

Doutrina

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Carlos Ayres Britto

Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA NORMAÇÃO CONSTITUCIONAL EM APARTADO

1.1. Uma das belas novidades da Constituição brasileira de 1988 é o capítulo devotado à "Administração pública". Falo do capítulo VII do título III, versante, este, sobre a organização do Estado enquanto personalizada instituição de direito público, natureza político-administrativa e base territorial exclusiva.

1.2. Trata-se de subconjunto normativo (o da Administração Pública brasileira) que se inicia com o art. 37 e que teve por inspiração o título IX da Constituição portuguesa de 1976. Constituição portuguesa que fez da Administração Pública daquele País um centrado objeto de numerosos artigos (do nº 266 ao 272), reveladores da fundamental importância da matéria.

1.3. A Administração Pública brasileira é ponto de incidência, portanto, identicamente à Administração Pública portuguesa, de destacado e numeroso regramento constitucional (arts. 37 a 43). Isto no interior do conjunto normativo dedicado à figura do Estado, compreensivo este, entre nós, das pessoas federadas da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA INSERÇÃO NO TÍTULO CONSTITUCIONAL DEVOTADO À ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

2.1. É isso mesmo. Embora a cabeça do art. 37 da Constituição deixe literalmente posto que a "administração Pública" (já agora com as iniciais minúsculas) é algo próprio de cada um dos Poderes orgânicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o fato é que a matéria está versada no interior do segmento normativo respeitante à organização do Estado Federal como um todo. Não no título alusivo à organização daqueles Poderes estatais (título de nº IV).

2.2. As coisas se explicam. Se a administração pública é algo comum aos três Poderes do Estado, e não uma particularidade desse ou daquele Poder, então que a matéria faça parte (como efetivamente faz) da realidade que abarca todos eles sem exceção: a realidade do Estado. Que já é uma realidade-continente, enquanto cada qual dos Poderes não passa de uma realidade-conteúdo.

2.3. Leia-se o texto desse emblemático artigo constitucional de nº 37, cabeça:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também, ao seguinte:"

3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OBJETIVA E SUBJETIVAMENTE CONSIDERADA. A DICOTOMIA ÓRGÃOS/ENTIDADES

3.1. Avanço na dissecação do texto constitucional brasileiro para lembrar que todo Estado soberano tem o seu modo peculiar de ser, juridicamente, e o nosso é assim mesmo quadripartite: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (arts. 1º e 18 da CF). Sendo que a administração pública, objetivamente visualizada, vale dizer, focada como atividade estatal em si, **transcorre na funcionalidade de cada qual dos três Poderes estatais: O Legislativo, o Executivo e o Judiciário.** E é assim como objetiva atividade estatal que o fraseado "administração pública" vem invariavelmente escrito com as letras iniciais minúsculas (a partir desse mesmo *caput* do art. 37).

3.2. Mas é preciso esclarecer que essa

objetiva forma do atuar administrativo do Estado é marcadamente ex-officio ou por impulso próprio. Donde a conhecida formulação conceitual de que "Administrar é aplicar a lei de ofício", que tem por autor o pranteado publicista Miguel de Seabra Fagundes.

3.3. O outro modo jurídico de ser da administração pública é sob a forma de aparelhamento estatal (Estado-aparelho ou Estado-aparato de poder), o que bem se exprime na dicotomia órgãos/entidades. Os primeiros (órgãos), a se dar no interior do próprio Estado, como simples e desconcentradas "unidades de competências" (Celso Antônio Bandeira de Mello). Absorvidos, então, pela solitária personalidade jurídica do Estado mesmo. Isto por contraposição à destacada personalidade jurídica do segundo pólo da dicotomia: as entidades administrativas. Estas, agora sim, a atuar do lado de fora do Estado. Lado de fora que já corresponde a um outro modelo de atuação administrativa, que é o modelo indireto ou descentralizado.

3.4. Seja como for, órgãos e entidades administrativos projetam na tela das nossas mentes o visual da "Administração Pública" (voltamos às letras iniciais maiúsculas) em sentido estrutural, também dito orgânico ou subjetivo. O reverso conceitual da "administração pública" em sentido objetivo. Dando-se que os órgãos singelamente administrativos são criados por lei ordinária (inciso XI do art. 48 da Constituição), enquanto as entidades de administração indireta o são também por lei ordinária, **mas de caráter específico** ("lei específica", a teor do inciso XIX do artigo constitucional de nº 37, adiante transcrito).

3.5. Repita-se: lei de natureza igualmente ordinária, é certo, mas de conteúdo monotemático, a alcançar as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, mais as empresas subsidiárias desses dois últimos figurinos de atuação estatal descentralizada (que são as economias mistas e as empresas públicas, tudo conforme o disposto no inciso XX do mesmo art. 37).

4. OS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA OU DESCONCENTRADA E AS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA OU DESCENTRALIZADA

4.1. Convém prolongar o estudo da dicotomia órgãos/entidades para deixar

ainda mais vincado que a multiplicidade dos primeiros transcorre na unidade personativa do Estado, enquanto cada qual das entidades de administração estatal indireta é constitutiva de uma rematada pessoa jurídica. Personalização jurídica simplesmente administrativa (não política), ora de um patrimônio público a serviço de atividade mistamente pública e privada, como saúde e educação, por exemplo (espaço próprio de atuação das chamadas "fundações públicas"), ora de uma atividade exclusivamente estatal (lôcus específico das autarquias), ora, enfim, de um serviço também exclusivo do Estado, designado pela própria Constituição como "serviço público" (prestado mediante a instituição de empresas públicas e de sociedades de economia mista).

4.2. Conclui-se, então, que tais personalizações jurídico-administrativas são distintas de sua própria matriz institucional, que não é outra senão a figura do Estado enquanto pessoa política (União, Estado-membro, Distrito Federal e Município, conforme o caso). Estado pessoa política a optar, legislativamente, por qualquer dos dois modelos de atuação administrativa: a que se dá mediante órgãos ou por simples desconcentração (*interna corporis*, portanto) e a que se operacionaliza mediante as referidas entidades de administração indireta ou descentralizada, porque operantes em paralelo ao Estado mesmo. *Externa corporis*, por conseguinte.

5. A DICOTOMIA GOVERNO/ADMINISTRAÇÃO. O PODER EXECUTIVO DO ESTADO COMO O ÚNICO A OPERAR POR ÓRGÃOS E ENTIDADES, CUMULATIVAMENTE

5.1. Claro que o regime jurídico do agir administrativo do Estado parte da própria Constituição, que para isso é que existe todo um capítulo constitucional em separado. Contudo, esse partir da própria Constituição é tarefa normativa que se inicia por modo parcimonioso, para que a lei venha a retomá-la como certa largueza. Ao contrário do regime jurídico das ações propriamente de governo, porque **nas ações propriamente de governo a largueza normativa fica por conta é da Constituição, diretamente**. O que se entrega aos cuidados da lei são apenas certos pontos de minúcia.

5.2. Daqui se segue que a lei está para a

administração assim como a Constituição está para o governo ("a Constituição é o estatuto jurídico do fenômeno político", didaticamente anota J.J. Gomes Canotilho). Se se prefere, o mais vistoso ponto de referibilidade da administração pública é a lei, tanto quanto o mais vistoso ponto de referibilidade do governo é a Constituição. Ambos desencadeados ex-officio ou por impulso próprio, mas sempre com essa imediata referibilidade da administração à lei, tanto quanto a imediata referibilidade do Governo é a Constituição¹.

5.3. Diga-se mais: se todos os Poderes do Estado, indistintamente, dispõem de órgãos administrativos, entre nós é somente o Poder Executivo que pode atuar por órgãos e entidades, cumulativamente. Órgãos, como fração endógena ou parte elementar de uma dada pessoa jurídica; entidades, como unidades estatais juridicamente personalizadas ("Desmembramentos administrativos personalizados do Estado", na precisa e elegante expressão de Celso Antônio Bandeira de Mello). Daí os dois conceitos básicos de administração pública: a administração que se estrutura tão-só em atividades – objetivamente, portanto – e aquela que se estrutura em órgãos e entidades (subjektivamente, por conseguinte, e com as letras iniciais maiúsculas, torne-se a dizer). Ali, conceito objetivo de administração e comum aos três Poderes do Estado; aqui, conceito orgânico ou subjetivo e somente cabível na esfera das protagonizações que são próprias do Poder Executivo. Donde o seguinte dispositivo da Constituição:

"Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta".

5.4. É o quanto nos basta para a conclusão de que a Administração Pública só existe em plenitude no âmbito do Poder Executivo. E se falo "em plenitude" é porque o Poder Executivo, conforme visto, tanto abriga unidades administrativas carentes de personalização jurídica (os chamados "órgãos" administrativos, simplesmente) quanto as unidades que se dotam de tal personalização (os entes ou entidades, propriamente). Diferentemente dos Poderes Legislativo e Judiciário, que não atuam administrativamente senão por singelos órgãos.

¹ O que não nos impede de extrair da própria Constituição – mais exatamente da cabeça do seu art. 37 – o regime jurídico-fundamental da administração pública.

6. A ADMINISTRAÇÃO COMO ATIVIDADE-MEIO E COMO ATIVIDADE-FIM. A DUALIDADE BÁSICA ADMINISTRAÇÃO ENDÓGENA/ADMINISTRAÇÃO EXÓGENA

6.1. Nesse fluxo de cognição constitucional brasileira, cabe o juízo de que a administração Pública implica o desempenho de uma **atividade-meio**, quando focada do exclusivo ângulo dos Poderes Legislativo e Judiciário. Atividade-meio, entenda-se, para que esses 2 Poderes possam desempenhar eficientemente as respectivas atividades-fins: no Legislativo, a legislação; no Judiciário, a jurisdição, conforme se deduz da leitura do art. 2º da Constituição. E porque atividade-meio, cuida-se de administração que opera tão-só internamente. Não é feita para a regência dos interesses da massa dos administrados ou do público em geral.

6.2. Já na esfera do Poder Executivo, a administração importa o desempenho de atividade que se peculiariza por mais um título conceitual, **porquanto meio e fim a um só tempo**. E também por modo endógeno e exógeno, pois a finalidade mesma do Poder Executivo é administrar os interesses que são próprios de toda uma população geograficamente autônoma e postada do lado de fora (exogenamente, portanto) da estrutura de qualquer dos Poderes do Estado. Já não fazendo sentido distinguir entre administração-meio e administração-fim, pois as duas coisas se confundem por completo na dinâmica do Poder em causa (o Executivo).

6.3. Ora, peculiarizando-se por atuar mediante órgãos e entidades, cumulativamente, e pelo desempenho da atividade administrativa enquanto meio e enquanto fim, indiferentemente, o Poder Executivo termina sendo a parte elementar do Estado que mais se faz presente no dia-a-dia da população. Noutros termos, é graças à ontologia e funcionalidade do Poder Executivo que o Estado-administração, mais que o Estado-legislação e o Estado-jurisdição, passa a compor o cotidiano de cada indivíduo e da população por inteiro.

7. A DICOTOMIA ADMINISTRAÇÃO DIRETA/ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

7.1. De outra parte, diz o art. 37 que a administração pública se discrimina em **direta e indireta**. Saltando à evidência que a administração

direta é aquela que a pessoa do Estado (União, Estados-membros, Distrito Federal e qualquer dos Municípios brasileiros) faz ou presta por si mesmo. Por seus próprios órgãos interiores ou sem interposta pessoa jurídica. Centralizadamente, desse modo, conforme um pouco mais atrás ficou explicitado. Enquanto a administração indireta é aquela que o Estado faz ou presta pela mediação de uma outra pessoa jurídica. Ainda que essa outra pessoa jurídica seja instituída por ele próprio Estado. Valendo-se, então, de lei específica, para dar concreção ao inciso XIX do art. 37 da Constituição, *verbis*: "somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundações, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação".

7.2. Em palavras diferentes, se a administração direta é a que se dá pelo Estado enquanto exclusivo centro de imputação jurídica ("administração centralizada", como habitualmente se fala), a administração indireta é a que se dá por intermédio de autarquia, ou fundação, ou empresa pública, ou sociedade de economia mista, que são pessoas jurídicas distintas do Estado (donde o nome igualmente habitual de "administração descentralizada"). Mas não é só, porque a nossa Lei Fundamental ainda prevê dois modelos de atuação estatal-administrativa indireta ou descentralizada. Refiro-me a duas categorias de empresas: a) às subsidiárias das sociedades de economia mista e das empresas públicas (inciso XX do art. 37); b) às concessionárias, e permissionárias de serviço público (inciso XI do art. 21, combinadamente com o caput do art. 175 da C.F.).

7.3. Nesse rumo de idéias, dois parênteses se fazem necessários: o primeiro, para dizer que o Poder Legislativo é assim chamado pela sua clássica função de legislar (arts. 2º e 48), mas a Constituição também lhe deferiu a competência de "fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta" inciso X do art. 49). O segundo, para lembrar que a Justiça Eleitoral brasileira é o ramo do Poder Judiciário que praticamente ombréia sua função administrativa com a jurisdicional, pois a ela compete o planejamento, a instrução e a realização material das eleições populares para o provimento dos cargos parlamentares e das chefias do Poder Executivo em nosso País. Atividades que são seqüenciadas pela coleta, apuração, totalização e divulgação dos votos, além da diplomação dos

eleitos. O que faz dessa Justiça especializada um destacado centro de atuação administrativa e uma demonstração de que nem sempre é possível classificar por modo ortodoxo as figuras de direito.

8. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENQUANTO NOÇÃO OPOSTA À DE ADMINISTRAÇÃO PRIVADA

8.1. Também de se ver que a objetiva atividade estatal de administração “pública” é assim designada por oposição ao fraseado **administração privada**. Vale dizer, no círculo da fisiologia estatal, “administração” é gerenciamento da coisa pública. Não da coisa ou dos assuntos privados, porque nós sabemos que há uma administração privada nas empresas, nas ONGs, nas famílias, nas igrejas, em todos os setores da sociedade dita civil, enfim. Como contraponto é que surge a administração pública, a significar gerência de tudo que é de todos. Ou “atividade de quem não é senhor de coisa própria, mas gestor de coisa alheia”, como insuperavelmente cunhou Rui Cirne Lima.

8.2. Dessa nova dicotomia é que também facilmente se percebe que a administração pública, significando o gerenciamento de tudo que é de todos, tem por regime jurídico aquilo que os administrativistas costumam designar por “princípio da finalidade” (Celso Antônio à frente, aqui no Brasil); ou seja, os poderes de gerenciamento que são conferidos aos órgãos e entidades estatais, e daí para os respectivos agentes, o são para o alcance de finalidades que a Magna Carta e as leis venham a qualificar como pertencentes a toda a coletividade. Não a esse ou aquele agente público, individual ou corporativamente considerado, tampouco a indivíduos ou grupos de particulares enquanto tais.

8.3. Cuida-se de dicotomia que traduz a nítida diferenciação entre administrador e administração pública. Que é a clara distinção entre espaço público e espaço privado, este, sim, regido pelo princípio da vontade pessoal ou do mero querer subjetivo dos atores sociais. Distinção sem a qual, enfatize-se, a triste herança portuguesa do patrimonialismo persistirá como a principal base de inspiração dos acordos que, pelas bandas de cá, não cessam de urdir os que açambarcam o poder econômico e o poder político².

2 Valendo lembrar que o nepotismo no setor público é uma das mais graves manifestações do patrimonialismo, na medida em que passa a confundir tomar no cargo com tomar posse do cargo.

9. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

9.1. Já nos aproximando do final desta empreitada de intelecção do *caput* do art. 37 da Constituição brasileira como centro de revelação do regime de administração pública, anoto que esse regime ainda perpassa nada menos que cinco princípios, assim literalmente referidos: “legalidade”, “impessoalidade”, “moralidade”, “publicidade” e “eficiência”. Princípios, esses, regentes de qualquer das modalidades de administração pública com que inicialmente trabalhamos: a administração pública enquanto atividade e a Administração Pública enquanto aparelho ou aparato de poder. Logo, princípios que submetem o Estado quando da criação legislativa de órgãos e entidades, assim como submetem todo e qualquer Poder estatal quando do exercício da atividade em si de administração pública.

9.2. Com o aporte de tais princípios, a começar pelo da legalidade, a nossa Constituição atesta que toda atividade estatal-administrativa é um gravitar na órbita da lei. Lei formal do Poder Legislativo, em última análise (art. 48), mas sob quatro específicas condições de aplicabilidade; quer dizer, não basta aplicar a lei, pura e simplesmente, mas aplicá-la por um modo impessoal, um modo moral, um modo público e um modo eficiente. Modos que são, de parilha com a própria lei, as primeiras condições ou os meios constitucionais primários de alcance dos fins para os quais todo poder administrativo é legalmente conferido. Tudo sob a idéia-força de que, para fins lícitos, meios igualmente lícitos.

10. O ADVENTO DO PRINCÍPIO-CONTINENTE DA LEGITIMIDADE ADMINISTRATIVA. O DIREITO MAIOR DO QUE A LEI

10.1. Ora, dizer que a lei é o primeiro dos princípios regentes da administração pública, mas não o único (óbvio), é também dizer que o **Direito especificamente aplicável a esse tipo de administração começa com a lei, mas não termina com ela**. O Direito ainda se manifesta em cada qual dos modos obrigatórios de aplicar a lei, que são os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Princípios, então, de rigorosa compostura jurídico-positiva, e, nessa medida, também expressões do Direito.

10.2. Cuida-se, em rigor de apreensão cognitiva, de uma nova dualidade básica. Dualidade expressa **no princípio-continente da legitimidade administrativa e nos princípios-conteúdos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência**. É como dizer: a administração pública somente alcança o patamar da legitimidade plena quanto aos seus meios de atuação, se, impulsionada pela lei, a esta consegue imprimir o selo dos outros quatro princípios. Operando, estes, como fatores de legitimação conjunta da própria lei, do Direito como um todo e da atividade administrativa em especial.

11. CONCLUSÃO: DO MELHOR GOVERNO À MELHOR ADMINISTRAÇÃO

11.1. Como ponto final deste nosso estudo, ajuizamos que o regime constitucional de legitimação administrativa, **nesse específico plano dos meios**, tem o mérito de completar duas outras modalidades de legitimação que a nossa Magna Carta fincou no seu lastro formal para o próprio Direito-lei. Entendido como Direito-lei o catálogo dos atos de aplicação primária da Constituição, que são as emendas constitucionais, leis complementares, leis delegadas, leis ordinárias, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, conforme se lê do art. 59 dela própria, Constituição. Refiro-me à legitimação **na origem ou no ponto de partida**, dado que todo esse Direito posterior à Constituição somente é produzido pelos "representantes eleitos" pelo povo, ou, então diretamente por esse mesmo povo, tudo conforme os dizeres do parágrafo único do art. 1º da nossa Magna Carta.

11.2. Trata-se de legitimação apenas formal, é certo, mas por efeito mesmo do modelo procedimentalista que a nossa Constituição adotou para a nossa democracia, por primeiro; ou seja, foi o *caput* do art. 1º da Constituição brasileira que iniciou a modelagem da nossa democracia como "Estado democrático de direito", cuja formatação como figura jurídica se contenta com o modo representativo-pupular, ou então direto, de se produzir o Direito-lei. Sem se perguntar se o conteúdo desse Direito-lei é realmente favorecedor do próprio povo, ou, ao contrário, dos estamentos já situados nos patamares superiores da pirâmide social. De toda forma, dá-se por legitimado o Direito que, na sua origem, é recortado nas pranchetas

da representação político-popular, ou então diretamente elaborado pelo povo (mediante os institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, consoante os incisos I, II e III do art. 14 da CF).

11.3. Não menos certo é que, a essa forma de legitimação do Direito no plano da origem ou da gestação em si a Constituição acrescentou a **legitimação no plano dos fins**. Isto por haver positivado como "objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil" valores que obrigam o nosso Direito-lei a veicular comandos favorecedores do conjunto da população (art. 3º). Leia-se:

"Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação".

11.4. Agora, sem dúvida, o que se tem é uma democracia do tipo substancial. Uma democracia material, a que bem assenta o nome de **Estado de direito democrático** (tal como grafado pela Constituição de Portugal). Com o que, assim legitimado no início (democracia formal ou procedimentalista) e quanto ao fim de sua elaboração (democracia material ou substancialista), o Direito-lei brasileiro passa a corresponder, ao menos em tese, ao desígnio constitucional de assegurar ao povo **o melhor governo possível** (visto que a produção da lei é atividade política ou de governo, propriamente).

11.5. O que faltava era aquinhoar esse mesmo povo com mecanismos conducentes à **melhor administração possível**. O que se procurou fazer pela comentada legitimação no plano dos meios, consubstanciada no princípio-continente do art. 37, cabeça. O princípio, justamente, que estamos a designar pela palavra-gênero "**legitimidade administrativa**", por oposição à palavra-espécie que atende pelo nome de "legalidade".

11.6. Enfim, essa tríplice exigência de que o nosso Direito-lei se revista de legitimidade desde o início de sua elaboração aos fins a alcançar, passando pelos meios administrativos de sua aplicabilidade, é mais um atestado eloquente da ótima qualidade ético-democrática da Constituição

que nos rege o destino de nação soberana. Constituição que o tempo não se cansa de revelar como verdadeiramente modelar para o mundo civilizado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Constituições: Constituição de 1988.

Bibliografia: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

Jurisprudência: Súmula Vinculante 13. Súmulas 346, 473 e 636. AI-AgR 640.272, Rel. Ricardo Lewandowski, *DJ* de 31-10-07. AI-AgR 746.260, Rel. Cármen Lúcia, *DJ* de 7-8-09. RE 541.511, Rel. Ricardo Lewandowski, *DJ* de 26-6-09. RE 576.189, Rel. Ricardo Lewandowski, *DJ* de 26-6-09. Rcl-AgR-MC 6.702, Rel. Ricardo Lewandowski, *DJ* de 30-4-09. MS 27.165, Rel. Joaquim Barbosa, *DJ* de 6-3-09. MS 23.058, Rel. Carlos Britto, *DJ* de 14-11-08. Rcl-MC-AgR 6.650, Rel. Ellen Gracie, *DJ* de 21-11-08. RE 579.951, Rel. Ricardo Lewandowski, *DJ* de 24-10-08. ADC 12, Rel. Carlos Britto, Informativo 516. ADI 3.853, Rel. Cármen Lúcia, *DJ* de 26-10-07. RE-AgR 566.832, Rel. Cármen Lúcia, *DJ* de 1º-7-09. RE-AgR 572.814, Rel. Cármen Lúcia, *DJ* de 1º-7-09. RE-AgR 431.957, Rel. Ellen Gracie, *DJ* de 3-4-09. RMS 25.662, Rel. Carlos Britto, *DJ* de 28-9-07. AI-AgR 649.383, Rel. Eros Grau, *DJ* de 24-8-07. RE-AgR 505.795, Rel. Celso de Mello, *DJ* de 22-6-07. RE-AgR 358.810, Rel. Celso de Mello, *DJ* de 28-3-03. SS-AgR 665, Rel. Presidente Octavio Gallotti, *DJ* de 4-11-94. AI-AgR 587.487, Rel. Marco Aurélio, *DJ* de 29-6-07. RE-AgR 365.368, Rel. Ricardo Lewandowski, *DJ* de 29-6-07. ADI 2.472, Rel. Marco Aurélio, *DJ* de 9-3-07. RE 415.454, Rel. Gilmar Mendes, *DJ* de 26-10-07. RE 416.827, Rel. Gilmar Mendes, *DJ* de 26-10-07. AI-AgR 676.318, Rel. Ellen Gracie, *DJ* de 7-8-09. RE-AgR 359.043, Rel. Eros Grau, *DJ* de 27-10-06. ADI 3.026, Rel. Eros Grau, *DJ* de 29-9-06. MS 24.660, Rel. Ellen Gracie, Informativo 440. RE 464.963, Rel. Gilmar Mendes, *DJ* de 30-6-06. RE 199.088, Rel. Carlos Velloso, *DJ* de 16-4-99. RE 442.683, Rel. Carlos Velloso, *DJ* de 24-3-06. RE 466.546, Rel. Gilmar Mendes, *DJ* de 17-3-06. RE 390.939, Rel. Ellen Gracie, *DJ* de 9-9-05. HC 84.367, Rel. Carlos Britto, *DJ* de 18-2-05. AI-AgR 442.918, Rel. Sepúlveda Pertence, *DJ* de 4-6-04. AI-AgR 402.657, Rel. Sepúlveda Pertence, *DJ* de 16-5-03. Pet-AgR 2.066, Rel. Carlos Velloso, *DJ* de 28-2-03. RE-ED 363.328, Rel. Ellen Gracie, *DJ* de 19-12-03. AI-AgR 651.512, Rel. Ricardo Lewandowski, *DJ* de 5-6-09. ADI 2.306, Rel. Ellen Gracie, *DJ* de 31-

10-02. ADI-MC 2.661, Rel. Celso de Mello, *DJ* de 23-8-02. RE 253.885, Rel. Ellen Gracie, *DJ* de 21-6-02. MS 21.729, Rel. p/ o ac. Néri da Silveira, *DJ* de 19-10-01. RE 290.346, Rel. Ilmar Galvão, *DJ* de 29-6-01. ADI-MC 1.694, Rel. Néri da Silveira, *DJ* de 15-12-00. RE-AgR 205.535, Rel. Marco Aurélio, *DJ* de 14-8-98. RE 163.301, Rel. Sepúlveda Pertence, *DJ* de 28-11-97. RE 185.255, Rel. Sydney Sanches, *DJ* de 19-9-97. MS 22.160, Rel. Sydney Sanches, *DJ* de 13-12-96. MS 21.814, Rel. Néri da Silveira, *DJ* de 10-6-94. ADI-MC 514, Rel. Celso de Mello, *DJ* de 18-3-94.

se subsumam a essa cultura corrupta por parte do eleitor à vista da legislação eleitoral brasileira com o fim de se chegar a uma possível conclusão acerca dos motivos pelos quais há a participação desse eleitorado no processo de corrupção eleitoral bem como as consequências dessa relação existente entre o candidato corrupto quando acordam a venda de voto em troca de um bem qualquer.

I. A VENDA DE VOTO NO CONTEXTO LEGAL BRASILEIRO

Tudo o processo eleitoral voltado para a escolha dos representantes dos poderes legislativo (vereadores, deputados estaduais, deputados federais e senadores) e poder executivo (prefeitos, governadores e presidente da república), está consubstanciado em um ordenamento jurídico eleitoral próprio.

Como fundamento legal maior a respeito do direito de exercer o voto, a Constituição Brasileira, em seu artigo 14, estabelece os chamados direitos políticos, os quais dão respaldo à soberania popular quando ela estabeleceu que essa soberania seja exercida através do voto do cidadão apto a exercer esse direito.

Nesse sentido, os juristas Velloso e Agra (2010) lembram que esses direitos políticos estão ligados diretamente à cidadania quando dão ao eleitor a possibilidade de participação livre das escolhas governamentais, ao tempo em que também serve de sustentáculo legal maior da ordem jurídica e política nacional não podendo, de qualquer forma, [...] sucumbir a pretensões espúrias de facções políticas que queiram desvirtuá-la em prol da obtenção do poder político e econômico, por meio de práticas de corrupção política." (BOTELHO, 2010, p.108).

No caso de corrupção eleitoral, o ordenamento jurídico brasileiro elenca (ou como dizem os juristas, tipifica) várias condutas praticadas por eleitores brasileiros que passam a ser consideradas