processo irracional e populista.

Em busca de agradarem aos que se tornaram seus “patrões” (seus patrocinadores), agentes políticos muitas vezes renunciam às condutas de acordo com os princípios, já mencionados, que deveriam reger a Administração Pública, quais sejam os elencados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal Brasileira: princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, em especial os princípios da impessoalidade e da moralidade. Desta forma, realizam condutas ímprobas, em seu sentido estrito, referente à violação dos princípios que foram mencionados, conforme consta no artigo 11 da Lei 8.429/92.

Conclui-se que o Estado deve articular uma forma de promoção das campanhas políticas que permita que os candidatos gozem de igualdade nas disputas e que a população possa ter mais clareza em sua observação dos candidatos e suas propostas.

⁴⁵ “A política populista caracteriza-se menos por um conteúdo determinado do que por um “modo” de exercício do poder. Sua característica básica é o contato direto entre as massas urbanas e o líder carismático, supostamente sem a intermediação de partidos ou corporações. Para ser eleito e governar, o líder populista procura estabelecer um vínculo emocional com o “povo”. Isso implica num sistema de políticas ou métodos para o aliciamento das classes sociais de menor poder aquisitivo, além da classe média urbana, como forma de angariar votos e prestígio (legitimidade para si) através da simpatia daquelas. Esse pode ser considerado o mecanismo mais representativo desse modo de governar.”(Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Populismo>. Acesso em: 20.out.2015)

Além de fiscalizar mais rigidamente a conduta dos partidos políticos com relação a episódios de, por exemplo, compra de votos e troca de favores, não deveria ser dada nenhuma forma de cidadãos serem privilegiados na representação política, como acontece através da possibilidade de financiamento de campanhas políticas.

As pessoas físicas que detém uma renda alta o suficiente para destinar parte dela ao financiamento político, com certeza, representa parcela minoritária da população brasileira, visto que a maioria dos cidadãos de nosso país tem que contentar-se com o precário salário mínimo, ou pouco mais que isso, e incapazes seriam de dividir seu sustento com um impulso financeiro e concreto à eleição dos candidatos que melhor os representariam no cenário político. Desta forma, não há igualdade material de representação entre a maioria dos cidadãos de renda mínima com a minoria que percebe altas remunerações, mesmo com a limitação de 10% da renda bruta aferida no ano anterior, já existente às doações de pessoas físicas, pois mesmo este percentual pode variar imensamente, na mesma proporção das diferenças de renda existentes.

Quanto às pessoas jurídicas, a prioridade das pertencentes ao chamado “segundo setor” é eminentemente o lucro, como dito anteriormente por este trabalho. Sendo o Estado, controlado por políticos eleitos por esta parcela da sociedade, irá tendenciosamente privilegiar o lucro e os demais interesses dessa elite, prejudicando, muitas vezes, direitos difusos como o meio ambiente equilibrado e direitos trabalhistas, o que poderá gerar perdas até mesmo irreparáveis à população brasileira. Mesmo as pessoas jurídicas do “terceiro setor”, as tituladas ONGs, mais especificamente, associações, sociedades sem fins lucrativos e fundações, apesar de na maioria das vezes defenderem direitos de notada repercussão, que afetam toda uma coletividade de pessoas, uma vez capazes de destinar parte de suas verbas para financiamento de campanhas políticas, ainda sim não deveriam ter privilégios de representação política. Verdade é que as contribuições concedidas por pessoas jurídicas, ainda mais que as das pessoas físicas, são maiores que qualquer contribuição que um cidadão comum seria capaz de fazer, caso tivesse condições financeiras para colaborar com seus candidatos.

Quanto à ilegalidade do financiamento de campanhas políticas por pessoas jurídicas destaca-se o voto da ministra Cármen Lúcia a respeito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, cujo teor foi retratado em notícia veiculada pelo STF:

Ao acompanhar o voto do relator, a ministra Cármen Lúcia lembrou que o artigo 1º (parágrafo único) da Constituição diz que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, frisou a ministra em seu voto. No processo

eleitoral na democracia representativa ou semidireta, povo é quem elege e pode ser eleito, quem vota e pode ser votado. Para a ministra, a participação no processo eleitoral depende dessa condição de cidadania.

Cármem Lúcia falou da igualdade de oportunidades no pleito, e salientou que a influência do poder econômico, de que fala o artigo 14 (parágrafo 9º) da Constituição, desiguala candidatos e partidos. Aquele que detém maior soma de recursos é aquele que têm melhores contatos com empresas, e depois vai representar esses interesses, e não o interesse de todo povo, o interesse legítimo que embasa a democracia.

Ao finalizar seu voto pela procedência da ação, a ministra salientou que, qualquer que seja a decisão da Corte, o essencial é que se faça o devido controle do que decidido, para que se resguarde a legalidade dos processos eleitorais⁴⁶ (grifos nossos).

Não é plausível negar a importância que o dinheiro tem na concretização de campanhas políticas e candidatos eleitos. Por este motivo, o Estado brasileiro precisaria limitar mais seriamente este tipo de favorecimento que acarreta desigualdades sem fim aos brasileiros, pois as limitações existentes até o momento atual ainda não mostraram ser eficazes na medida necessária ao país.

A possível solução a ser aplicada seria modificar a Lei das Eleições no que versa sobre a possibilidade de financiamento de campanhas políticas por pessoas físicas e jurídicas, deixando esta função unicamente para o Estado, além de passar a determinar que esta incumbência do Estado seja feita de forma isonômica para todos os cidadãos que se candidatarem aos cargos políticos.

⁴⁶ Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>> Acesso em: 20 jan.2016

CONCLUSÃO

Há dificuldade de conciliar financiamento privado com probidade administrativa, seja este financiamento feito tanto por pessoas jurídicas quanto por pessoas físicas.

Uma boa forma de desafogar as ondas de corrupção que ocorrem por todo o país seria dar independência e igualdade financeiras de concorrência aos candidatos para que as campanhas sejam feitas com o foco em debates de propostas, sendo todos igualmente ouvidos, sem que um seja mais promovido que outro.

Para que isso seja possível, o Estado deveria responsabilizar-se integralmente pela promoção das campanhas políticas, dando igualdade de condições na disputa entre os candidatos e transformando as campanhas de espetáculos de *marketing* a um confronto limpo de ideias para a gestão pública, levando a população a concentrar-se no que seria melhor para ela mesma e no que seria viável colocar em prática, não estando pré-convencida pelo *marketing* político.

Não precisando preocupar em agradar os detentores de capital, os políticos eleitos poderiam concentrar-se em concretizar suas ideias em prol do bem comum do povo como um todo e não de uma elite detentora e perpetuadora de poder.

Diversos motivos podem ser os que impulsionam um ser humano a chegar a cargos políticos: vaidade, busca por poder ou status e até mesmo realizar algum bem à comunidade a que pertencem. Seja qual for o motivo, sendo este forte o suficiente para levar a pessoa a candidatar-se a uma eleição, esta mesma pessoa vê-se motivada a buscar meios que a permitam concretizar seus ideais e mantê-los em execução. Pode não ser louvável, mas é humano que isto aconteça, em alguns de forma mais intensa e sem limites que em outros, mas fato é que existe este anseio por alcançar e continuar no poder. Por isso, é de certa forma consequencial que o cidadão eleito queira agradar àquele que o permitiu chegar ao cargo pretendido. Atuando as pessoas físicas e jurídicas como os maiores promotores da referida eleição, o político procurará não decepcioná-las e atender a seus interesses de forma prioritária aos interesses da maioria da população. No caso das pessoas jurídicas, enfatizará na resposta aos interesses econômicos ou ideológicos a que elas se propõem. Por outro lado, não ocorrendo privilégios no momento em que as candidaturas foram propostas e as oportunidades sendo concedidas de forma isonômica pelo próprio Estado, e somente por ele, o interesse em atender aos anseios dos eleitores seria majorado, visto que estes, sozinhos, serão os que verdadeiramente influenciarão em uma futura reeleição do político.

Desta forma, a democracia realmente seria realizada, tendo o povo os representantes que a maioria escolheu através dos votos e que não teriam mais entraves a corresponder aos interesses desta maioria, respeitados obviamente, os direitos das minorias existentes.

Assim, menos ofensas seriam feitas aos princípios da Administração Pública, em especial aos da impessoalidade e da moralidade, e menos chances haveriam de ocorrerem enriquecimentos ilícitos derivados de condutas de agentes políticos eleitos. Além disso, mais chances poderiam ser dadas também aos cidadãos de classes sociais menos favorecidas para elegerem-se. O meio ambiente poderia ser mais preservado, sendo a ânsia pelo lucro freada a favor do futuro das próximas gerações, visto que, não haveria dependência dos candidatos quanto aos interessados no lucro para alcançarem o poder.

Da mesma forma, mais vocacionados à política poderiam surgir em meio aos espaços estatais de tomadas de decisão e, quem sabe, não poderiam inovar o jogo político e as estratégias de atuação do Estado, resultando em mudanças latentes e necessárias ao país que satisfizessem ao menos em medida maior à população brasileira. Dessa maneira, seria conferido maior alcance ao cidadão comum quanto a seu direito político de ser votado, que através desta nova moldura, teria mais oportunidade de alcançar a eleição ao cargo pretendido.

A sociedade precisa e seria muito beneficiada através de um sistema eleitoral deste feitio, e talvez teria aí uma grande chance de progredir de forma mais igualitária, humana e consciente, respeitando a hipossuficiência dos cidadãos comuns do povo frente à minoria detentora de capital e de vultuosas rendas, garantindo assim igualdade de representação a todos os brasileiros.

REFERÊNCIAS

ADI Nº 4.650: Disponível em: < <http://www.oab.org.br/arquivos/4650-1977686879-1794267.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2015.

ARTIGOS DA LEI Nº 9.096: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 30 set. 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

DEFINIÇÃO DE POPULISMO: Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Populismo>>. Acesso em: 20 out. 2015

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2012.

GOMES DE MATTOS, Mauro Roberto. **O Limite da Improbidade Administrativa**. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

INFORMAÇÃO SOBRE ADI Nº 4.670: Disponível em: < http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/09/18/interna_politica,689836/oab-pede-a-dilma-que-vete-projeto-de-financiamento-empresarial-de-campanha.shtml> . Acesso em: 30 set. 2015.

INFORMAÇÃO SOBRE DADOS DE FINANCIAMENTOS DE CAMPANHAS POLÍTICAS: Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,doacoes-de-campanha-somam-r-1-bi-das-quais-metade-vem-de-19-empresas-imp-,1560289>>. Acesso em: 30 set. 2015.

JUNIOR, Waldo Fazzio. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: Atlas S.A., 2015.

JURISPRUDÊNCIA SOBRE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: Disponível em:< <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=Improbidade+administrativa>>. Acesso em: 08 jul. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

NOTÍCIA SOBRE ADI Nº 4.670: Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE630147MRL.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.

NOTÍCIA SOBRE JULGAMENTO DA ADI Nº 4.670 Disponível em: < <http://www.lhm.com.br/noticias/retomado-o-julgamento-da-adi-4650-que-trata-do-financiamento-das-campanhas-eleitorais>>. Acesso em: 30 set. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MELLO, Elizabete Rosa de. **O princípio da boa-fé no Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 13. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2012.

RESOLUÇÃO Nº 22.715 DO TSE: Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/hotSites>>. Acesso em: 30 set. 2015.

SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: Gláucio Ary Dillon Soares e Lúcio R. Rennó (Orgs.). *Reforma Política; Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

VOTO MINISTRA CÁMEN LÚCIA NA ADI Nº4650: Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>> Acesso em: 20 jan. 2016.