

ABUSO DO PODER ECONÔMICO E POLÍTICO E CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS NAS ELEIÇÕES

Jamilson Haddad Campos¹

RESUMO

O artigo aborda o tema do abuso de poder econômico e político e as condutas vedadas aos agentes públicos nas eleições. O abuso de poder econômico refere-se à utilização indevida de recursos financeiros para influenciar o processo eleitoral em benefício próprio. O abuso de poder político ocorre quando agentes públicos usam sua autoridade para obter vantagens eleitorais. Ambas as práticas comprometem a igualdade e a lisura nas eleições. Além disso, são analisadas as condutas vedadas, como o uso da máquina administrativa em favor de candidatos e o uso de recursos públicos para beneficiar determinadas campanhas. O estudo visa promover a transparência, integridade e igualdade nas eleições, fortalecendo a democracia.

PALAVRAS-CHAVE:

1. Direito Eleitoral
2. Abuso de poder político e econômico
3. Agentes públicos
4. Condutas vedadas

1 Introdução

Inicialmente, necessário se faz uma breve introdução sobre a democracia e o estado democrático de direito, tendo em vista que ambos são conceitos fundamentais na governança de uma sociedade, pois buscam estabelecer um sistema político e jurídico que proteja os

¹ Juiz de Direito; Juiz Eleitoral (biênio 2023-2024); Mestre pela UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro; Mediador Judicial; Curso de extensão na Itália pela UNIFCRI das Nações Unidas em Human Rights and Correctional Systems (direitos humanos e sistema correicional); Pós-graduado em MBA – Poder Judiciário – Fundação Getúlio Vargas; Coautor de várias obras e artigos científicos publicados.

direitos e liberdades dos cidadãos, garantindo a participação popular e a igualdade perante a lei.

A democracia e o estado de direito estão interconectados e se complementam. A democracia depende do estado de direito para garantir que as decisões políticas sejam tomadas de acordo com as leis estabelecidas. O estado de direito, por sua vez, é fortalecido pela democracia, uma vez que a participação popular e a responsabilização dos governantes são essenciais para garantir o cumprimento da lei e prevenir abusos de poder.

Ambos os conceitos são fundamentais para o funcionamento saudável de uma sociedade, assegurando a proteção dos direitos individuais e coletivos, a igualdade perante a lei e a participação cidadã na tomada de decisões políticas. A democracia e o estado de direito são valores essenciais para a promoção da liberdade, da justiça e do desenvolvimento de uma sociedade mais inclusiva e democrática.

O Brasil está vivendo um período em que exercício da democracia está sendo de fundamental importância, e a Justiça Eleitoral, no Estado democrático de direito, tem buscado mecanismos cada vez mais eficientes para coibir os abusos de poder. Superada a breve conceituação, temática propriamente dita do referido artigo.

Considerando o largo passado de abusos de poder nas disputas eleitorais no Brasil, vem o legislador constantemente criando mecanismos que buscam coibi-los, como forma de salvaguardar a legitimidade do pleito democrático.

Sendo assim, com o intuito de proteger a legitimidade do pleito democrático, foi aprovada e sancionada a Lei Complementar nº 64/90, que definiu os casos de inelegibilidade, entre os quais merece destaque o art. 1º, inciso I, alínea “d”, que afastava da disputa os que “tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, transitada em julgado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político” da respectiva eleição e das realizadas nos três anos subsequentes.

Com a evolução do Direito Eleitoral no Brasil, o legislador a fim de efetivar cada vez mais essas garantias constitucionais, criou a “Lei da Ficha Limpa”, Lei Complementar nº 135/2010, dando uma nova redação ao dispositivo citado anteriormente, ampliando sua incidência também aos casos julgados por órgão colegiado, mesmo antes da manifestação da coisa julgada material, bem como expandiu o prazo de inelegibilidade para oito anos.

Contudo, apesar de o legislador trazer nessas leis as garantias constitucionais para que haja uma efetiva proteção ao pleito democrático, não traz a definição do que seria abuso de poder econômico ou político, ficando a cargo tão somente da doutrina e jurisprudência, que cuidam dessas figuras de forma ampla, aberta e sem tipicidade.

2 Abuso de poder

Antes de adentrar nos conceitos de abuso de poder econômico e político propriamente dito, se faz necessário definir o próprio Direito Eleitoral e o abuso de poder em sentido amplo.

O Direito Eleitoral pode ser definido como um ramo do Direito Público que tem como objeto de estudo os institutos, as normas e os procedimentos que regulam o exercício do direito ao sufrágio com a finalidade de concretizar a soberania popular, dar validade à ocupação de cargos políticos e legitimar o exercício do poder estatal.

Nesse mesmo sentido, assim proclama Rodrigo López Zilio:

O Direito Eleitoral constitui-se em ramo do direito público, cujo desiderato primordial é proporcionar e assegurar que a conquista do poder pelos grupos sociais seja efetuada dentro de parâmetros legais preestabelecidos, sem o uso da força ou de quaisquer subterfúgios que interfiram na soberana manifestação da vontade popular (Zilio, 2016, p.19).

Na sociedade contemporânea, a noção de “poder” liga-se intimamente ao Direito. Conforme ensina Felipe Ferreira Lima Lins Caldas, enquanto o Direito legitima o poder, este é a fonte de validade daquele (Caldas, 2016).

Em nosso ordenamento jurídico, o abuso de direito é definido no art. 187 do Código Civil: “Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”. O citado autor afirma: “Dentro desta perspectiva, podemos dizer que a noção de ‘abuso de direito’ quando aplicada no âmbito público caracteriza o que chamamos de ‘abuso de poder’” (Caldas, 2016, p. 102).

No âmbito da esfera eleitoral, todavia, a análise do abuso de poder deve abordar, inicialmente, os ilícitos civis eleitorais.

3 Abuso de poder econômico

O conceito de abuso, popularmente falado, é o uso exagerado de alguma coisa, que ultrapassa a normalidade. Logo, em campanhas políticas, o abuso de poder econômico, nada mais é do que o uso exagerado de recursos financeiros com a finalidade de conquistar votos e desequilibrar o resultado das eleições. É o que conceitua Oliver Coneglian:

“Por abuso de poder econômico entende-se, pois, qualquer atitude em que haja uso de dinheiro em quantidade evidentemente excessiva e que venha em detrimento da liberdade de voto, com potencialidade para perturbar o resultado das eleições” (Coneglian, 2022, p. 211).

Para Oliver Coneglian (2022), existem várias nuances do abuso de poder econômico, as quais não devem ser medidas com uma régua única a conduta de determinado candidato, pois deve ser observado cada tipo de eleição e cada universo eleitoral onde se localiza. A exemplo disso, Coneglian (2022) traz em sua obra:

“uma conduta que, realizada em um município de dois mil eleitores, pode ser entendida como abuso de poder econômico, ao passo que, poderá não caracterizar esse abuso se realizada no centro de São Paulo. Uma conduta realizada por um candidato a vereador pode caracterizar um abuso, mas a mesma conduta realizada por um candidato a deputado pode não caracterizar, em face de que a zona de atuação de um deputado é muito mais abrangente que a de um vereador.”

Sendo assim, após a elucidação trazida por Coneglian (2022), verifica-se que de fato uma conduta de determinado candidato não pode ser medida com a mesma régua sempre, devendo-se observar as especificações de cada caso para que de fato possa ser enquadrado o abuso de poder econômico.

Antes da Lei da Ficha Limpa, o conceito eleitoral de abuso de poder econômico continha em si o elemento “potencialidade”, ou seja, para que fosse caracterizado o abuso de poder econômico, era necessário que houvesse a potencialidade de modificar um previsível ou possível resultado das eleições.

No entanto, com o advento da Lei Complementar nº 135/2010, mais conhecida como Lei da Ficha Limpa, desprezou-se o elemento “potencialidade”, para que se verifique a gravidade. O inciso XVI do art. 22 da LC 64/1990, com redação inserida pela LC 135/2010, diz 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”.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral traz que para caracterização do abuso de poder:

[...] ‘é necessária a comprovação da gravidade dos fatos, e não sua potencialidade para alterar o resultado da eleição, isto é, deve-se levar em conta o critério qualitativo – a aptidão da conduta para influenciar a vontade livre do eleitor e desequilibrar a disputa entre os candidatos –, e não o quantitativo, qual seja a eventual diferença de votos entre o candidato eleito para determinado cargo e os não eleitos’ Precedentes. [...] (Ac. de 3.9.2019 no AgR-AI nº 18805, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.)

O abuso de poder econômico apesar de estar intimamente ligada à palavra “dinheiro”, não há necessidade de que o dinheiro beneficie de forma direta o eleitor. Existem outras atitudes que não implicam oferta de dinheiro ou de bens, e que, mesmo assim, podem tipificar a infração, como por exemplo: o uso de propagandas massivas, pagamento de ajudas a pessoas ou entidades, oferecimento de transporte gratuito para os eleitores no dia das eleições e etc.

Enquadram-se como abuso de poder econômico as ações típicas previstas no art. 299, art. 302 e art. 344 do Código Eleitoral:

Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita:

Pena – reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa.

Art. 302. Promover, no dia da eleição, com o fim de impedir, embaraçar ou fraudar o exercício do voto a concentração de eleitores, sob qualquer forma, inclusive o fornecimento gratuito de alimento e transporte coletivo:

Pena – reclusão de quatro (4) a seis (6) anos e pagamento de 200 a 300 dias-multa.

Art. 334. Utilizar organização comercial de vendas, distribuição de mercadorias, prêmios e sorteios para propaganda ou aliciamento de eleitores:

Pena - detenção de seis meses a um ano e cassação do registro se o responsável for candidato.

A ultrapassagem dos custos ou das despesas utilizadas em campanhas eleitorais em relação ao limite de gastos estabelecidos e declarados à Justiça Eleitoral também pode caracterizar abuso de poder econômico.

Como se pode ver, o abuso de poder econômico deve ser estudado em cada caso concreto, observando-se em primeiro lugar o objetivo eleitoral do abuso, e, comprovado este, analisando-se a peculiaridade do doador, do beneficiário, as condições econômicas do lugar.

4 Abuso de poder político

O Abuso do Poder Político está diretamente ligado ao detentor do poder, o agente público, seja detentor de cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, que se vale de sua posição para agir de modo a influenciar o voto do eleitor, atingindo principalmente a sua liberdade de escolha.

O abuso de poder político pode assumir diversas formas, por isso ao escrever sobre o assunto, o legislador preferiu não constituir o abuso de poder em um rol taxativo.

O instituto da Conduta Vedada tem previsão entre os artigos 73 a 78 da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), nos quais consta um rol extenso de condutas que são vedadas aos agentes públicos no

período eleitoral, que se descumpridas podem caracterizar abuso ou desvio de poder político.

No entanto, outras atitudes ou condutas, além daquelas explicitadas, podem configurar o tipo, e merecer investigação judicial, desde que se constituam em abuso do exercício de função, cargo ou emprego público, na administração direta ou indireta.

Para Coneglian (2022), o abuso de poder político tem a mesma função do abuso do poder econômico, qual seja influenciar o eleitor a agir em detrimento da liberdade de voto. O abuso de poder político é gesto típico de pessoa que exerce o poder, caracterizando-se por ato de autoridade em detrimento do voto.

Rodrigo López Zilio separa o abuso de poder de autoridade do abuso de poder político. Para o autor, o abuso de poder de autoridade é o ato ilícito, seja por exceder os limites da legalidade, seja por incompetência, emanado de agente público *latu sensu*, para obtenção de vantagem, para si ou para outrem, no pleito democrático. Quando o agente é detentor de mandato eletivo, configura-se o abuso de poder político. Já para Gomes (2022) :

“o abuso de poder político pode ser considerado uma forma de abuso de poder de autoridade, pois ocorre na esfera público-estatal sendo praticado por autoridade pública. Consubstancia-se no desvirtuamento de ações ou atividades desenvolvidas por agentes públicos no exercício de suas funções. A função pública ou a atividade da Administração estatal é desviada de seu fim jurídico-constitucional com vistas a condicionar o sentido do voto e influenciar o comportamento eleitoral de cidadãos”.

Nesse mesmo trilho, continua José Jairo Gomes:

"No Brasil, é público e notório que agentes públicos se valem de suas posições para beneficiar candidaturas. Desde sua fundação, sempre houve intenso uso da máquina administrativa estatal: ora são incessantes (e por vezes inúteis) propagandas institucionais (cujo real sentido é, quase sempre, promover o agente político), ora são as obras públicas sempre intensificadas em

anos eleitorais e suas monótonas cerimônias de inauguração, ora são os acordos e as trocas de favores impublicáveis, mas sempre envolvendo o apoio da Administração Pública, ora é o aparelho do Estado desviado de sua finalidade precípua e posto a serviço de um fim pessoal, ora são oportunísticas transferências de recursos de um a outros entes federados" (Gomes, 2018).

Segundo assentou o TSE:

(i) “10. O abuso do poder político, de que trata o art. 22, caput, da LC 64/90, configura-se quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros. Precedentes. [...]” (TSE – RO no 172365/DF – DJe, t. 40, 27-2-2018, p. 126/127);

(ii) o abuso de poder político é “condenável por afetar a legitimidade e normalidade dos pleitos e, também, por violar o princípio da isonomia entre os concorrentes, amplamente assegurado na Constituição da República” (TSE – ARO no 718/DF – DJ 17-6-2005);

(iii) “Caracteriza-se o abuso de poder quando demonstrado que o ato da Administração, aparentemente regular e benéfico à população, teve como objetivo imediato o favorecimento de algum candidato” (TSE – REspe no 25.074/RS – DJ 28-10-2005).

Nesse sentido, não se pode dizer que toda e qualquer conduta praticada por agente público é caracterizada como abuso, pois, muitas vezes, é uma conduta permitida e prevista, contudo o desvio de conduta é o que caracteriza o abuso de poder político.

Dito isso, extrai-se que o abuso de poder político somente se faz presente quando a máquina pública é utilizada como a clara finalidade de corromper o equilíbrio na disputa eleitoral, não se podendo

dizer que toda a ação que beneficie uma pluralidade de eleitores, ainda que em ano eleitoral, configura ato ilícito.

Por fim, se o abuso de poder econômico ou político, ocorrer durante campanha eleitoral, será necessária uma investigação judicial eleitoral, cuja procedência implicará a declaração de inelegibilidade para a eleição em curso e para aquelas que se realizarem nos próximos oito anos, e cassará o registro de candidatura ou o diploma, se este já tiver sido entregue, conforme preconiza o art.1º, inciso I, alínea “h”, da LC 135/2010, vejamos:

Art. 1º. São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

[...]

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

5 Conduas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais

Antes de se adentrar nas condutas vedadas, é necessária a definição de agentes públicos para fins eleitorais.

De acordo com o §1º do art.73 da Lei nº 9.504/1997:

“Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional”.

Observa-se que a definição de agentes públicos trazida pela referida lei é o gênero, de modo que existem as espécies, que são compreendidos em: - Agentes políticos; - Servidores titulares de cargos públicos, efetivos ou em comissão, em órgão ou entidade pública (autarquias e fundações); - Empregados públicos, sujeitos ao regime estatutário ou celetista, permanentes ou temporários, contratados por prazo determinado ou indeterminado, de órgão ou entidade pública, empresa pública ou sociedade de economia mista; - Requisitados para prestação de atividade pública; - Gestores de negócios públicos; - Estagiários; - Os que se vinculam contratualmente com o poder público (sejam eles prestadores terceirizados de serviço, concessionários ou permissionários de serviços públicos, bem como os delegados de função ou ofício público).

O artigo 73 da Lei 9.504/97 traz em seu *caput* o princípio básico norteador das condutas dos agentes públicos no período das eleições, ou seja, são vedadas as “[...] condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”.

O Tribunal Superior Eleitoral entende que:

“a configuração das condutas vedadas prescritas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 se dá com a mera prática de atos, desde que esses se subsumam às hipóteses ali elencadas, porque tais condutas, por presunção legal, são tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos no pleito eleitoral, sendo desnecessário comprovar-lhes a potencialidade lesiva.” (REsp nº 45.060, Acórdão de 26/09/2013, relatora Ministra Laurita Hilário Vaz.”

“[...] A aferição do abuso do poder econômico, político ou do uso indevido dos meios de comunicação social independe do resultado do pleito, devendo ser aferida de acordo com a gravidade da situação revelada pela prova dos autos. [...]” (Ac. De 7.2.2017 no RO nº 138069, rel. Min. Henrique Neves da Silva).

Sobre a matéria, o Tribunal Superior Eleitoral fixou a tese de que as condutas vedadas aos agentes públicos não dependem de dolo ou

culpa, bem como dispensam a análise da potencialidade de influenciar no pleito. Para configurar conduta vedada, basta que o agente público movimente a máquina pública buscando o favorecimento de determinada candidatura com o intuito de violar o princípio da igualdade de oportunidade entre os candidatos.

Algumas das condutas vedadas aos agentes públicos durante as campanhas eleitorais incluem:

- 1- Realizar propaganda de qualquer natureza em favor de candidatos, partidos políticos ou coligações, utilizando bens públicos (como prédios, veículos oficiais, equipamentos) ou recursos públicos (como verbas de publicidade).
- 2- Usar materiais ou serviços custeados pela administração pública para beneficiar candidatos, partidos políticos ou coligações. Isso inclui o uso de pessoal, veículos, telefones, computadores, impressoras, entre outros recursos.
- 3- Fazer pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão fora do horário eleitoral gratuito, a não ser em casos de urgência autorizados pela Justiça Eleitoral.
- 4- Realizar transferência voluntária de recursos da União aos estados e municípios, exceto nos casos de verbas destinadas a cumprir obrigações preexistentes ou em situações de calamidade pública.
- 5- Nomear, contratar ou demitir servidores públicos durante a campanha eleitoral, exceto em casos de necessidade excepcional e autorização prévia da Justiça Eleitoral.
- 6- Alterar a remuneração dos servidores públicos, exceto nos casos de revisão geral anual prevista na Constituição, ou conceder vantagens, aumentos ou reajustes salariais durante a campanha eleitoral.
- 7- Realizar despesas públicas em benefício de candidatos, como inaugurações, contratação de shows artísticos, distribuição gratuita de bens e serviços.

É importante destacar que as condutas vedadas podem variar de acordo com a legislação eleitoral de cada país e as normas específicas estabelecidas pela Justiça Eleitoral. Recomenda-se sempre consultar as leis eleitorais e as orientações dos órgãos competentes para obter informações atualizadas e precisas sobre as condutas vedadas durante as campanhas eleitorais em sua jurisdição.

6 Conclusão

Em suma, o abuso de poder econômico e político durante as campanhas eleitorais é uma preocupação importante para preservar a igualdade e a lisura do processo eleitoral. Para evitar esses abusos, existem diversas condutas vedadas aos agentes públicos durante as campanhas eleitorais.

Essas condutas vedadas têm como objetivo impedir que os agentes públicos utilizem sua posição e recursos públicos para beneficiar determinados candidatos, partidos políticos ou coligações. Essas restrições incluem a proibição de utilizar bens e recursos públicos para fazer propaganda em favor de candidatos, bem como a restrição no uso de materiais e serviços custeados pela administração pública.

Além disso, a legislação eleitoral estabelece restrições à realização de pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão fora do horário eleitoral gratuito, a transferência voluntária de recursos da União aos estados e municípios, nomeações e contratações de servidores públicos, alterações na remuneração desses servidores e despesas públicas em benefício de candidatos.

Essas medidas visam garantir a igualdade de oportunidades entre os candidatos, evitar a utilização indevida do aparato estatal em benefício de determinadas candidaturas e preservar a integridade do processo democrático. É fundamental que os agentes públicos ajam de acordo com essas restrições e sigam as normas estabelecidas pela Justiça Eleitoral, assegurando a lisura e transparência das eleições.

Em síntese, a conscientização sobre o abuso de poder econômico e político, juntamente com o cumprimento rigoroso das condutas vedadas aos agentes públicos, é fundamental para garantir eleições justas e democráticas, em que todos os candidatos possam competir em igualdade de condições e o interesse público seja preservado.

REFERÊNCIAS

CALDAS, Felipe Ferreira Lima Lins. **Abuso de poder, igualdade e eleição**: o direito eleitoral em perspectiva. Belo Horizonte: Del-Rey, 2016.

CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda eleitoral**. 15. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.