

Revista Eleitoral

ABUSO DE PODER ECONÔMICO NO PROCESSO ELEITORAL E O SEU INSTRUMENTO SANCIONADOR

JOÃO BATISTA RODRIGUES REBOUÇAS

Vice-Presidente do TRE-RN e Corregedor Regional Eleitoral, Presidente da 2ª Câmara Cível do TJRN, Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa-Portugal.

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo verificar a direção e a contribuição que a Constituição Federal de 1988 ofereceu contra o abuso do poder econômico no processo eleitoral e suas possíveis consequências, especialmente o seu principal mecanismo de combate. A evolução do manuseio da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME - no âmbito da luta pelo poder no Estado democrático, desde a antiguidade clássica até o advento da denominada Lei da Ficha Limpa, como um dos principais instrumentos aptos a proporcionar a lisura e a igualdade durante o procedimento das eleições. Assim, utilizando da pesquisa aberta realizada em livros, doutrina, jurisprudência e internet, sem nenhuma ginástica mental, pode-se afirmar que nem o constituinte de 1988 conceituou com precisão e clareza o que seja abuso do poder econômico inserido no microsistema eleitoral. Por outro lado, é indubitável que a AIME deve ser manejada para coibir e punir a ocorrência de abuso de poder econômico, a corrupção ou a fraude no âmbito do processo eleitoral, uma vez que o abuso de poder político e o uso indevido dos meios de comunicação exigem o uso da Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE, sem conotação econômica.

Palavras-Chave: Constituição Federal. Eleições. Sufrágio popular. Abuso do poder econômico e/ou político. Ação de Impugnação de Mandato Eletivo.

INTRODUÇÃO

No pórtico da Constituição do Brasil está consagrado que o nosso País é uma República e que esta se constitui em um Estado Democrático de Direito, para, em seguida, proclamar que nesta Nação todo o poder emana do povo.

Optando pela soberania popular, o constituinte de 1988 idealizou, numa concepção democrática atual, uma sociedade justa e livre em que o poder político para ser legítimo deve surgir do povo, pelo povo e para o povo, nos termos preconizados por Abraham Lincoln.

A forma republicana de governo, por sua vez, significa que neste Estado os mandatos dos representantes do povo devem ser renovados periodicamente através de eleições. A legitimidade dessa escolha se justifica na lisura e normalidade do procedimento eleitoral.

Sendo assim, é certo que para ser considerado legítimo esse mandato não pode ter sido adquirido com base em abuso, opressão ou violência de qualquer natureza, pois isso denota desvalores no convívio social. Pensando nisso, foi criado em nosso ordenamento jurídico uma pluralidade de instrumentos legais aptos a coibir essas práticas nefastas. Dentre esses, sobrepõe-se a ação de impugnação de mandato eletivo, comumente denominada de AIME.

O objetivo do estudo que ora se inicia, portanto, cingir-se-á a expor e discutir, de modo sucinto os institutos de direito material e processual previstos no § 10, do art. 14 da Constituição Federal, qual seja, o abuso do poder econômico e a ação de impugnação de mandato eletivo.

Adverte-se inicialmente, que muito embora constem no corpo do dispositivo supracitado as figuras da fraude e da corrupção, numa tomada de posição, face o curto espaço desta pesquisa, elas não serão objeto de estudo do presente trabalho, que nem de longe imagina esgotar tão palpitante tema.

Antes, porém, de adentrar na análise do propósito deste estudo, faz-se mister, preliminarmente e de contorno rápido, relacionar esta matéria a outros campos do conhecimento de forma a melhor compreendê-la.

A POLÍTICA COMO LUTA PELO PODER

Encontra-se no início da vida gregária do homem a origem da política e do poder, de forma que, parafraseando máxima jurídica latina, podemos dizer que onde há sociedade há política, entendida esta como uma relação de poder. Esta discussão não é recente, remontando à Antiguidade Clássica, quando os sofistas e depois os socráticos – séculos V a IV a.C – refletiram sobre esses temas.

Mais recentemente, já na modernidade, **Hobbes**, o filósofo absolutista, bem como os pensadores burgueses, **John Locke** e **Rousseau**, refletiram sobre a política e o poder a partir das transformações nas sociedades por eles vividas. **Marx** e **Engels**, por sua vez, no século XIX, ofereceram os fundamentos teóricos da relação de poder, projetando para o futuro suas ações revolucionárias. Sem prejuízo de suas diferenças, todas essas teorias vinculam a política ao poder.

Entre tantos desenhos de poder pode-se afirmar que o poder seja político, econômico ou de qualquer outra natureza diz respeito à capacidade ou possibilidade que tem um indivíduo de agir sobre outros com intuito de alcançar seus objetivos. Para isso, é necessário ter a posse dos instrumentos e os meios que permitam alcançar a finalidade desejada.

Numa sociedade democrática o poder político ou estatal só é legítimo quando originado pelo consentimento dos cidadãos. Nos Estados teocráticos, o poder é decorrente da vontade de Deus; nas monarquias hereditárias, transmitido de geração em geração e mantido pela tradição; e, nos governos aristocráticos, são os melhores indivíduos, os que exercem o poder.

Numa república democrática a política consiste numa relação entre os cidadãos pela busca do poder, seu exercício e manutenção de forma legítima, consentida.

Na República do Brasil a conquista do poder dá-se através de eleições, que foi a forma encontrada para se legitimar os representantes do povo no poder. As eleições tem como princípio vetor a igualdade. Paridade de armas. Todos têm que partir de um mesmo ponto. A chegada pertencerá àquele que o povo escolher livremente (princípio democrático da liberdade) como o melhor para conduzir a sociedade por determinado tempo (princípio republicano da renovação do poder).

No entanto, além do poder político, existem na sociedade diversas outros formatos de poder. Alguns são benéficos e necessários, transformando-se, no entanto, em um risco para a sociedade e o Estado quando excessivos. Sejam as forças espirituais das religiões, das sociedades secretas, da mídia, do poder econômico ou de autoridade, todas elas são nefastas às instituições político-democráticas quando exorbitam de sua função ordinária.

Em face disso, o regime democrático reclama a necessidade de um procedimento eleitoral isento de vícios que distorçam a vontade política do povo, de forma a evitar o mandato representativo ilegítimo. Para isso, faz-se necessário dotar o sistema eleitoral de instrumentos de controle judicial que permitam o legal monitoramento do microsistema e a máxima efetividade do sufrágio popular.

O SUFRÁGIO POPULAR, O ABUSO DE PODER E A CONSTITUIÇÃO DO BRASIL

Nos termos do art. 14, caput, da Constituição, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para os cidadãos.

Comentando a redação deste artigo o Ministro **Gilmar Mendes** e os Professores, **Inocêncio e Paulo** observam que “Embora não esteja explícito nessa norma constitucional, é evidente que esse voto tem outra qualificação: ele há de ser livre” (MENDES, 2009). Com efeito, custa crer que tenha havido um silêncio eloquente do constituinte, o que não desautoriza a nós, cidadãos intérpretes da Constituição, buscar na própria ordem democrática a solução para essa suposta atecnia.

É que entendendo democracia como o regime das liberdades não há como divorciar o voto livre desse regime. Além do voto secreto que, por si só é um direito do eleitor, tem-se também no § 10 do art. 14 da Constituição, a previsão de um instrumento inibidor de práticas eleitorais que modifiquem o resultado das eleições.

Explicando sobre esse tema registra o Ministro **José Néri da Silveira** que:

A liberdade individual de expressão das tendências políticas põe-se como pressuposto essencial da ordem democrática, de que o processo eleitoral é uma manifestação. Dentre os direitos políticos, o do sufrágio, talvez, seja o mais eminente em relação ao ser humano e à comunidade ao seu redor ¹.

Nesse mesmo sentido, ensina **Leonel Tozzi**:

O sufrágio, como meio de expressão da soberania popular e o consequente direito político de votar, precisa ser fortemente protegido contra influências externas que possam violar a consciência do eleitor.

Realmente as lições doutrinárias antes transcritas enfatizam que o princípio da liberdade extraído do nosso regime democrático estabelece que a vontade soberana do eleitor deve ser exercida livre de qualquer abuso de poder, evitando-se, por conseguinte, distorções no processo eleitoral, no que resultaria na ilegitimidade das eleições e, conseqüentemente, na inautenticidade dos mandatos representativos.

USO DO PODER LEGAL E ABUSIVO NO DIREITO ELEITORAL

Como anteriormente delineado, uma democracia representativa exige eleição livre, justa e igualitária. Nessa linha de pensar, tem-se que todos os candidatos na disputa pela conquista do poder devem se pautar pela liberdade de se expressar e agir, bem como disponham das mesmas oportunidades para a conquista do voto do eleitor, coibindo-se qualquer tipo de abuso de poder.

O uso adequado do poder, seja político ou econômico, é salutar e necessário durante o procedimento das eleições. **Pedro Roberto Decomain**, de acordo com esse entendimento, registra:

Em primeiro plano, cumpre fique registrado que o uso do poder econômico e mesmo o uso do poder de autoridade, durante um pleito eleitoral, não significarão, por si mesmos, atividade que constitua ilícito eleitoral ².

É verdade, não há o que censurar, o uso legal do poder durante o pleito eleitoral não só é permitido como previsto, no entanto quando se põe em risco a lisura das eleições e a legitimidade do mandato popular, face uma atuação abusiva desse poder, seja pelo candidato ou partido político, deve reprimir-se esse comportamento.

Conclui-se assim, neste ponto, que o uso do poder no procedimento eleitoral por si só não constitui um ilícito eleitoral, em face de que a própria legislação eleitoral o disciplina, como por exemplo, no financiamento de recursos para as campanhas eleitorais e nas condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral. O que não se tolera em hipótese alguma é o seu abuso, o seu exacerbamento, a sua prática contrária à lei.

ABUSO DO PODER ECONÔMICO NO PROCESSO ELEITORAL

O uso do poder econômico, como dito linhas acima, é aceitável no processo eleitoral, havendo, inclusive, previsão legal disciplinando o seu uso. O que não se admite é o seu abuso, pois este se constitui em ilicitude ensejadora de reprimendas legais, especificamente a perda do mandato.

Com efeito, não se compraz com um estado democrático de direito representantes do povo no poder carentes de legitimidade por terem sido alçados aos cargos públicos eletivos com auxílio de métodos nem um pouco republicanos, pois que maculados pela imoralidade e ausentes de isonomia entre os concorrentes.

Antonio Carlos Mendes tratando do assunto diz que:

(...) fala-se em 'abuso de direito' quando alguém exercita um direito mas em aberta contradição, seja com o fim (econômico) a que esse direito se encontra adstrito, seja com o condicionamento ético-jurídico (boa-fé, bons costumes etc.). Da mesma forma, a doutrina utiliza-se da expressão 'abuso de poder' para significar uso abusivo do poder, ilegalidade, abuso do direito ao uso do poder; uso do poder além da medida legal; exorbitância; o que está fora da competência da

1. ENCONTRO DE CORREGEDORES ELEITORAIS, 1992, Brasília. Abuso do poder econômico no processo eleitoral. (Palestra). Brasília : TSE, 1992.

2. Paraná Eleitoral. nº 46. pág. 14.

autoridade pública, ou porque ela não a tem no caso concreto ou porque excedeu a que tinha; excesso de poder; desvio de finalidade; usurpação do poder; abuso de autoridade; exercício arbitrário do poder; uso ilícito do poder” (Leib Soibelman), Dic. Geral Dir., ed. Brasil, 1º,7).³

Nesse sentido, e atento às lições de **Montesquieu**, para quem “(...) a experiência eterna de que todo o homem que tem em mãos o poder é sempre levado a abusar do mesmo; e assim irá seguindo até que encontre algum limite”⁴, o constituinte de 1988 no art. 14, § 10 da CF, previu que

O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, **instruída a ação com provas de abuso do poder econômico**, corrupção ou fraude. (Sem grifos no original)

A Constituição Federal não declara ou especifica o que seja abuso do poder econômico, o que não impediu, todavia, que o legislador infraconstitucional, através da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, cognominada Lei das Eleições, dispusesse no seu art. 25, *verbis*:

Art. 25. O **partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei** perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, **sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico**. (Sem grifos no original).

Pela ótica doutrinária, o abuso de poder econômico, segundo **Pedro Roberto Decomain** consiste no

(...) emprego de recursos produtivos (bens e serviços de empresas particulares, ou recursos próprios do candidato que seja mais abastado), fora da moldura para tanto traçada pelas regras de financiamento de campanha constante da Lei nº 9.504/97.⁵

As regras postas na Lei das Eleições referentes a arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais a que faz menção o dispositivo supramencionado encontram-se nos arts. 17 a 27, tendo o art. 18 disciplinado os gastos de campanha nos seguintes termos:

Art. 18. No pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão aos respectivos Tribunais Eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem, observados os limites estabelecidos, nos termos do art. 17-A desta Lei. (Sem grifos no original)

O art. 17 por sua vez dispõe:

A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, **fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos**, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade. (Sem grifos no original)

Face aos termos do dispositivo acima transcrito, verifica-se que o legislador ordinário ao disciplinar o financiamento das campanhas eleitorais não estabeleceu limites de gastos para candidaturas. Neste caso, a dimensão das despesas a serem gastas na campanha eleitoral será definida segundo a conveniência dos próprios candidatos ou partidos políticos.

Por isso, o partido político ou candidato pode, ao requerer o registro de candidatura, estabelecer limites de gastos muito superiores aos seus adversários, sem que isso, contudo, constitua qualquer abuso.

No entanto extrapolar esse limite pode configurar situação de abuso de poder econômico passível de acarretar a perda do mandato do infrator, nos termos do art. 25 supramencionado.

Outra conduta tipificadora de abuso de poder econômico prevista na Lei das Eleições é o recebimento de financiamento de campanha de pessoas ou entidades interditas, elencadas no art. 24, *verbis*:

3. Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral. N. 3. pag. 25.

4. O Espírito das Leis. pág. 51.

5. Elegibilidade & Inelegibilidade. pág. 72.

É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

- I – entidade ou governo estrangeiro;
- II – órgão da Administração Pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
- 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;
- X – organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;
- XI – organizações da sociedade civil de interesse público.

Conclui-se, nesse ponto, que o abuso do poder econômico nas eleições dá-se quando o candidato ou partido político utiliza recursos financeiros de qualquer natureza em desconformidade com a previsão legal.

ABUSO DE PODER ECONÔMICO POR MEIO DO ABUSO DE PODER POLÍTICO

Afora essas hipóteses legais previstas na Lei das Eleições a jurisprudência tem entendido que quando o abuso de autoridade tiver repercussão na seara econômica fica configurado o abuso de poder econômico, passível de sofrer a reprimenda imposta pela ação de impugnação de mandato eletivo, doravante denominada apenas de AIME.

É uma realidade aqui e alhures que a maioria dos exercentes de cargos políticos quase sempre pretende se perpetuar no poder seja por si mesmo ou por seu grupo político. Por isso comumente se verifica durante o processo eleitoral o abuso do poder pelos ocupantes de cargos públicos no afã de continuar no poder.

O uso de poder político, ou de autoridade, como também é conhecido, constitui-se em uma prática salutar da Administração, não se caracterizando em uma situação de ilicitude.

É comum, no entanto, entre aqueles que detêm o poder uma tendência ao arbítrio e ao abuso. Nesse sentido já dizia **Lorde Acton** em 1887 em carta endereçada ao bispo **Mandell Creighton** da Inglaterra: “Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely”.⁶

Mas, finalmente, o que configura o abuso de poder de autoridade ou político? **Hely Lopes Meirelles** ensina que “o abuso de poder ocorre quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, ultrapassa os limites de suas atribuições ou se desvia das finalidades administrativas” (MEIRELLES, 1996, p. 123).

Verifica-se, assim, que o abuso do poder de autoridade pode se manifestar sob a forma de excesso de poder ou através do desvio de poder ou de finalidade.

No primeiro caso, essa manifestação dá-se quando o agente público atua arbitrariamente além de sua competência legal, exorbitando da moldura traçada pela lei para o seu agir. O desvio de finalidade, por sua vez, revela-se quando o agente muda a direção do objetivo originalmente traçado pela lei. Em ambas as hipóteses há infração ao princípio da legalidade estrita a que está adstrito o agente público.

6. http://es.wikipedia.org/wiki/Dictum_de_Acton. Acessado em: 28 mar.2013, às 23:18h.

O excesso desse poder nas eleições constitui-se em uma ilicitude que no Direito Eleitoral recebe reprimenda com disciplinamento próprio. Na espécie, a sua previsão encontra-se na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. O instrumento processual específico para coibi-lo é a Ação de Investigação Judicial Eleitoral, também conhecida como AIJE.

Vê-se, portanto, a princípio, que esta espécie de abuso é tratada através de ação de natureza infraconstitucional como se pode averiguar no art. 22 e ss da supra referida lei, e não na AIME que é ação de natureza constitucional e tem os seus requisitos bem delineados no art. 14, § 10, da CF, não se incluindo nessas hipóteses o abuso de poder político isoladamente. Nesse sentido, temos o seguinte aresto do Colendo TSE:

Agravo regimental em agravo de instrumento. Recurso especial inadmitido na origem. Ação de impugnação de mandato eletivo. Captação ilícita de sufrágio. Abuso de poder político. [...] 3. **O abuso do poder político não autoriza, por si só, o ajuizamento de ação de impugnação de mandato eletivo.** [...] 6. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (Ac. de 19.8.2010 no AgR-AI nº 12176, rel. Ministra Cármen Lúcia)

Por esse raciocínio, quando no processo eleitoral, o agente público age na origem dentro da legalidade, mas se afasta da lei de modo a beneficiar candidato ou partido político caracteriza-se o abuso de poder de autoridade stricto sensu. Quando, por outro lado, esse exacerbamento dá-se com conotação econômica, tem-se o abuso de poder político-econômico.

Realmente, quando essa prática configura-se em genuíno abuso de poder político ela não é passível de ser atacada pela AIME, e sim pela AIJE. No entanto, se esse abuso estiver de alguma maneira relacionado a um abuso de poder econômico, ele é atraído pela força gravitacional da AIME. Nesse sentido, entende o TSE:

Eleições 2004. Recurso especial eleitoral. [...] Ação de impugnação de mandato eletivo. Causa de pedir. Captação ilícita de sufrágio. Abuso de poder político e econômico. [...] Abuso de poder econômico mediante utilização de recursos públicos. Cabimento da AIME. [...] 4. **O c. Tribunal Superior Eleitoral, na sessão de 22.4.2008, passou a entender pela possibilidade de abuso de poder econômico entrelaçado ao abuso de poder político: ‘Se o abuso de poder político consistir em conduta configuradora de abuso de poder econômico ou corrupção (entendida essa no sentido coloquial e não tecnicamente penal), é possível o manejo da ação de impugnação de mandato eletivo’** [...] No ponto, o voto de desempate do e. Min. Marco Aurélio também é elucidativo: ‘[...] Então, assento premissa necessária a passar ao exame da controvérsia sob o ângulo da impugnação ao mandato. [...] Está-se diante de quadro a revelar, além de conduta vedada, o acionamento do poder econômico d: **a circunstância de se tratar de conduta vedada pela Lei nº 9.504/97 não implica restrição, não afasta a formalização da ação de impugnação ao mandato e possibilidade de vir a ser acolhido o pedido a Prefeitura em prol, justamente, daqueles que se mostraram candidatos à reeleição.**’⁷ (destaquei)

No mesmo sentido, temos ainda:

[...] **Conduta. Subsídio de contas de água. Prefeito. Abuso de poder econômico mediante utilização de recursos públicos. Cabimento da AIME. Potencialidade demonstrada.** [...] 5. Na espécie, **abusa do poder econômico o candidato que despense recursos patrimoniais, públicos ou privados, dos quais detém o controle ou a gestão em contexto revelador de desbordamento ou excesso no emprego desses recursos em seu favorecimento eleitoral.** Nesse contexto, o subsídio de contas de água pelo prefeito-candidato, consignado no v. acórdão regional, o qual se consumou com o favorecimento de 472 famílias do município nos 2 (dois) meses anteriores às eleições, e a suspensão do benefício logo após o pleito configura-se abuso de poder econômico com recursos públicos. [...] 7. A potencialidade da conduta, pelo consignado no v. acórdão recorrido, é evidente, considerando a quantidade de pessoas beneficiadas (472 famílias) e a diferença de apenas 31 (trinta e um) votos entre o primeiro e o segundo colocado. [...]”⁸

7. Ac. de 21.8.2008 no REspe nº 28.581, rel. Ministro Felix Fischer, no mesmo sentido o Ac. 28.040, de 22.4.2008, rel. Ministro Carlos Ayres Britto.

8. Ac. de 21.8.2008 no REspe nº 28.581, rel. Ministro Felix Fischer.

Pedro Henrique Távora Niess discorrendo sobre o tema afirma que:

Abuso de poder comete o administrador sempre que exorbita de suas funções, que faz mau uso do poder do qual se encontra investido, embora sob o disfarce da moralidade, o que redunde na arbitrariedade e comprometa a liberdade de voto. (NIESS, 2000, p.199)

A verdade é que a legislação eleitoral não versou especificamente sobre o abuso do poder político-econômico, o que não impediu de a doutrina e a jurisprudência tratarem da questão. Nesse sentido, essas duas fontes do Direito entendem, a partir de uma interpretação teleológica do sistema eleitoral, ser possível a prática dessa ilicitude.

ABUSO DE PODER ECONÔMICO POR USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Semelhante raciocínio deve se utilizar para a hipótese do uso indevido de veículos ou meios de comunicação social que transborde do seu dever de informar.

Realmente, um regime democrático e republicano não se compraz com eleições maculadas com abuso de poder econômico de qualquer espécie, notadamente naquele no qual se utilize indevidamente de veículos ou meio de comunicação social com o fim de aliciar eleitores a aderirem à vontade de postulante a cargo eletivo.

Sendo assim, a jurisprudência eleitoral, bem como a corrente doutrinária majoritária sedimentou posição no sentido de que a utilização indevida dos meios de comunicação social de massa, nas eleições, com o fim de beneficiar candidato, desde que inserido em um contexto econômico configura abuso de poder econômico por uso indevido dos veículos de comunicação social. Nesse sentido temos a seguinte decisão do TRE-RJ:

(...) Mérito: I - **Abuso de Poder Econômico por uso indevido dos meios de comunicação social. Demonstrada a utilização de grupos de comunicação responsáveis pela edição de jornais com grande circulação na região, todos comprometidos com o esforço de campanha do hoje Prefeito de Mangaratiba.** Inconteste a potencialidade lesiva das práticas panfletárias narradas nestes autos, não se podendo ignorar o poder de convencimento dos periódicos cooptados. As prerrogativas conferidas à imprensa impõem deveres, dentre os quais o de manter um mínimo compromisso com a isonomia que deve permear todo o processo eleitoral, sob pena de que restem fenecidas as noções de República e Democracia, que exigem igualdade e “paridade de armas” entre os envolvidos no certame. (...)⁹ (Sem grifos no original).

Conclui-se, nesse ponto, que evidenciada a utilização de veículo de comunicação de massa para influenciar a vontade do eleitor, ou seja, quando os meios de comunicação social, que tem por fim informar e proporcionar o debate de temas de interesse comunitário desviam de seus fins para evidenciar um determinado candidato com objetivos eleitorais, desvirtua-se essa empresa de comunicação social dos seus fins, configurando o seu agir em uma verdadeira interferência do poder econômico nas eleições.

HIPÓTESES DE ABUSO DE PODER ECONÔMICO ATRAVÉS DE OUTRAS CONDUTAS

Na jurisprudência e na doutrina encontramos outras hipóteses configuradoras de abuso do poder econômico que só o caso concreto mostrará os seus contornos, dentre essas sobressaem a captação ilícita de sufrágio e a utilização indevida de transportes com eleitores no dia das eleições, ambas com dimensão que configuram abuso de poder econômico.

Sobre a primeira dessas ilicitudes proclama o TSE:

Recurso especial eleitoral. Ação de impugnação de mandato eletivo proposta pelo Ministério Público. **Abuso de poder político e econômico. Cassação de mandato, inelegibilidade e multa mantidas.** [...] 5. **Captação irregular de sufrágio e abuso do poder econômico e político que podem ser examinados em sede de ação de impugnação de mandato eletivo.** [...] 8. Embora haja

9. RE nº 7291 – TRE-RJ - Mangaratiba/RJ (Acórdão nº 50.069 de 26.07.2010). Relator Luiz Márcio Victor Alves Pereira. Publicação: DOERJ, Tomo 143, de 09.08.2010, pág. 02.

entendimento que obste a análise, em sede de ação de impugnação de mandato eletivo, das condutas previstas no art. 73 da Lei no 9.504/97, **tenho que a captação irregular de votos e o abuso de poder foram subsumidos não àquele artigo, mas às previsões legais pertinentes: art. 41-A da Lei no 9.504/97 e 22 da Lei Complementar no 64/90. É o que se vê no dispositivo da sentença, posteriormente confirmada pelo Regional.** [...]. (Ac. de 5.10.2006 no REspe no 25.986, rel. Min. José Delgado.) (o destaque não consta no original)

Na doutrina, **Pedro Decomain** discorrendo sobre o tema ensina:

O fornecimento de dádivas a eleitores, por partidos ou candidatos, em período de campanha eleitoral, é fenômeno nosso conhecido há muito tempo e o que o legislador e a Justiça Eleitoral forcejam por diminuir, quando não se entenda possível suprimi-lo por inteiro. (...). Essa conduta, do fornecimento de qualquer vantagem particularmente de cunho econômico, ao eleitor, em troca de promessa de voto, além de constituir crime de corrupção eleitoral, previsto pelo artigo 299 do Código, que pune também a conduta do eleitor que recebe essa vantagem, **pode importar em nítida situação de abuso do poder econômico**, (...).

Quanto à utilização indevida de transportes de eleitores durante a realização das eleições (Lei nº 6.091/74), entende-se que desde que a dimensão do ilícito configure hipótese de utilização do poder econômico direcionada a beneficiar candidato e, sendo ela apta a ensejar o desequilíbrio da disputa eleitoral essa conduta pode vir a ser classificada como abuso de poder econômico praticado através do transporte ilícito de eleitores.

Vê-se, assim, que os exemplos são muitos, mas o que importa relatar nessa quadra é que o poder econômico que atua no processo eleitoral dentro dos limites legais é lícito e moralmente admissível. Extrapolando o permissivo legal viola o direito de igualdade entre os partidos e ou entre os candidatos, comprometendo a lisura e normalidade das eleições e, em consequência, a legitimidade do mandato popular.

Sabedoras dessa posição, a doutrina, bem como a jurisprudência entende que o abuso do poder econômico pode ter outras facetas além daquelas previstas na Lei das Eleições, é o caso, por exemplo, do abuso de poder político ou uso inadequado dos meios de comunicação, ambos com reflexo na seara econômica, bem como o tipo previsto no art. 41-A da Lei das Eleições e na Lei nº 6.091/74.

AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO

A lisura do procedimento das eleições faz parte da defesa da autenticidade do regime democrático. Para tutelar esse valor da sociedade a legislação eleitoral sempre foi aparelhada com ferramentas próprias e específicas para serem usadas em determinados momentos do procedimento eleitoral. Nesse sentido, tem-se a representação eleitoral, a ação de impugnação ao registro de candidatura, a ação de investigação judicial eleitoral e o recurso contra a expedição de diploma.

Essas ferramentas processuais parecem não ter sido suficientes para coibir os abusos perpetrados pelos partidos políticos e candidatos em campanha eleitoral, de modo que, como ensina **Fávila Ribeiro**, a Constituição "(...) ampliou os instrumentos de combate ao abuso de poder e reabriu oportunidade para questionamento do resultado eleitoral, depois do próprio diploma expedido (...)."¹⁰

Realmente, para após o procedimento das eleições o constituinte previu no art. 14, § 10, da Constituição a ação de impugnação do mandato eletivo nos seguintes termos: "**O mandato eletivo poderá ser impugnado** ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, **instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude**". (Sem grifos no original)

Trata-se, portanto, de uma ação eleitoral, a única de cunho eminentemente constitucional, constituindo-se em uma verdadeira ação anulatória de mandato eletivo quando constatado abuso de poder econômico, corrupção ou fraude.

Esta ação tramita em segredo de justiça, consoante determina o § 11, do mesmo artigo, sendo de 15 dias o prazo para sua interposição a contar da diplomação do eleito, e não necessita de prova

10. Fávila Ribeiro. pág. 153.

pré-constituída. Na contagem desse prazo, que é decadencial, exclui-se o dia do início e inclui-se o do término, e, nada obstante a natureza desse tipo de prazo, o TSE entende que se prorroga o termo final para o primeiro dia útil, caso o último dia coincida com sábado, domingo ou feriado.

Os fatos ensejadores - os pressupostos constitucionais - da AIME podem dar-se em qualquer fase do processo eleitoral, não importando se durante a fase do registro, da propaganda eleitoral ou no dia da votação.

Nesta quadra, além dos fatos caracterizadores ordinários do abuso de poder econômico, sobreleva-se como da maior importância analisar, à luz da LC nº 64/90, com a nova redação dada pela LC nº 135/2010, a gravidade da conduta do agente como elemento configurador do ato econômico abusivo para fins eleitorais. É que com a edição da suprarreferida lei não mais se perquire a presença da potencialidade para influenciar o resultado do pleito e sim a gravidade da conduta no contexto das eleições.

Com efeito, dispõe o art. 22, XVI, da LC nº 64/90 que, “para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”. Com essa nova redação fica indene de dúvidas que agora o que interessa para caracterizar o abuso do poder econômico é a gravidade das circunstâncias do ato, e não mais a potencialidade lesiva, tal qual como fabricado outrora pela jurisprudência eleitoral.

Vê-se que o termo “gravidade das circunstâncias” constitui-se em um conceito jurídico indeterminado, de forma que o seu conceito será aferido em cada caso concreto, sendo de sua essência a condição de tempo, lugar ou modo que cerca ou acompanha a conduta do agente.

A Constituição não previu nem disciplinou o procedimento da AIME, de maneira que inicialmente a jurisprudência emanada do TSE entendeu que se deveria adotar, como realmente se adotou, o rito ordinário do Código de Processo Civil. Tendo, no entanto, na Questão de Ordem nº 21.634¹¹, de 09.03.2004, mudado o seu entendimento e passado a adotar, dadas as peculiaridades do processo eleitoral - em especial a sua celeridade e o prazo certo do mandato -, o rito utilizado para o processamento da ação de impugnação de registro de candidaturas previsto no art. 3º da LC nº 64/90.

Quando da impetração da AIME não há necessidade de prova pré-constituída como parte da doutrina chegou inicialmente a entender, de forma que essa prova pode ser produzida no decorrer do processamento da ação. Todavia, os meios de prova de que o autor pretende se valer devem constar na petição inicial, conforme determina o art. 282, VI, do CPC.

Essa interpretação também é a do Colendo TSE quando afirma que

Desse modo, a prova que se impõe seja produzida com a inicial são os documentos disponíveis (CPC, art. 396), sem prejuízo da juntada de documentos novos, nos casos permitidos em lei (CPC, arts. 397 e 399), e de toda a dilação probatória facultada pelo procedimento ordinário, com a utilização de todos os meios lícitos de demonstração da veracidade dos fatos relevantes alegados, a requerimento das partes ou iniciativa do juiz (CPC, art. 130).¹²

A petição inicial, que também deverá arrolar as testemunhas que serão inquiridas - no máximo seis -, nos termos do art. 3º, § 3º, da LC nº 64/90, deverá ser subscrita por advogado devidamente inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil.

A ação quando for proposta contra prefeito, vice-prefeito e vereador deve ser dirigida ao Juiz Eleitoral; quando proposta contra governador, vice-governador, deputados estadual e federal e senador o

11. . Questão de Ordem. Ação de impugnação de mandato eletivo. CF, art. 14, § 10. Procedimento. Rito ordinário. Código de Processo Civil. Não-observância. Processo eleitoral. Celeridade. Rito ordinário da Lei Complementar 64/90. Registro de candidato. Adoção. Eleições 2004. O rito ordinário que deve ser observado na tramitação da ação de impugnação de mandato eletivo, até a sentença, é o da Lei Complementar 64/90, não o do Código de Processo Civil, cujas disposições são aplicáveis apenas subsidiariamente. 2. As peculiaridades do processo eleitoral - em especial o prazo certo do mandato - exigem a adoção dos procedimentos céleres próprios do Direito Eleitoral, (...). Diário da Justiça de 9/3/2004, v. I, pág. 122.

12. Questão de Ordem nº 21.634, de 9.3.2004. Publicado no Diário da Justiça de 9.3.2004, v. I, pág. 122

juízo natural é o Tribunal Regional Eleitoral; por fim, quando proposta contra o Presidente da República e o seu Vice a petição inicial deve ser impetrada no Tribunal Superior Eleitoral.

A exordial deve conter a qualificação completa do autor da ação, bem como do réu, assim como dos litisconsortes, se houver. É imprescindível a narração dos fatos e os fundamentos jurídicos de sua pretensão, bem como a demonstração da ocorrência da conduta ilegal do réu, consistente no abuso do poder econômico.

O pólo passivo da ação deve ser formado pelo candidato vencedor e diplomado, enquanto que a legitimidade ativa para propor a ação é dos partidos políticos, coligações, candidatos eleitos ou não e o Ministério Público Eleitoral.

O eleitor não pode atuar no pólo ativo da referida ação, cabendo a ele, entretanto, representar perante o MPE para, se esse assim também entender, ajuizar a referida ação. Também não pode atuar nesse pólo aquele candidato ou partido que não tiver interesse direto na causa como, por exemplo, candidato que disputou outro cargo ou partido que não participou das eleições.

Alicerce básico do devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa devem ser exercidos em toda a sua plenitude. Nesse sentido, o réu deverá ser citado para, no prazo de 7 dias, querendo, apresentar a sua contestação ou exceções legais, conforme determinado no art. 4º, da LC nº 64/90.

A resposta do réu poderá ser acompanhada de provas, ou requerimentos para a sua produção, bem como a apresentação de rol de até seis testemunhas.

O constituinte de 1988 ao prescrever os requisitos da AIME determinou no art. 14, § 11 que “A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé”. Este dispositivo de cunho eminentemente casuístico não se coaduna com o estabelecido no art. 5º, LX, da CF, que estabelece restrição de publicidade de atos processuais apenas quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem, o que não é o caso.

Na verdade na Ação de Impugnação de Mandato Eletivo não está em jogo a intimidade do candidato e sim fatos relacionados a uma candidatura, que deve ser pública no seu sentido mais amplo, como bem observa **Rodrigo Nóbrega de Farias**, *verbis*:

A ação de impugnatória não atinge a intimidade do candidato, tendo como objetivo primordial a busca da normalidade e legitimidade das eleições. A mesma não é uma ação de cunho pessoal, com o objetivo de apurar fatos relacionados a um indivíduo, mas sim a uma candidatura, cujo mandato não pertence ao patrimônio pessoal do eleito.¹³

Apesar dessa restrição, criticável por todos os ângulos, torna-se importante consignar que é o processamento da AIME que correrá em segredo de justiça e não o seu julgamento, que, para atender os princípios da publicidade e da transparência, deve ser público, nos termos do art. 93, IX, da Constituição.

Na fase instrutória, se o Juiz entender que não se trata de hipótese de extinção do processo e não havendo necessidade de prova em audiência, proferirá a sentença. Havendo necessidade de outras provas, proferirá despacho saneador e determinará, no prazo de quatro dias, audiência de instrução onde serão ouvidas todas as testemunhas arroladas pelas partes, que comparecerão independente de intimação (LC nº 64/90, art. 5º).

A entrega da prestação jurisdicional dar-se-á após o encerramento da instrução, momento em que se abrirá oportunidade para manifestação do Ministério Público Eleitoral e das partes, desta vez através de memoriais, no prazo comum de cinco dias. Assim, após conclusos os autos ao juiz este proferirá sentença em três dias, com publicação de sua decisão em cartório ou, quando em nível de tribunal, no Diário da Justiça.

O prazo para recurso é de três dias a contar da publicação da decisão. Igual prazo é facultado para apresentação das contrarrazões. Passado esse momento os autos devem ser enviados à superior instância.

13. Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – Análise do instrumento constitucional à luz das Resoluções 21.634 e 21.635 do TSE. Curitiba: Juruá, 2005. pág.102/103.

Por fim, nunca é demais destacar que o Ministério Público Eleitoral, em face de sua missão constitucional, seja na qualidade de autor, seja como fiscal da lei, deve atuar em todas as fases processuais da AIME.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal determina no art. 14, § 10, que o mandato eletivo daquele que agir durante o processo eleitoral com abuso do poder econômico poderá ter o seu mandato impugnado. Visou, pois, o constituinte tutelar a lisura das eleições e a legitimidade do mandato popular, face uma atuação abusiva do poder econômico por candidato ou partido político.

O uso do poder econômico, bem como o uso do poder de autoridade e o uso dos meios de comunicação, durante um pleito eleitoral, não constitui, de per si, ilícito eleitoral. Ao contrário, eles são salutares e necessários durante o processo eleitoral.

O uso legal desses poderes e do uso dos meios de comunicação de massa durante o pleito eleitoral inclusive é previsto e permitido, tendo a legislação eleitoral disciplinado o seu uso, como por exemplo, no financiamento de recursos para as campanhas eleitorais e nas condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral.

O que o ordenamento jurídico não tolera em hipótese alguma é o seu abuso, a sua prática contrária à lei, momento em que extrapola a moldura legal, tornando-se ilícitos, oportunidade em que o candidato infrator fica sujeito às reprimendas legais.

A jurisprudência do TSE, bem como os entendimentos doutrinários, entende que somente o abuso de poder econômico, a corrupção ou a fraude eleitoral pode ser combatido pela AIME.

Dessa forma, o abuso de poder político e o uso indevido dos meios de comunicação, quando surgirem isoladamente, não podem ser atacados por referida ação e sim pela Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), prevista na LC nº 64/90. No entanto, se estes ilícitos eleitorais também tiverem conotação econômica o seu processamento viabiliza o manejo da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME).

Por fim, o TSE construiu os contornos processuais da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo a partir da conjugação das determinações do art. 14, §§ 10 e 11 da CF com o rito estabelecido no art. 3º da LC nº 64/90 e, supletivamente, o Código de Processo Civil.

Registre-se, ainda, que o abandono do rito previsto no CPC, originalmente adotado pela jurisprudência do TSE, deu-se pelo fato de que esse procedimento tornava muitas vezes inócua a referida ação, haja vista a demora de sua tramitação, sujeita que estava às regras e aos prazos do processo comum.

Por fim, assinala-se que a AIME, em conformidade com os princípios democrático e republicano, como uma verdadeira cláusula de proteção a normalidade e legitimidade das eleições, visa anular o mandato eletivo de candidato eleito em desconformidade com as normas eleitorais de conteúdo econômico.

REFERÊNCIAS

1. ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Direito Eleitoral**. 2. ed. Salvador: Podivm, 2009.
2. BARROS, Francisco Dirceu. **Direito Processual Eleitoral**. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2010.
3. BRASIL. Leis, decretos. Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997: estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504compilado.htm>.
4. CADERNOS de Direito Constitucional e Eleitoral. n. 3. São Paulo: TRE-SP/PRE-SP.
5. DECOMAIN, Pedro Roberto. **Elegibilidade e Inelegibilidades**. São Paulo: Dialética, 2004.
6. O ESPÍRITO das Leis. São Paulo: Abril, 2002. (Coleção os Pensadores)
7. FARIAS, Rodrigo Nóbrega. **Ação de Impugnação de Mandato Eletivo**. Curitiba: Juruá, 2005.
8. FICHTNER, José Antonio. **Impugnação de Mandato Eletivo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

9. GARCIA, Emerson. **Abuso de Poder nas Eleições : meios de coibição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
10. GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
11. MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
12. MENDES, Gilmar Ferreira; coelho, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. pág. 783.
13. NIESS, Pedro Henrique Távora. **Ação de Impugnação de Mandato Eletivo**. Bauru: Edipro, 1996.
14. _____. **Direitos políticos**. Bauru: 2000.
15. RIBEIRO, Fávila. **Abuso de Poder no Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
16. VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
17. ESTUDOS de Direito Eleitoral. v. 2, n. 3, maio/ago. Brasília: TSE, 2006.
18. REVISTA Paraná Eleitoral. n. 36,. Abr./jun. Curitiba: TRE/PR, 2000.
19. REVISTA Paraná Eleitoral. n. 40. abr./jun. Curitiba: TRE/PR, 2001.
20. REVISTA Paraná Eleitoral. n. 46. out./dez. Curitiba: TRE-PR, 2002.
21. REVISTA do TRE/RS. n. 8, a.IV, jan./jun. 1999.