

# A NORMATIZAÇÃO DA CORRUPÇÃO ELEITORAL NA LEI Nº 9.840/99

**Marcelo Pinto Ribeiro (\*)**

**Sumário:** 1. Introdução. – 2. Natureza jurídica do artigo 1.º da Lei n.º 9.840/99. – 3. Aplicabilidade do artigo 1.º da Lei n.º 9.840/99: O que significa captação de sufrágio? – 4. Dos entes legitimados e rito processual – 5. Conclusões – 6. Bibliografia.

## 1. INTRODUÇÃO

A corrupção eleitoral no sistema jurídico brasileiro, reproduzida em suas várias vertentes, fraudes, abuso do poder político e econômico etc., retrata a falta de legitimidade material dos mandatos eletivos e a deturpação da representação política.

Diante da indignação da sociedade brasileira, reproduzida na coleta de mais de um milhão de assinaturas, surgiu o Projeto de Lei de Iniciativa Popular, encabeçada pela Comissão Brasileira Justiça e Paz – CNBB, juntamente com sessenta outras entidades, culminando com a promulgação da Lei n.º 9.840, de 28 de setembro de 1999, também denominada *Lei de Compra de Votos*.

Com efeito, a Lei n.º 9.840, de 28 de setembro de 1999, além de normatizar a ilicitude civil-eleitoral da corrupção eleitoral, tratou de questões outras, como por exemplo, o uso da máquina administrativa, plenitude da defesa no processo eleitoral etc. Todavia, neste opúsculo, abordarei somente a questão da corrupção eleitoral do artigo 41-A da Lei n.º 9.504/97 (alterado pelo artigo 1.º da Lei n.º 9.840/99).

É imperativo, para que se viabilize o sufrágio universal com igualdade de condições entre os candidatos postulantes a um cargo eletivo, que haja a diminuição das desigualdades sociais e uma melhor distribuição de renda em nosso país. Pois bem: o novo instrumento jurídico posto à disposição dos operadores do Direito, não resta dúvida, será um valioso instrumental para garantia da lisura e da normalidade do processo eleitoral, mas não terá o condão, por si só, de extirpar práticas seculares nocivas ao sistema eleitoral brasileiro. Urge, que se faça uma revolução cultural nos padrões valorativos éticos e morais de nossa sociedade, reconstruindo paradigmas que resgate a dignidade do cidadão brasileiro.

Este é o tema, que ora passo a abordar.

## 2. NATUREZA JURÍDICA DO ARTIGO 1.º DA LEI Nº 9.840/99

A inserção do artigo 1.º da Lei n.º 9.840/99 no artigo 41 da Lei n.º 9.504/97, inaugurou o ordenamento jurídico eleitoral mais um instrumento processual de combate à compra de votos, tendo por escopo a observância dos *princípios da celeridade e da efetividade* do processo eleitoral, nos seguintes termos, *in litteris*:

*“Art. 1º - A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:*

*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 1.000 a 50.000 UFIRs, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art.22 da Lei Complementar nº 64/90”.*

Nesse sentido, foi o entendimento dos idealizadores do texto normativo, ora sob comento, **FRANCISCO WHITAKER FERREIRA/ MÁRCIO LUIZ SILVA**,<sup>1</sup> ao dizerem que: “(...) Na verdade, o ‘pulo do gato’ da nova Lei foi colocar também na esfera do processo eleitoral – além da esfera do processo penal – a apuração e punição dessa prática. E com isso ganhou-se maior eficácia, porque se criou a possibilidade de uma aplicação imediata da sanção prevista (...)”.

<sup>1</sup> **FERREIRA**, Francisco Whitaker e **SILVA**, Márcio Luiz. **Vamos acabar com a corrupção eleitoral – Agora temos a Lei 9840, participe desta luta**. Ed. Paulinas – CBJP/CNBB. 4ª ed. 2.000, p.13.

Vê-se, portanto, que o legislador ordinário ampliou o campo de juridicização da ilicitude de obtenção de votos em desconformidade com o ordenamento jurídico eleitoral, buscando albergar os *princípios processuais da celeridade e da efetividade* no processo eleitoral. Nesta ótica, torna-se lúcido, que a violação ao artigo 41-A da Lei nº 9.504/97 (inserido pelo art.1.º da Lei nº 9.840/99), por parte do candidato, poderá ensejar, diante do caso concreto, a prestação de mais de uma tutela jurisdicional.

Não comungo, *data venia*, com o magistério do eleitoralista alencarino **DJALMA PINTO**,<sup>2</sup> ao explicar a *quaestio iuris, in verbis*:

“A despeito da exaltação e entusiasmo da nação em relação àquela Lei ‘por caracterizar a compra de voto como crime eleitoral’, na forma como amplamente divulgada, é forçoso reconhecer que praticamente todas as ações descritas, no referido texto, já se acham tipificadas como crime no art.299 do Código Eleitoral ou como conduta vedada, no caso de nomeação de servidores, pelo art. 73, V, da Lei nº 9.504/97.

*A inovação residiu na tipificação de crime – não mais para o eleitor – mas apenas para o candidato, que doa, entrega ou promete bem ou qualquer vantagem para obter voto (...)*”. (Itálicos meus).

Com efeito, de relance, pode parecer que o dispositivo legal, ora *sub examine*, seria mais uma norma penal incriminadora, haja vista ter o legislador ordinário utilizado-se de vocábulos contidos no tipo penal do artigo 299 do Código Eleitoral. Nada mais equivocado. O novo diploma legal, normatizou a ilicitude civil-eleitoral por prática de captação de sufrágio em desconformidade com o ordenamento jurídico eleitoral, buscando impedir os efeitos decorrentes do exercício dos direitos políticos passivos do candidato corruptor.

Não se deslembre, por oportuno, que a utilização dos vocábulos contidos no tipo penal do artigo 299 do Código Eleitoral, tem por arcabouço hermenêutico balizar o aplicador da lei na busca da *mens legis*, exemplificando as várias formas de assunção do núcleo da ilicitude civil-eleitoral (captação de sufrágio).

De outro lado, importante atinar, que o sistema penal eleitoral, diante do cometimento de ilícito (crime) por parte do cidadão, tem por escopo à aplicação de penas privativas de liberdade, restritivas de direito e penas pecuniárias, e a ilicitude do fato está jungida a um modelo jurídico-penal fechado denominado *tipo penal eleitoral*, bem como a sua persecução dá-se através de procedimento comum penal especial prescrito no Código Eleitoral (arts.355 e segs.). Assim, extremou o legislador ordinário a ilicitude penal-eleitoral da civil-eleitoral, sancionando a captação de sufrágio com a cassação do registro ou do diploma e multa do candidato corruptor, aplicando-se-lhe o procedimento sumário do artigo 22 da Lei das Inelegibilidades n.º 64/90.

Ademais, não se pode descurar dos entes legitimados à propositura da ação civil eleitoral por corrupção (Lei nº 9.840/99), haja vista não ser o Ministério Público o *dominus litis* (exegese do art. 22 da L.C. n.º 64/90, c/c art.129, I, CF/88) da *ação de cassação judicial eleitoral*, tema este que será explanado no item 4.

No entanto, no pleito passado (2000), inúmeros foram os requerimentos/requisições de instauração de inquérito policial por corrupção eleitoral embasados na Lei n.º 9.840/99, formulados por advogados, delegados de partidos políticos e membros do Ministério Público Eleitoral. Dessa forma, indaga-se: Pode a autoridade indiciária (Delegado de Polícia) instaurar inquérito policial eleitoral para apurar captação de sufrágio descrita no artigo 1.º da Lei nº 9.840/99? Quer-nos parecer, em princípio, que sim, tendo em vista a ilicitude da captação de sufrágio ensejar mais de uma prestação jurisdicional (penal- eleitoral e civil-eleitoral). Contudo, diante do caso concreto, deverá a autoridade indiciária analisar a justa causa penal eleitoral (autoria e materialidade) e os elementos subjetivos e normativos do tipo penal do artigo 299 do Código Eleitoral. Não vislumbrando a autoridade indiciária a presença dos elementos supracitados, incabível é a instauração de inquérito policial eleitoral para apurar fatos contidos na ilicitude de captação de sufrágio (exegese do art. 4.º do CPP, c/c os arts.364 do CE e § 4.º do inciso IV do § 1.º do art.144 da CF/88). Entretanto, se inadvertidamente, tiver sido instaurado o inquérito policial eleitoral na hipótese retroaventada, deverá o Delegado de Polícia remetê-lo ao juiz eleitoral da zona respectiva, tratando-se de pleito municipal.

Nesse diapasão, *mutatis mutandis*, tem sedimentado o **COLENDO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**,<sup>3</sup> que se tratando de “ilicitude civil-eleitoral de abuso de poder econômico e

<sup>2</sup> PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral – Anotações e Temas Polêmicos**. Ed. Forense, 2ª ed., Rio de Janeiro. 2.000. p.164.

<sup>3</sup> **Acórdão: T.S.E., 14.837**, de 10.11.1988.

abuso ou desvio do poder de autoridade, a competência para investigar é exclusiva do Corregedor, Geral, Regional ou Juiz Eleitoral, conforme a hipótese”.

### 3. APLICABILIDADE DO ARTIGO 1.º DA LEI Nº 9.840/99: O QUE SIGNIFICA CAPTAÇÃO DE SUFRÁGIO?

Fincada a premissa no item 2, torna-se claro, que com a normatização da ilicitude civil-eleitoral pelo legislador ordinário, criando novo instrumento jurídico (*ação de cassação judicial eleitoral*) de combate à corrupção eleitoral, buscou o mesmo, extirpar do processo eleitoral, sem delongas, o candidato desonesto, imoral, indigno.

Todavia, para a plena aplicabilidade da lei sob comento, *a priori*, faz-se necessária a conceituação e compreensão do núcleo (captação de sufrágio) da ilicitude civil-eleitoral. Neste prisma, as palavras que formam a expressão “captação de sufrágio”, etimologicamente, provém das palavras latinas *captare* e *suffragari*, que significam, respectivamente, ação de captar, obter, atrair, adquirir; ação de dar o seu voto, voto, aprovação.<sup>4</sup> Assim, todo o candidato que captar voto em desconformidade com o ordenamento jurídico eleitoral, será passível de responsabilização civil-eleitoral pela Lei n.º 9.840/99.

De outro lado, não laborou com acerto o legislador ordinário, ao limitar a incidência da Lei n.º 9.840/99 ao candidato infrator, e somente durante o deferimento de registro da candidatura até o dia da eleição. Torna-se necessária, por oportuno, dá-se uma exegese sistemática-teleológica a expressão “... desde o registro da candidatura...”, para que a lei retrocitada incida desde o pedido de registro da candidatura, evitando manobras jurídicas de candidatos mal intencionados. Infelizmente, na prática forense, estarão imunes da responsabilização civil-eleitoral da norma retroindicada, inúmeros casos de pré-candidatos escolhidos nas convenções partidárias, que ainda não protocolizaram pedido de registro.

Quer-nos parecer, também, conforme ressalvado pela Lei n.º 9.840/99 (art.26 e incisos da Lei n.º 9.504/97), que não poderá ser responsabilizado o candidato, por exemplo, por captação de sufrágio efetivada através de material de propaganda eleitoral (camisetas, bonés, santinhos etc.). Caberá, aos entes legitimados, diante da má aplicação de gastos eleitorais pelo candidato, a propositura de *ação de investigação judicial eleitoral* por abuso do poder econômico ou político, o que não será empreitada fácil, tendo em vista a inexistência de um sistema de controle efetivo sobre os gastos de campanha eleitoral.

Ademais, a experiência haurida do pleito passado mostrou-me, que faz-se necessária a restrição através de Resolução do Colendo Tribunal Superior Eleitoral do uso de camisetas e cabos eleitorais por parte dos candidatos, partidos políticos e coligações, haja vista a influência e a perturbação da lisura e da normalidade do processo eleitoral, bem como ser válvula de escape para a plena aplicabilidade da Lei n.º 9.840/99.

Importante que se registre, que para os parlamentares mal intencionados, a prescrição do candidato como parte passiva da *ação de cassação judicial eleitoral*, em nada o beneficiará, ou seja, se porventura forem postulantes a um cargo eletivo, e utilizarem-se de cabos eleitorais (“testas de ferro”) para captação de votos em afronta à Lei n.º 9.840/99, poderão ser responsabilizados, basta que haja prova que os cabos eleitorais agiam em nome do candidato corruptor.

Além disso, a inclusão pelo legislador ordinário da expressão “... com o fim de obter-lhe o voto...”, é meramente tautológica, porque até para o neófito no Direito Eleitoral, não é lógico nem razoável, que o candidato que esteja captando votos em afronta à lei eleitoral, não tenha a finalidade de ser sufragado nas urnas. Não se esqueça, que o campo normatizado pelo legislador ordinário trata-se de *ilícito civil-eleitoral*, não havendo guarida jurídica para argumentação fulcrada no dolo específico do tipo penal eleitoral do artigo 299 do Código Eleitoral.

### 4. DOS ENTES LEGITIMADOS E RITO PROCESSUAL

Por não haver consenso no parlamento, na determinação de quais seriam os entes legitimados à propositura da *ação de cassação judicial eleitoral*, e qual o rito processual a ser aplicado, reproduziu o legislador ordinário os entes legitimados e o rito processual do artigo 22 da Lei das Inelegibilidades n.º 64/90. Assim, deverá figurar no pólo ativo da relação jurídica processual eleitoral da Lei n.º 9.840/99, qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral e no pólo passivo o candidato corruptor. Quanto ao rito processual será aplicado o *sumário*.

<sup>4</sup> SARAIVA, F.R. dos Santos. Dicionário Latino-Português. Etimológico – Prosódico – Histórico – Geográfico – Mitológico – Biográfico. Livraria Garnier. 10ª ed. Rio de Janeiro. 1993. p. 1154.

Percebe-se, de plano, mais uma vez, que a democracia participativa tão almejada na Carta Magna de 1988, fora inobservada, haja vista não possuir o cidadão legitimidade (*ad causam e ad processum*) para ajuizar *ação de cassação judicial eleitoral*.

Com efeito, com exceção do Ministério Público Eleitoral e dos candidatos que forem advogados, devidamente habilitados na Ordem dos Advogados do Brasil, todos os demais entes legitimados deverão ser representados por advogados com poderes específicos, haja vista a postulação judicial ser atribuição privativa funcional da classe dos advogados, na forma do artigo 1.º, inciso I, da Lei n.º 8.906/94, c/c art. 133 da CF/88.

Por outras palavras, não tendo a Lei das Inelegibilidades n.º 64/90 feito referência à dispensabilidade do advogado, então, resta incólume, os dispositivos legais do Código de Processo Civil (exegese dos art. 36 do CPC, c/c art.1.º, inciso I, da Lei n.º 8.906/94), de aplicação supletiva ao processo civil eleitoral.

Anote-se, desde logo, que aplicar-se-á o *onus probandi* disciplinado nos incisos I e II do artigo 333 do Código de Processo Civil, ou seja, caberá a parte ativa da *ação de cassação judicial eleitoral* provar o fato constitutivo do seu direito e a parte passiva (candidato) à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

Dessa forma, deverão os entes legitimados à propositura da *ação de cassação judicial eleitoral*, demonstrarem como causa de pedir remota (núcleo do fato primário) a captação de sufrágio do candidato, bem como os fatos secundários contidos nas ações de doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza; e como causa de pedir próxima (fundamento jurídico) a relação de direito material eleitoral controvertida esposada no artigo 41-A da Lei n.º 9.840/99.

## 5. CONCLUSÕES

Primeira: Tendo em vista a observância dos princípios informadores da celeridade e da efetividade no processo eleitoral, normatizou o legislador ordinário a ilicitude civil-eleitoral (art.1.º da Lei n.º 9.840/99), punindo a captação de sufrágio (corrupção eleitoral) com a cassação do registro ou do diploma e multa.

Segunda: Regra geral, pode a autoridade indiciária instaurar inquérito policial eleitoral para apurar captação de sufrágio descrita no artigo 1.º da Lei n.º 9.840/99, haja vista a ilicitude da captação de sufrágio ensejar mais de uma prestação jurisdicional (penal-eleitoral e civil-eleitoral). Todavia, diante do caso concreto, deverá a autoridade indiciária analisar a justa causa penal eleitoral (autoria e materialidade) e os elementos subjetivos e normativos do tipo penal do artigo 299 do Código Eleitoral. Não vislumbrando a presença dos elementos supracitados, incabível é a instauração de inquérito policial eleitoral para apurar fatos contidos na ilicitude de captação de sufrágio (exegese do art.4.º do CPP., c/c os arts.364 do CE e § 4.º inciso IV do § 1.º do art.144 da CF/88). Entretanto, se inadvertidamente, tiver sido instaurado o inquérito policial eleitoral na hipótese retroaventada, deverá ser remetido ao juiz eleitoral da zona respectiva, tratando-se de pleito municipal.

Terceira: Na *ação de cassação judicial eleitoral* figura no pólo ativo da relação jurídica processual eleitoral os entes legitimados capitulados no artigo 22 da Lei das Inelegibilidades n.º 64/90 (partidos políticos, coligação, candidato e Ministério Público) e no pólo passivo o candidato corruptor, aplicando-se o *rito sumário* da lei retrocitada.

Quarta: Caberá aos entes legitimados, na exordial cassatória eleitoral, demonstrarem como causa de pedir remota (núcleo do fato primário) a captação de sufrágio do candidato corruptor, bem como os fatos secundários contidos nas ações de doar, receber, oferecer ou prometer ao eleitor, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza; e como causa de pedir próxima (fundamento jurídico) a relação de direito material eleitoral controvertida esposada no artigo 41-A da Lei n.º 9.840/99.

Quinta: Todos os meios de prova legais e morais são hábeis para provar a captação de sufrágio, cabendo a parte ativa da *ação de cassação judicial eleitoral* provar o fato constitutivo de seu direito e a parte passiva (candidato corruptor) a prova da existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor (exegese dos artigos 332 e 333, I e II, ambos do CPC, de aplicação supletiva ao processo civil eleitoral).

## 6. BIBLIOGRAFIA

PINTO, Djalma. **DIREITO ELEITORAL** – Anotações e Temas Polêmicos. 2ª ed. rev. e atualizada de acordo com a lei que disciplinará as eleições de outubro/2000. Rio de Janeiro. Forense. 2000.

- COMISSÃO BRASILEIRA JUSTIÇA E PAZ (CNBB).** Vamos acabar com a corrupção eleitoral – Agora temos a Lei n.º 9.840 (Participe desta luta). Ed. Paulinas. 6ª ed. 2000.
- GOMES,** Suzana de Camargo. **CRIMES ELEITORAIS.** Ed. Revista dos Tribunais. Ed. 2000.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS.** **Combatendo a Corrupção Eleitoral.** Brasília. 1999.
- JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.** Brasília, TSE, v. 11, nº 3, jul./set. 2000.
- BECKER,** Gustavo & **TELLES,** Otávio Mendonça. Código Eleitoral – Anotado e Manualizado. Brasília Jurídica. 1998.

---

(\*) Marcelo Pinto Ribeiro é Promotor de Justiça de 1.ª Entrância/AM; Promotor Eleitoral da 29.ª ZE/AM; Pós-graduado em Processo Civil pela UFU/MG; ex-Professor da Faculdade de Direito da Universidade do Amazonas.