



Ano 3 • n. 3  
Teresina-PI – jan./dez. 2011  
ISSN 2176-6959

REVISTA  
**ELEIÇÕES**  
*& Cidadania*

## CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO – PREVENÇÃO E REPRESSÃO

Manoel de Sousa Dourado \*

### Resumo

O presente artigo diz respeito ao estudo sobre captação ilícita de sufrágio, bem como sobre as formas como esta irregularidade vem ocorrendo nos dias hodiernos. Este estudo faz uma análise simplificada das condutas que podem ser caracterizadas como captação regular de sufrágio e as que configuram a captação ilícita, onde exponho de forma sucinta o meu entendimento sobre o tema, destacando os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais mais recentes e concluindo que, sozinhas, as ações eleitorais não são suficientes para alcançar os objetivos de reprimir ou prevenir as práticas nefastas de captação ilícita de sufrágio. Há a necessidade da conscientização dos eleitores no sentido de que uma sociedade livre só é alcançada pelo exercício do voto com base na escolha de candidatos em razão de suas propostas de melhoria comum. Conquanto, isso apenas seria possível com o aumento do nível intelectual dos eleitores, por meio de investimentos na educação, sobretudo no aspecto moral e cívico. A partir daí teríamos profundas mudanças no cenário atual.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ilícito. Prevenção. Repressão.

---

\* Juiz Membro da Corte Eleitoral do TRE-PI - Tribunal Regional Eleitoral do Piauí. End. residencial: Rua Alzira Pedroza, 575, apto. 1002, ed. Casablanca, bairro Noivos, Teresina-PI. End. Profissional: Praça Desembargador Edgard Nogueira, S/N, Centro Cívico, Teresina-PI - Email: douramanoel@hotmail.com - Telefone: 2107-9847

## Introdução

O presente artigo tem como objetivo a explanação de forma direta e sucinta sobre a captação ilícita de sufrágio, corroborada com a citação de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais mais recentes. Trarei conceitos sobre captação de sufrágio, sob a forma regular ou irregular, e como elas se apresentam nos dias atuais. Em seguida enfatizo a maneira como a captação ilícita de sufrágio vem sendo reprimida.

Por fim, apontarei a minha opinião acerca da maneira mais eficaz de prevenir a captação ilícita de sufrágio.

## Captação ilícita de sufrágio

Sufrágio, como bem orienta José Jairo Gomes (2011, p. 41),

[...] é a essência dos direitos políticos, porquanto enseja a participação popular no governo, sendo este o responsável pela condução do Estado. Apresenta duas dimensões: uma ativa, outra passiva. A primeira é a capacidade eleitoral ativa – ou cidadania ativa – e significa o direito de votar, de eleger representantes. A segunda é a capacidade eletiva passiva – *jus honorum* ou cidadania passiva – e significa o direito de ser votado, de ser eleito, de ser escolhido em processo eleitoral.

O professor Francisco de Assis Vieira Sanseverino (2010, p. 35) destaca:

O direito de voto, como um dos direitos políticos fundamentais, como expressão da soberania popular, decorre diretamente da CF em desdobramento dos Princípios Fundamentais – o Princípio Democrático e o Princípio Republicano (art. 14, § 1º, I e II) -, o que já indica sua relevância no direito constitucional brasileiro. A própria CF estabelece o reforço de sua proteção de forma expressa, como limite material ao poder de reforma (art. 60, § 4º, II).

Assim sendo, a captação regular de sufrágio é aquela conduzida dentro dos limites impostos para a disputa eleitoral. É a conduta natural dos candidatos durante a campanha eleitoral, compreendida como a livre exposição de ideias, dos planos de gestão, da maneira como cada candidato,

ao ser eleito, pretende conduzir o exercício do seu mandato político. Entre estas ideias estão incluídas até as famosas promessas de campanha, desde que dirigidas ao bem da sociedade como um todo, de forma difusa.

Neste sentido, também, os ensinamentos de Marcos Ramayana (2008, p. 432):

Não são alvos da captação ilícita de sufrágio promessas de melhorias em educação, cultura, lazer etc. O que a lei pune é a artimanha, o “toma lá dá cá”, a vantagem pessoal de obter voto. O pedido certo, determinado e específico faz parte da petição inicial e deve ser cotejado sob a ótica da pessoalidade, do clientelismo e do amesquinamento do voto.

Por sua vez, como se pode notar, a captação ilícita de votos constitui-se na ação dolosamente praticada por candidato, tendente a dar, prometer, solicitar ou receber vantagem de caráter pessoal a eleitor, com o fim, implícito ou explícito, de obter-lhe o voto.

Eis o que estabelece o art. 41-A da Lei nº 9.504/97, adicionado pela Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999:

Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

§ 1º Para a caracterização da conduta ilícita, é desnecessário o pedido explícito de votos, bastando a evidência do dolo, consistente no especial fim de agir.

§ 2º As sanções previstas no caput aplicam-se contra quem praticar atos de violência ou grave ameaça a pessoa, com o fim de obter-lhe o voto.

§ 3º A representação contra as condutas vedadas no caput poderá ser ajuizada até a data da diplomação.

§ 4º O prazo de recurso contra decisões proferidas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.

Portanto, da simples leitura da norma contida no artigo acima

citado, extrai-se que não estão abrangidas as promessas de campanha realizadas de forma geral e indiscriminada, como bem ensina Adriano Soares da Costa (2008, p. 208):

A vantagem que constitui captação ilícita de sufrágio é aquela que não é coletiva (ou seja, que não é outorgada a um número indeterminado de pessoas) e que visa cooptar o voto de um eleitor específico, individualizado, e não o de uma comunidade difusa. Se a vantagem outorgada transcender a pessoas determinadas, específicas, não haverá captação ilícita de sufrágio. Além disso, ainda que as pessoas sejam determináveis ou determinadas, é necessário que a vantagem seja individualmente usufruída, não as beneficiando coletivamente. Nessa segunda hipótese, em que a vantagem ofertada ou efetivamente dada não tem natureza pessoal, poder-se-á estar diante de abuso de poder econômico, a depender da probabilidade que tenha para influenciar o resultado do pleito (relação causalidade). O Acórdão nº 19.176, de 16.10.2001 (rel. Ministro Sepúlveda Pertence, in: Informativo TSE – Ano IV – nº05, 04 a 10 de março de 2002, p. 07 et seq.) trouxe alguns delineamentos nesse sentido : “[...] II – Captação ilícita de sufrágios, objeto do art. 41–A da Lei nº 9.504/97, o fato, documentado no ‘protocolo de intenções’ questionado no caso firmado entre os representantes de diversas igrejas de determinado município – travestidos de membros do conselho ético de um partido político – e certos candidatos a prefeito e vice-prefeito que formalmente se comprometem, se eleitos, ao atendimento de reivindicações imputadas à ‘comunidade evangélica’ e explicitadas no instrumento, entre elas, a doação de um imóvel do patrimônio municipal, se não voltadas as promessas a satisfazer interesses individuais privados”.

Nesse sentido, o Professor Francisco de Assis Vieira Sanseverino (2010, p. 252) apresenta texto esclarecedor:

Com efeito, para o enquadramento da conduta no art. 41-A, deve haver a compra ou negociação do voto do eleitor, com promessas de vantagens mais específicas, de forma a corromper o eleitor. Já as promessas de campanha eleitoral, embora também dirigidas aos eleitores e com nítida finalidade de obter os seus votos, têm caráter mais genérico. Por exemplo, as promessas, formuladas através de planos de governo, para construção de hospital, escola, igreja, ponte, ruas, obras públicas, ou a criação ou manutenção de benefícios, e outras. Entretanto, impõe-se ressaltar que a

promessa pode ser formulada desde que não condicionadas à obtenção do voto do eleitor, de modo a corromper o eleitor.

Oportuna, ainda, é a orientação de José Jairo Gomes (2011, p. 500):

Quanto à natureza, o bem ou a vantagem há de ser “pessoal”, ainda que a oferta seja pública ou coletiva. Deve referir-se a prestação situada na esfera privada do eleitor, de sorte a carrear-lhe benefício individual. Mas a exegese dessa cláusula é algo alargada. Assim, por exemplo, se candidato fizer promessa – em troca de voto – de fornecer material de construção a parente ou familiar de alguém, estará configurada a situação fática prevista no artigo 41-A da LE. O benefício aí é indireto.

De forma bastante clara, também é o entendimento de Marcos Ramayana (2008, p. 432):

O resultado danoso na captação ilícita é exatamente manifestado na conduta do candidato infrator, ou seja, o candidato, ao captar sufrágio ilicitamente, vale-se de expediente desautorizado pela ordem jurídica eleitoral, v.g., distribuir remédios, dentaduras, tijolos, sapatos etc., em troca de votos. Negocia os votos com o cidadão e causa danos ao processo eleitoral e à democracia. A conduta do agente (candidato) é dolosa, intencional e geradora de uma responsabilidade com conseqüências penais e eleitorais, especialmente por abalar, em sua razão de ser, a normalidade e legitimidade das eleições com a finalidade especial de obter o voto do eleitor.

É importante frisar que o legislador preocupou-se, também, em delimitar o período dentro do qual a ocorrência da referida conduta será tipificada como captação ilícita de sufrágio (§ 3º do art. 41-A da Lei 9.504/97), definindo como termo inicial o registro de candidatura, assim entendido pela jurisprudência como a data em que ele é requerido e não a do seu deferimento, e como termo final a realização do pleito.

É assente no mundo jurídico, também, que para a caracterização da captação ilícita de sufrágio é indispensável a presença de provas robustas dos atos que a configuram, e não de vagos indícios e presunções.

Sobre o assunto, transcrevo recente jurisprudência do TSE e do TRE-PI:

RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ART. 41-A DA LEI Nº 9.504/97. PROVA ROBUSTA. INEXISTÊNCIA. PROVIMENTO.

1. Para caracterizar a captação ilícita de sufrágio, exige-se prova robusta de pelo menos uma das condutas previstas no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, da finalidade de obter o voto do eleitor e da participação ou anuência do candidato beneficiado, o que não se verifica na espécie.

2. Recursos especiais eleitorais providos.

*(Respe nº 36335/AC, Rel. Min. Aldir Guimarães Passarinho Junior, DJE de 21/03/2011)*

RECURSO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2008. CANDIDATO A PREFEITO E VICE-PREFEITO. INOVAÇÃO RECURSAL. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. NÃO-CONHECIMENTO. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. IMPROCEDÊNCIA. PEDIDO DE REFORMA DE DECISÃO. DAS PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE DA PARTE E DE CARÊNCIA DA AÇÃO POR IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEITADAS. MÉRITO. FALTA DE PROVAS ROBUSTAS. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA A QUO. DESPROVIMENTO.

– A tese que a parte sequer submete ao crivo da instância a quo não pode ser apreciada em sede recursal, sob pena de flagrante supressão de instância.

– A procedência da Ação de Investigação Judicial Eleitoral demanda prova robusta, o que não se verifica no caso em exame.

– Recurso desprovido.

*(Acórdão TRE-PI nº 10062 de 21/03/2011, Rel. Dr. Manoel de Sousa Dourado)*

Em outro contexto, observo que, na contramão do indispensável a evitar a captação ilícita de sufrágio, está o direito à reeleição. Explico.

O art. 14, § 7º, da Constituição Federal, dispõe que:

§ 7º - São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consangüíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de

Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

É o que a doutrina chama de “inelegibilidade reflexa”, por tratar de circunstâncias inerentes a pessoas diversas daquele que ocupa o cargo público.

Importante citar a seguinte passagem de Omar Chamon (2011, p. 70) na obra *Direito Eleitoral*:

Os parentes do Chefe do Executivo, ou de quem o substituiu, até o segundo grau, afins e adotivos, são inelegíveis dentro da circunscrição correspondente. [...] Sob outra ótica, outros juristas atentam para a finalidade do preceito, Isto é, evitar o continuísmo político de famílias poderosas. O constituinte quis evitar a permanência de clãs políticos no poder.

Ora, se a finalidade da norma é realmente evitar o continuísmo de pessoas da mesma família no poder, então o legislador não tomou o mesmo cuidado ao permitir a reeleição nos termos do art. 14, § 5º, da CF/88.

O fato é que a redação original do art. 14, § 5º, da CF/88, dispunha que

§5º São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito.

Porém, com o advento da Emenda Constitucional nº 16, de 1997, o referido dispositivo passou a vigor com a seguinte redação: “O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente”.

Atente-se que o artigo acima citado possibilita a permanência no poder do próprio Chefe do Poder Executivo, bem como daqueles que os houverem sucedido ou substituído no curso dos mandatos.

Portanto, corroborando o entendimento retro lançado, temos o



entendimento de Omar Chamon, (2011, p. 68):

Cuida-se da famosa emenda da reeleição. Referida modificação constitucional foi muito criticada pela doutrina, pois o exercício do mandato no Poder Executivo, necessariamente, traz benefícios eleitorais para o candidato à reeleição. Independentemente de uso doloso da máquina administrativa. Importante frisar que parte minoritária da doutrina aplaude a possibilidade da reeleição, pois o povo poderia prestigiar o bom governante com outro mandato.

Por fim, a ensejo de conclusão, é importante frisar que identifico no voto secreto uma das formas mais eficientes de prevenir a captação ilícita de sufrágio, pois dificulta a interferência dos candidatos na liberdade de escolha dos eleitores.

Todavia, há entendimento na linha contrária, conforme se depreende das lições do Professor Francisco de Assis Vieira Sanseverino (2010, p. 54/57):

O voto secreto se diferencia do voto a descoberto. Na doutrina, em 1868, José de Alencar critica o voto secreto por não ensinar o cidadão a ser independente, mas a ser falso e covarde e defende a publicidade do voto, essencial à democracia, pois nenhum cidadão que se preze de livre enunciar sua vontade de outro modo.

Acrescenta que:

O voto secreto tem como objetivo assegurar o sigilo do voto. De forma mais geral, o voto secreto tem a finalidade de garantir o eleitor contra qualquer influencia que lhe suprima ou reduza a integridade da sua opção, e de precaver a sociedade contra todo gênero de alienação, por parte do eleitor, do seu direito de escolha, seja por compra e venda, seja por usurpação, ameaça, perseguição ou qualquer gênero de solidariedade forçada que importe eliminação virtual da liberdade do eleitor.

E conclui:

Se é verdade que o voto a descoberto era e é propício à fraude ou violência, como advertia Assis Brasil, também é verdade que compra

e a própria intimidação, apesar de estabelecido o voto secreto, permaneceram na prática eleitoral brasileira. Tanto isso é verdade que, apesar dos instrumentos legais já existentes para reprimir tais práticas, em 1999, foi instituída a captação vedada do sufrágio [...].

Por todo o exposto, podemos concluir que a melhoria do nível intelectual dos eleitores é o ponto fundamental para a redução da prática de captação ilícita de sufrágio, pois, dessa forma, será possível a exposição e prática de valores aptos a respeitar a moralidade das eleições.

## **Conclusão**

O estudo da Captação Ilícita de Sufrágio dá ênfase a questões conjunturais, relacionadas com o direito de livre escolha dos candidatos, pelos eleitores. Com o objetivo de minimizar as influências econômicas para a incidência deste ilícito, foi enfatizada a necessidade de maiores investimentos na educação, de forma a promover maior conscientização dos eleitores sobre a importância do voto livre e sem mácula.

Os candidatos, no intento de conquistar o voto dos eleitores, lançam mão de atitudes desonestas e contrárias às normas legais, afetando a normalidade e legitimidade das eleições.

Destarte, para conter essas ações, por vezes, busca-se através de ações eleitorais a proteção da lisura e hígidez do resultado das eleições, uma vez que a presença vigilante da Justiça Eleitoral torna-se, quase sempre, incapaz de evitar a compra e a venda de votos, dada a dificuldade de identificar o local e o momento em que elas acontecem, o que dificulta, inclusive, a comprovação deste acontecimento pelas partes.

A propósito, em meu discurso de posse como membro do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (Notas taquigráficas da 70ª Sessão do TRE/PI, em 19/7/2010), assentei:

Este Colegiado é um Tribunal responsável pela eleição de líderes de uma sociedade organizada. O Des. Antônio Paes Landim Filho, em voto quando da escolha dos atuais dirigentes deste Poder Judiciário, abordando os aspectos da origem do Poder Judiciário, o qual é emanado do povo e atuando em nome do povo, da vocação constitucional do mesmo, inclusive

no âmbito eleitoral, em estar próximo da sociedade brasileira e, por consequência, da sociedade piauiense, sustenta:

Os Tribunais Regionais Eleitorais dão bem a dimensão política da origem do Poder Judiciário e da natureza política, mas não partidária, de suas atividades jurisprudenciais. O direito eleitoral é um direito político, mais do que qualquer outro, aplicado por um tribunal que, mais do que qualquer outro, tem vocação política, constitucionalmente falando. Nada mais importante numa sociedade organizada que a eleição de seus líderes. O Tribunal Regional Eleitoral preside essas eleições, nos diferentes níveis da Federação, para os Poderes Executivo e Legislativo, emprestando-lhes legitimidade política, na medida que zela pela lisura dos pleitos eleitorais.

As dificuldades para que os pleitos ocorram com lisura não são poucas, e isto já é cediço do povo brasileiro, o mesmo ocorrendo em relação ao denodo de todos os que fazemos a justiça eleitoral para a realização desta festa democrática popular.

Em artigo recente publicado na Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Piauí – ESMEPI – edição inaugural, sob o título “O termo candidatura e a contrastante realidade da vivência política”, o Des. Edvaldo Pereira de Moura, nosso digno e atual presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, exorta-nos quanto ao combate aos abusos do poder político e do poder econômico, à corrupção eleitoral e a outros delitos similares, lembrando que:

Antigamente, o postulante ao cargo público, vestia-se com uma imaculada túnica de linho, diante daqueles que deveriam escolhê-lo, mostrando-lhes, assim, que estava tão cândido por dentro, como por fora. O conceito de candidatura, infelizmente, perdeu sua essencialidade de ‘cândido’, ‘branco’, ‘puro’, ‘imaculado’. A palavra ganhou, agora, um tragicômico contraste semântico com a triste realidade político-partidária de que se tem notícia nos dias de hoje. Parece até que já fomos melhores, e que a utopia de um mundo possível é que nos faz acreditar que todo esforço é válido

nessa luta quixotesca, em busca de uma justiça que vise, de fato, ao bem comum, objetivo-síntese de todas as nações civilizadas.

Para a consecução desse objetivo, é preciso que a atuação deste Tribunal continue firme no propósito de dar resposta pronta e eficaz a estas práticas nefastas, com a máxima efetividade.

Para resguardar o direito das partes, deve-se lançar mão de ações de Governo, da Justiça Eleitoral e da Sociedade em geral para conscientizar os eleitores de que a disputa eleitoral dos candidatos deve ocorrer dentro dos padrões considerados moralmente corretos.

## Referências

CHAMON, Omar. **Direito eleitoral**. 4. ed. São Paulo: Método, 2011.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 8. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **Direito eleitoral**. 3. ed. São Paulo: Verbo Jurídico, 2010.