



**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA**

# **REVISTA POPULUS**

ISSN 2446-9319

Salvador  
n. 1 Setembro 2015

## COMPRA DE VOTOS E ABUSO DE PODER: UMA ANÁLISE DAS INFRAÇÕES ELEITORAIS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Fernanda Danielle Cavalcante Nogueira<sup>1</sup>

José Herval Sampaio Junior<sup>2</sup>

### RESUMO

Sendo o Brasil uma República Federativa assentada no regime democrático de direito, em que o povo elege seus representantes e, considerando que o Direito Eleitoral, ao regular os direitos políticos e o processo eleitoral, mantém íntima relação com a democracia, é imprescindível compreender o voto como instrumento do exercício da cidadania. Neste sentido, a compra de votos e o abuso de poder ao violarem a liberdade de escolha do eleitor, gerando desequilíbrio do pleito eleitoral, acabam por corromper o processo democrático. Compreender o tratamento dispensado pela Constituição Federal às referidas infrações eleitorais é, pois, o objetivo deste trabalho. A metodologia foi delineada por meio do método dedutivo e da pesquisa bibliográfica, sobressaltando a busca de subsídios com a análise da doutrina, da jurisprudência, da legislação eleitoral infraconstitucional e, sobretudo, da própria Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Democracia. Constituição Federal. Compra de Votos. Abuso de Poder.

### ABSTRACT

Since Brazil is a Federative Republic seated in the democratic rule of law, in which the people elect their representatives and, considering that the Electoral Law, the regular political rights and the electoral process, is intimately related to democracy, it is essential to understand the vote as an instrument of citizenship. In this sense, vote buying and abuse of power by violating the freedom of choice of the voter, generating imbalance in the election campaign, eventually corrupt the democratic process. Understanding the treatment by the

<sup>1</sup> Graduada em História (UERN) e graduanda em Direito, pela mesma Universidade.

<sup>2</sup> Mestre e Doutorando em Direito Constitucional, Especialista em Processo Civil e Penal, Professor da UERN, ESMARN, Coordenador Acadêmico do Curso de Especialização de Direitos Humanos da UERN. Autor de várias obras jurídicas, Juiz de Direito e ex-Juiz Eleitoral.

Constitution to such electoral offenses is therefore the aim of this work. The methodology was designed by the deductive method and literature, startling the search for grants with the analysis of the doctrine, jurisprudence, the infra electoral legislation and, above all, the very Constitution of 1988.

Keywords: Democracy. Federal Constitutionm. Vote Buying. Abuse of Power.

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil é uma República Federativa assentada no regime democrático de direito, em que o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos do art. 1º da Constituição Federal. Em sendo o ramo do direito público que regula os direitos políticos e o processo eleitoral, o Direito Eleitoral mantém íntima ligação com a democracia, ao passo em que as eleições são a base do processo político com reflexo na ação governamental.

Na democracia representativa, o povo elege, por meio do voto, seus representantes, para que estes externem a vontade popular, tomando decisões em prol da sociedade, e não com o intuito de qualquer favorecimento pessoal. Mais do que realizar a “vontade da maioria”, a democracia moderna tem se voltado para o respeito às minorias, aperfeiçoando-se, sobretudo, com a participação efetiva dos cidadãos, com a igualdade dos votos e com o controle do programa de ação proposto.

Inserido entre os direitos e garantias individuais do cidadão, o voto é o instrumento pelo qual o eleitor materializa e expressa suas opções políticas e, sobretudo, exerce a cidadania. Se violado, tem-se o enfraquecimento de um dos mais poderosos instrumentos de exercício da liberdade política assegurado pela nossa Carta Magna.

Logo, a compra de votos e o abuso de poder constituem práticas eleitorais dolosas e ilícitas, nem sempre explícitas, que se caracterizam pela aquisição de votos em troca de bens ou de qualquer outra vantagem, com potencial de contribuir para gerar desequilíbrio no pleito eleitoral.

A partir deste ponto o artigo está estruturado da seguinte forma: no primeiro, discute-se a Constituição Federal de 1988 e as leis eleitorais brasileiras, bem como os princípios que norteiam o Direito Eleitoral. No segundo capítulo, destacam-se as infrações eleitorais da compra de votos e do abuso de poder à luz da Constituição Federal. E por fim, o terceiro capítulo que trata das consequências das práticas de compra de votos e do abuso de poder para o processo eleitoral brasileiro.

## 2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS LEIS ELEITORAIS BRASILEIRAS

O art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, preceitua que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, o que caracteriza o regime de democracia semidireta. Neste regime, o povo elege seus representantes, sendo-lhe facultada a tomada de decisões em matérias relevantes, sem que para isso tenha que recorrer a intermediários. Nos dizeres de Puccinelli Júnior.

ao lado da representação eletiva, o constituinte adiciona as técnicas de participação direta elencadas no inciso LXXIII do art. 5º (ação popular) e nos incisos I a III do art. 14 (plebiscito, referendo e iniciativa popular), todos da CF/88.<sup>3</sup>

Não obstante, como sabido, as eleições gerais constituem a base, por excelência, do processo político com reflexo direto na ação governamental. O Direito Eleitoral, em sendo o ramo do direito público que regula os direitos políticos e o processo eleitoral, dialoga diuturnamente com a democracia e com ela se confunde, posto serem, na verdade, indissociáveis. Trata-se, na verdade, do estudo das normas que organizam e disciplinam o alistamento, a convenção partidária, o registro de candidaturas, a propaganda política, a votação, a apuração, a diplomação dos eleitos e as demais garantias constitucionais relacionadas ao exercício do sufrágio.

279

### 2.1 OS DIREITOS POLÍTICOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988

No sistema de Democracia Representativa, o Estado exerce seu poder soberano, por meio de pessoas eleitas pelo povo, ou seja, para o exercício das funções típicas e indelegáveis, baseadas em regras previamente definidas. O povo elege seus representantes, outorgando-lhes poderes plenos. Não obstante, essa outorga não é irrevogável, uma vez que o cidadão, detentor do poder político, não mais deve-se contentar em ser mero expectador, mas o próprio agente das propostas, exercendo o controle ético daquele que foi eleito para representá-lo. Ao exercer esse controle o povo contribui, pois, para aprimorar a democracia.

Portanto, que na democracia representativa, o povo elege seus representantes para que estes externem a vontade popular, tomando decisões em prol da sociedade, de tal forma que o próprio povo se sentisse governando, e não com o intuito de favorecimento pessoal.

<sup>3</sup> PUCCINELLI JÚNIOR, André. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 413.

Neste diapasão, os dizeres do professor Dalmo de Abreu Dallari sobre o mandato:

[...] a) o mandatário, apesar de eleito por uma parte do povo, expressa a vontade de todo o povo, ou, pelo menos, de toda a circunscrição eleitoral onde foi candidato, podendo tomar decisões em nome de todos os cidadãos da circunscrição, ou mesmo de todo o povo do Estado se tiver sido eleito para um órgão de governo do Estado. b) Embora o mandato seja obtido mediante um certo número de votos, ele não está vinculado a determinados eleitores, não se podendo dizer qual o mandato conferido por certos cidadão. c) O mandatário, não obstante decidir em nome do povo, tem absoluta autonomia e independência, não havendo necessidade de ratificação das decisões, além do que as decisões obrigam mesmo os eleitores que se opunham a elas. d) O mandato é de caráter geral, conferindo poderes para a prática de todos os atos compreendidos na esfera de competência do cargo para o qual alguém é eleito. e) O mandatário é irresponsável, não sendo obrigado a explicar os motivos pelos quais optou por uma ou por outra orientação; f) Em regra o mandato é irrevogável, sendo conferido por prazo determinado.<sup>4</sup>

280

As leis, então, criadas pelos representantes legalmente constituídos, tornam o Estado adstrito ao cumprimento de regras e limites estabelecidos, restando ao Poder Judiciário, dotado de autonomia e autoridade, o dever constitucional de resguardá-las.

Nas linhas mestras de José Afonso da Silva, paulatinamente,

o regime representativo desenvolveu técnicas destinadas a efetivar a designação dos representantes do povo nos órgãos governamentais. A princípio, essas técnicas aplicavam-se empiricamente nas épocas em que o povo deveria proceder à escolha dos representantes. Aos poucos, porém, certos modos de proceder foram transformando-se em regras, que o direito democrático de participação do povo no governo, por seus representantes, acabara exigindo a formação de um conjunto de normas legais permanentes, que recebera a denominação de direitos políticos.<sup>5</sup>

Assim, os direitos políticos são o conjunto de normas que disciplinam a atuação da soberania popular. Nas palavras de Almeida,<sup>6</sup> “o poder que possui

<sup>4</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 158.

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 233.

<sup>6</sup> ALMEIDA, Roberto Moreira de. *Curso de Direito Eleitoral*. 8. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2014. p. 83.

o nacional de participar ativa e passivamente da estrutura governamental estatal ou de ser ouvido pela representação política”.

Neste íterim, temos que a aquisição dos direitos políticos é um processo gradual, iniciado aos 16 anos e aperfeiçoado aos 35, desde que observados requisitos adicionais previstos pelo constituinte. Dentre os direitos políticos ativos e passivos: a aptidão de votar; de opinar por meio de plebiscito e referendo; de subscrever projeto de lei de iniciativa popular e de propor ação popular, assim como, a capacidade de disputar cargos eletivos por meio de votos.

Ocorre que não basta a capacidade eleitoral ativa, sendo imprescindível o preenchimento das condições de elegibilidade previstas na Carta Magna (art. 14, § 3º), a saber: nacionalidade brasileira; pleno gozo dos direitos políticos; alistamento eleitoral; domicílio eleitoral na circunscrição; filiação partidária, além de ter, na data da posse, a idade mínima de 18 anos para o cargo de vereador; de 21 anos para os cargos de deputado estadual, deputado federal, prefeito e vice-prefeito; de 30 anos para ser governador ou vice e de 35 anos para os cargos de presidente, vice-presidente e senador.

Importa destacar, por outro lado, as inelegibilidades, para muitos consideradas cláusulas impeditivas do pleno exercício da cidadania ante a restrição da capacidade eleitoral passiva. Classificadas em absolutas e em relativas, todas elencadas no art. 14, §§ 4º a 9º da CF/88, as inelegibilidades atingem, em sucinto resumo, os inalistáveis (estrangeiros e militares conscritos) e os analfabetos, além das restrições temporárias para a disputa de determinados pleitos ou cargos específicos, sem privar o cidadão de disputar outras eleições que não estejam vinculadas às causas impeditivas, para citar como exemplo a possibilidade de reeleição limitada a um período subsequente.

## 2.2 A CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS ELEITORAIS BRASILEIRAS

A Constituição Federal, conforme assentado anteriormente, preceitua que o povo é titular do poder soberano e o exerce por meio do sufrágio, universal e direto, materializado por meio do voto secreto e periódico, constituindo cláusulas pétreas previstas no art. 60, § 4º, I e II, da nossa Carta Magna.

Art. 60.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

[...]

O sufrágio é o poder que dispõe o povo de participar da vida política do Estado e o voto, o instrumento através do qual o sufrágio é exercido.

O voto direto, por sua vez, outorga ao eleitor a condição de responsável imediato pelos resultados eleitorais, rejeitando-se a ideia de eleições em diversos níveis. Secreto, quando adotadas medidas diuturnas para impedir qualquer tipo de acesso ao seu conteúdo, suprimindo o segredo determinado pela Constituição. Daí porque não se permite, sob nenhuma hipótese, o uso de equipamentos capazes de captar imagens nas cabinas de votação.

Inserido entre os direitos e garantias individuais do cidadão, o voto é instrumento do exercício da democracia. Se violado, teremos o enfraquecimento de um dos mais poderosos instrumentos de exercício da liberdade política assegurado pela nossa Carta Magna. Destarte, em que pese ser o voto direto, secreto, universal e periódico, poderá haver eleição indireta ante a excepcional vacância concomitante dos cargos de prefeito e vice-prefeito, governador e vice-governador, presidente e vice-presidente, conquanto que ocorrida nos últimos dois anos do mandato.

O Código Eleitoral Brasileiro foi instituído por meio da Lei n. 4.737 de 15 de Julho de 1965 e constitui, apesar de defasado, uma das principais fontes do Direito Eleitoral. Nele estão disciplinados o alistamento eleitoral, os atos que antecedem as eleições, os recursos e os crimes eleitorais. Além disso, a Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97), a Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar n. 64/90), a Lei Geral dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95) e as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, são também fontes do Direito Eleitoral que, somadas às fontes subsidiárias (Código Penal, Código de Processo Penal, Código Civil e Código de Processo Civil), formam o arcabouço da dogmática jurídica eleitoral brasileira.

Destaque-se, por oportuno, que o nosso Código Eleitoral, apesar de ser formalmente uma lei ordinária em seu nascedouro, foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 com força de Lei Complementar em alguns de seus dispositivos, em especial, aqueles que destacam a composição e competências dos órgãos do Poder Judiciário Eleitoral.

Por fim, vale ressaltar que a competência para legislar acerca do Direito Eleitoral é privativa da União, nos termos do art. 22 da Constituição Federal, muito embora que, conforme assentado no parágrafo único do referido artigo, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral expedir instruções para o fiel cumprimento do Código Eleitoral e de toda a legislação eleitoral vigente, desde que não estabeleça restrições a direitos sem qualquer embasamento legal.

Assim sendo, tem-se inequivocamente que as leis eleitorais encontram seu fundamento, por excelência, na Carta Magna de 1988.

## 2.3 O PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO

O Direito Eleitoral enquanto ramo do Direito Público tem por objeto a normatização do processo eleitoral, desde o alistamento do eleitor até a diplomação dos eleitos. É, pois, o estudo das normas e procedimentos que regulamentam as eleições, garantindo que o processo eleitoral transcorra dentro da normalidade, com o intuito precípuo de viabilizar a vontade dos eleitores e fortalecer a democracia.

O sistema eleitoral brasileiro baseia-se no voto direto e secreto, onde o eleitor escolhe diretamente os seus representantes de forma sigilosa, não podendo divulgar suas escolhas a terceiros. Atualmente, somente os membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo são escolhidos por meio do voto direto, sendo as eleições do 1º turno realizadas sempre no primeiro domingo do mês de outubro e as do 2º turno (somente para os cargos de Presidente, Governador e Prefeito em municípios com mais de 200 mil eleitores e quando no 1º turno nenhum deles tiver alcançado a maioria absoluta dos votos), quando houver, no último domingo do mês.

Presidentes, Governadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Prefeitos e Vereadores são eleitos para mandatos de quatro anos. Destaque-se que a eleição do Presidente, Governador e Prefeito implicará consequentemente, na do seu vice, companheiro de chapa. No que tange à eleição para o Senado, temos que esta também é majoritária, com legislaturas de oito anos. Representantes dos estados, os senadores são eleitos em número de três para cada unidade da Federação, totalizando 81. Alternadamente, um terço dos senadores é renovado a cada quatro anos e nas eleições seguintes a renovação é de dois terços. Considerando que cada senador escolhe um suplente, caso se afaste durante a legislatura, o suplente assumirá a vaga.

Já para as vagas de deputado federal, deputado estadual e vereadores, a Constituição adotou o sistema proporcional de votos, onde cada estado elegerá no mínimo oito e no máximo setenta deputados, de um total de 513 vagas existentes na Câmara dos Deputados, admitindo-se, inclusive, o voto na legenda ou no partido. O processo eleitoral deve, portanto, conter uma estrutura lógica, cujos atos estejam a ela vinculados, submetendo-se, inclusive, ao ordenamento pré-existente em codificação única ou em diversos diplomas legislativos.

No Brasil, o Código de Processo Civil e o Código de Processo Penal são subsidiários do Código Eleitoral, aplicando-se supletivamente ao mesmo. Imperioso destacar que a relação processual eleitoral gera direitos e obrigações para os sujeitos ativos e passivos envolvidos.

Lamentavelmente, nosso sistema eleitoral é acompanhado por uma crescente esterilização dos votos e uma consequente exclusão política de



parcela considerável da população que desacredita daqueles que se dispõem a representar o povo. Estima-se que mais de 8 milhões de eleitores votem nulo, evidenciando grande descrédito da classe política.

Isso talvez se justifique pelo monopólio da disputa eleitoral por partidos, além das inúmeras denúncias de corrupção. Não obstante, essa paralisação é prejudicial na medida em que corrompe a democracia e a ideia de representação do próprio povo.

### 3 COMPRA DE VOTOS E ABUSO DE PODER À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal de 1988 assegura taxativamente que a soberania popular será exercida por meio do sufrágio universal e do voto direto e secreto, conforme disposto no *caput* do art. 14.

A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante:  
[...].

284

O nosso legislador constituinte optou, portanto, pelo sufrágio sem qualquer restrição qualificativa ao exercício do voto, direto, igual e escrutínio. O próprio Código Eleitoral traz uma série de providências para garantir o sigilo do voto. São elas: o uso de cédulas oficiais em todas as eleições, de acordo com modelo aprovado pelo Tribunal Superior; o isolamento do eleitor em cabina indevassável para o efeito de assinalar na cédula o candidato escolhido; a verificação da autenticidade da cédula oficial à vista das rubricas e emprego de urna que assegure a inviolabilidade do sufrágio, nos termos do seu art. 103, incs. I a IV.

Assegurado a todos os cidadãos, o voto é obrigatório para os maiores de dezoito anos e facultativo para os analfabetos, para os maiores de setenta anos e para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos, como forma de buscar a inclusão política de toda a sociedade. Instrumento por meio do qual se materializa o direito fundamental do sufrágio, principal meio de tentativa de mudanças tanto perquiridas pela sociedade, o voto constitui direito público subjetivo, não se restringindo à esfera privada do eleitor, mas à dimensão relativa ao seu papel enquanto cidadão.

Enquanto manifestação da soberania popular, o voto é um dos mecanismos mais aprimorados da expressão política dos cidadãos, daí porque a legislação eleitoral prevê diversas garantias para o seu exercício. Neste ínterim, o voto torna-se, nos termos da Constituição Federal, o principal meio de exercício do sufrágio, por se tratar de ato político que viabiliza o direito do cidadão de eleger, ser eleito e, sobretudo, de participar da organização e da

atividade do poder estatal. Voto não se confunde, portanto, com o sufrágio. Voto é o exercício do direito de sufrágio.

Não obstante, em que pesem todos os dispositivos legais e constitucionais criados para garantir um processo eleitoral limpo e livre de nós, a exemplo do comando externado no art. 234 do Código Eleitoral, onde “ninguém poderá impedir ou embaraçar o exercício do sufrágio”, a captação ilícita, materializada na compra de votos, e o abuso de poder têm se tornado práticas corriqueiras nas eleições.

Daí a necessidade cada vez maior de aprofundarmos os estudos acerca dos dispositivos legais e constitucionais que tratam de matéria eleitoral, com o fito de combater os inúmeros abusos e atos ilícitos, garantindo o equilíbrio da disputa, pois o voto deve ser livre de quaisquer dessas práticas, sob pena de não ter validade.

### 3.1 CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO

O voto é o meio pelo qual o eleitor materializa e expressa suas opções políticas, aprovando ou reprovando candidatos, políticos, condutas, partidos ou mesmo ideologias. A captação ilícita de sufrágio, materializada na compra de votos, constitui prática eleitoral dolosa e ilícita, nem sempre explícita, e que se caracteriza pelo estímulo mercenário à concessão do voto. É, pois, a aquisição de votos em troca de bens ou de qualquer outra vantagem.

Cumprido destacar por oportuno, não ser necessário que a compra do voto do eleitor seja efetivada, bastando que haja o simples ato de doar, oferecer ou entregar bem ou vantagem pessoal com a intenção de obter o voto no período compreendido entre o registro da candidatura e o dia da eleição. Basta haver, portanto, a tentativa de alienação do direito de opção eleitoral em troca de qualquer valor para caracterização da conduta ilícita. Esse estímulo para o direcionamento do voto em troca de qualquer benefício, movido por interesses espúrios, corrói a liberdade de escolha do eleitor e enfraquece a democracia.

Assim, marcada por intensa negociação de bens materiais, favores administrativos e promessas de cargos e outras vantagens, a compra de votos deve ser duramente combatida com vistas ao aperfeiçoamento do processo de escolha dos representantes políticos e, via de consequência, ao fortalecimento da democracia.

#### 3.1.1 Conceito

O Tribunal Superior Eleitoral sucintamente conceituou a captação ilícita de sufrágio, como sendo “o oferecimento ou promessa de vantagem ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto”.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 20.531, de 14 de dezembro de 1999, Relator Ministro Maurício Corrêa.

### 3.1.2 Previsão Legal

Prevista no art. 222 do Código Eleitoral, a captação ilícita de sufrágio, também conhecida como compra de votos, não dispunha de definição legal explícita, o que só veio ocorrer com a inserção do art. 41-A na Lei das Eleições. Assim, referindo-se à captação ilícita de sufrágio, o referido artigo se reporta à alienação ou tentativa de alienação do voto em troca de qualquer valor ou vantagem de qualquer natureza. O artigo em comento passou também a considerar captação ilícita de sufrágio a prática de violência ou grave ameaça ao eleitor com a finalidade de obter-lhe o voto.

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.

286

A captação ilícita de sufrágio, na esfera criminal, configura o crime de corrupção eleitoral (art. 299), nas modalidades ativa e passiva. Ativamente, qualquer pessoa poderá ser sujeito do crime. Já a modalidade passiva, é exclusiva do eleitor.

Lei nº 4.737/65

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 5 a 15 dias-multa.

Verifica-se, por oportuno, que a conduta de dar, oferecer ou prometer vantagem a alguém deve ter a intenção de obter voto ou conseguir abstenção, não depende da ocorrência do resultado. Consuma-se com o simples oferecimento de vantagem a alguém com a finalidade de obter o voto, não sendo necessário que o destinatário da oferta efetivamente vote no candidato. O referido artigo dispõe, inclusive, que a oferta não precisa sequer ser aceita para configurar o crime de corrupção eleitoral ativa.

Percebe-se, no entanto, que em ambos os artigos o que se busca tutelar é a liberdade do eleitor de escolher o seu candidato sem qualquer subterfúgio. Destarte, a captação ilícita de sufrágio constitui modalidade da corrupção eleitoral, configurada tanto na tentativa de comprar o voto do eleitor em troca de

alguma benesse, como também na própria execução da conduta, razão pela qual se diz que a consumação da infração é de natureza meramente formal.

Inúmeros julgados têm se debruçado acerca da famigerada compra de votos, que tanto ofende a liberdade do sufrágio. É o que se segue:

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL – INICIAL ADEQUADA AOS REQUISITOS DO ART. 282 DO CPC – AUSÊNCIA DE INÉPCIA – AIJE – VIA QUE INDEPENDE DO RESULTADO DE AIME OU RECED – REPRESENTAÇÃO POR CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO – AUSÊNCIA DE LITISPENDÊNCIA – IMPUTAÇÃO CLARA, DELIMITADA E BEM FUNDADA – PRESENÇA DE JUSTA CAUSA PARA AÇÃO – DOAÇÃO DE ESPINGARDA DE SETA – AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE POTENCIALIDADE LESIVA DO ATO – TRANSPORTE GRATUITO E REITERADO DE ELEITORES – UTILIZAÇÃO DE EMPRESA DE TURISMO COMO FACHADA – ABUSO DO PODER ECONÔMICO E POTENCIALIDADE PARA INFLUIR NO RESULTADO DO PLEITO – CONFIGURAÇÃO – LC 64/2010 – APLICABILIDADE AO PLEITO DE 2010 – JULGAMENTO DA AÇÃO APÓS A DIPLOMAÇÃO – CASSAÇÃO DE REGISTRO – IMPOSSIBILIDADE – EXTINÇÃO DO FEITO NESSE PARTICULAR – INELEGIBILIDADE POR 3 ANOS – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO – CONDENAÇÃO – PEDIDO DE CASSAÇÃO DO DIPLOMA – INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA – ARTS. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, E 5º, LV, DA CONSTITUIÇÃO – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO – AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

[...]

7. O exame da potencialidade não se prende ao resultado das eleições. Importam os elementos que podem influir no transcurso normal e legítimo do processo eleitoral, sem necessária vinculação com resultado quantitativo (RCED 703, Acórdão de 28/05/2009, Relator Min. FELIX FISCHER; RO n. 781, Rel. Min. Peçanha Martins, DJ de 24.9.2004; RO 752/ES, Rel. Min. Fernando Neves, DJ de 6.8.2004).

8. A promoção de viagens gratuitas da capital para distante localidade, base eleitoral do candidato, tem potencialidade para angariar votos ilicitamente, mormente quando efetuada reiteradamente e em diversos veículos, tendo potencial para desequilibrar o resultado do pleito.

9. As alterações promovidas pela LC 135/2010 na LC 64/90 não se aplicam às eleições de 2010 (RE 633.703/MG, Relator Ministro Gilmar Mendes, em 23/03/2011).

ELEIÇÕES 2008. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. DISTRIBUIÇÃO DE VALES-CIMENTO A ELEITORES. REEXAME DE PROVAS. INVIABILIDADE. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. ANÁLISE PREJUDICADA. FUNDAMENTOS NÃO AFASTADOS. DESPROVIMENTO. [...]

3 – Consoante os enunciados 7 do STJ e 279 do STF, a base fática não pode ser alterada em sede de recurso especial: o Tribunal *a quo* no exame crítico da prova – testemunhal e documental – concluiu que houve captação ilícita de sufrágio por meio da distribuição de “vales-cimento” a eleitores em troca de votos.

RECURSO ELEITORAL nº 15267, Acórdão nº 15267 de 11/06/2010, Relator(a) RAIMUNDO NONATO SILVA SANTOS, Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 111, Data 22/6/2010, Página 9/10).

Recurso Criminal. Corrupção Eleitoral Ativa. Art. 299 do Código Eleitoral. Doação de sacos de cimento em troca de votos. Provas. Insuficiência. Recurso provido.

1. É necessário para a configuração do crime de corrupção eleitoral a existência do dolo específico, caracterizado pela finalidade de obter ou dar voto ou prometer abstenção;
2. Inexistência de provas robustas o suficiente a configurar condutas tipificadas no art. 299 do Código Eleitoral, ausente comprovação de que o fim da referida ação foi a obtenção do voto do eleitor;
3. Recurso a que se dá provimento.

(RECURSO CRIMINAL nº 80, Acórdão de 16/12/2010, Relator(a) CARLOS DAMIÃO PESSOA COSTA LESSA, Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 15, Data 26/01/2011, Página 6).

Conforme assentado pelo professor Herval Sampaio Júnior, ante o flagrante ilícito, sequer há a necessidade de participação direta dos candidatos beneficiados.<sup>8</sup> Ora, se de alguma forma são utilizados mecanismos com potencialidade para influenciar o resultado das eleições, não importa que haja a participação direta dos candidatos para a demonstração aritmética dos efeitos do ilícito, bastando, para tanto, a atuação de terceiros a mando do candidato a ser beneficiado.

É certo que, muitas vezes, terceiros nutrem interesses escusos em que um determinado candidato saia vitorioso das urnas, e para isso praticam condutas vedadas pelas leis eleitorais. O Tribunal Superior Eleitoral, por meio

<sup>8</sup> SAMPAIO JÚNIOR, José Herval. *Abuso do Poder nas Eleições*: ensaios. Salvador: JusPodivm, 2014. p. 367.

de sua farta jurisprudência, inclusive, não exige a participação do candidato para fins de aplicação do art. 41-A da Lei das Eleições, bastando tão somente o consentimento, a anuência, o conhecimento ou mesmo a ciência dos fatos que resultaram na prática do ilícito eleitoral e o mais importante que esse resultado do ilícito lhe possa ser favorável, conforme se verifica a seguir:

RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ABUSO DO PODER ECONÔMICO. CASSAÇÃO DE DIPLOMA. CANDIDATA AO CARGO DE DEPUTADO FEDERAL.

[...]

2. A atual jurisprudência do Tribunal não exige a prova da participação direta, ou mesmo indireta, do candidato, para fins de aplicação do art. 41-A da Lei das Eleições, bastando o consentimento, a anuência, o conhecimento ou mesmo a ciência dos fatos que resultaram na prática do ilícito eleitoral, elementos esses que devem ser aferidos diante do respectivo contexto fático.

(Recurso contra Expedição de Diploma nº 755, Acórdão de 24/08/2010, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: DJE – Diário da Justiça Eletrônico, Data 28/9/2010, Página 11 e 15).

289

[...]. 3. A jurisprudência desta c. Corte Superior não exige a participação direta do candidato, bastando o consentimento, a anuência em relação aos fatos que resultaram na prática do ilícito eleitoral. [...]. (Ac. de 22/6/2010 no RESPE n. 30.274, Rel. Min. Marcelo Ribeiro).

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2008. REPRESENTAÇÃO ELEITORAL. INÉPCIA DA INICIAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. DOAÇÃO DE KITS PARA INSTALAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. PROMESSA DE ENTREGA DE CASA, EM TROCA DE VOTO. TESTEMUNHOS QUE CORROBORAM A OCORRÊNCIA DE CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ART. 41-A, DA LEI N.º 9.504/97. CONFIGURAÇÃO. SENTENÇA REFORMADA. CASSAÇÃO DO DIPLOMA E APLICAÇÃO DE MULTA. RECURSO PROVIDO.

1 - Nos termos da jurisprudência do colendo Tribunal Superior Eleitoral é suficiente que a peça vestibular descreva fatos que, em tese, configurem ilícitos eleitorais, conforme precedentes.

2 - *A configuração da captação ilícita de sufrágio se impõe a partir da simples promessa ou entrega de bem ou vantagem a eleitor, em troca de voto, ou seja, com o objetivo de obter-lhe o voto. Busca-se, assim, proteger a livre preferência de voto do eleitor.*

3 - “Verificado um dos núcleos do artigo 41- A da Lei n.º 9.504/97 - doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza - no período crítico compreendido do registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, presume-se o objetivo de obter voto, sendo desnecessária a prova visando a demonstrar tal resultado. Presume-se o que normalmente ocorre, sendo excepcional a solidariedade no campo econômico, a filantropia”.

Para haver a caracterização da captação ilícita de sufrágio não é necessário que o beneficiário ofereça, diretamente, benesses e vantagens em troca dos votos, bastando, portanto, o seu consentimento com o ato ilegal. Ademais, a conduta ilícita deve partir sempre do candidato interessado ou de terceiro a mando dele que, agindo dolosamente, age com intenção de obter o voto do eleitor.

Exigir a participação ativa e pessoal dos próprios candidatos seria negar a eficácia da lei, uma vez que a conduta ilícita, no mais das vezes, é praticada por terceiros. Todavia, será sempre preciso demonstrar que o candidato tinha conhecimento do ilícito eleitoral, não sendo necessária a sua participação na execução dos atos de corrupção. Ao não exigir a aceitação da oferta pelo eleitor ou que o candidato efetivamente verbalize o pedido do voto em troca do oferecimento de algum bem ou vantagem, o legislador firmou a captação ilícita de sufrágio como conduta lesiva à administração das eleições, não restringindo, sobretudo, sua incidência sobre qualquer das hipóteses da compra de votos.

Notadamente, a captação ilícita de sufrágio pode ser traduzida na conduta ilícita dirigida à obtenção do voto, como também na ação que tem por finalidade conduzir o eleitor a abster-se do exercício do voto, a chamada compra de votos negativa. O Tribunal Superior Eleitoral a esse respeito decidiu que:

[...] resta configurada a violação ao art. 41- A da Lei nº 9.504/1997 mesmo em caso de pagamento para abstenção do voto, posição que demonstra a preocupação desta Corte com a efetiva repressão do ilícito. [...]. (Ac. de 22/3/2007 nos EARESPE nº 25.878, rel. Min. José Delgado).

A mercantilização do voto revela, assim, os vícios de uma sociedade corrompida e que transforma as eleições numa operação de compra e venda, como num mercado e isso por óbvio não pode ser admitido. São firmes as lições apreendidas trazidas no livro “O Nobre Deputado” por Márlon Reis acerca da rede de corrupção que envolve o voto.

Não faz sentido imaginar que a compra de votos acontece apenas no dia da eleição. O que se dá aos eleitores na

véspera do pleito é apenas um mimo, um presente. Algo para ele lembrar de votar no candidato indicado pelo líder local. O que decide mesmo a conduta do eleitor é o seguinte: os serviços públicos simplesmente não funcionam se não houver ajuda política.<sup>9</sup>

E ainda,

[...] Não vende o voto apenas quem recebe R\$ 30, um remédio ou uma dentadura. Se você votou num sujeito porque ele prometeu regularizar seu lote irregular no condomínio de luxo, também mercadejou seu voto. Isso não tem nada a ver com classe social.<sup>10</sup>

Os comentários apostos logo confirmam que nossas eleições são caracterizadas por uma intensa negociação de bens materiais, favores e promessas, que resultará em consequências drásticas para toda a coletividade.

### 3.1.3 Sanções

Nos termos do art. 41-A, incluído na Lei das Eleições, como forma de combater a prática danosa da compra de votos, previu-se, além da responsabilidade penal do infrator, algumas sanções civis ou extrapenais. São elas: multa, cassação de registro ou de diploma e inelegibilidade. Por meio da Lei n. 12.034/2009, foi acrescentado ao art. 41-A o § 1º, estabelecendo que: “para a caracterização da conduta ilícita, é desnecessário o pedido explícito de votos, bastando a evidência do dolo, consistente no especial fim de agir”.

A inovação legal apenas afirmou o óbvio ao dizer que a conduta capaz de levar à aplicação das sanções previstas no art. 41-A há de ser fundada na intenção de abordar o eleitor, prometendo-lhe vantagens em troca do voto. Ora, não há como comprar votos na modalidade culposa.

Almeida<sup>11</sup> aponta quatro condutas que, cumulativamente apuradas, são indispensáveis à aplicação das sanções em face da prática da captação ilícita de sufrágio, a saber: a prática de alguma conduta punível (dolo, oferecer, entregar); a legitimidade da conduta (do candidato ou de alguém a mando dele); a finalidade (dolo de comprar o voto) e ainda, o lapso temporal da prática da conduta ilícita que deverá ocorrer entre o registro da candidatura e o dia da eleição.

**Multa** - Ante a prática da famigerada compra de votos, a Justiça Eleitoral previu a incidência de multa entre 1.000 (mil) e 50.000 (cinquenta mil) UFIR, a ser arbitrado discricionariamente, em observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

<sup>9</sup> REIS, Márlon, *O Nobre Deputado*: relato chocante (e verdadeiro) de como nasce, cresce e se perpetua um corrupto na política brasileira. Rio de Janeiro: LeYa, 2014. p. 83

<sup>10</sup> Ibidem, p. 105.

<sup>11</sup> ALMEIDA, op. cit., p. 474-475.



**Cassação do registro ou do diploma** - Dentre as sanções cabíveis, está a cassação do registro ou mesmo do diploma do infrator. Se o candidato não praticou a conduta vedada, será submetido apenas à cassação do registro ou do diploma e não à inelegibilidade. Já os responsáveis diretos pelo ato serão submetidos tão somente à inelegibilidade pelo prazo de oito anos. Destaque-se que, caso o candidato não seja eleito, mas tenha incorrido no crime de compra de votos, poderá ser punido com multa e com eventual decretação de inelegibilidade.

**Inelegibilidade** - Com o intento de dar resposta aos anseios sociais pela ampliação do rigor acerca das candidaturas e em observância ao disposto no art. 14, § 9º, da Constituição Federal, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) iniciou a Campanha da Ficha Limpa em 2008, com a coleta de 1,3 milhão de assinaturas que resultou num projeto de iniciativa popular. O referido projeto de lei previa não ser recomendada a candidatura de pessoas contra as quais pairassem condenações criminais.

Após o advento da Lei da Ficha Limpa, sancionada em 4 de junho de 2010, o projeto de lei converteu-se na Lei Complementar n. 135, publicada no *Diário Oficial da União* no dia 7 de junho do mesmo ano; o art. 1º, inc. I, alínea “j”, da Lei Complementar nº 64/90 passou a ser redigido da seguinte forma:

Art. 1º São inelegíveis:

I) para qualquer cargo:

j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição”.

Ora, se a própria Constituição declara que a inelegibilidade considerará a vida pregressa do candidato, parece sem sentido considerar o contrário.

### 3.2 ABUSO DE PODER

É indiscutível que o uso do poder econômico, político e dos meios de comunicação influencia, consideravelmente, o resultado das eleições.

O que dizer então do uso abusivo do poder econômico, político e dos meios de comunicação nos pleitos eleitorais?

Determinadas condutas praticadas em excesso e desviadas de suas finalidades precípuas, ao contribuírem para distorcer a vontade do eleitor, são consideradas abuso de poder.

Nas lições de Marcus Vinícius Furtado Coelho,

a democracia pressupõe legitimidade no exercício do poder. O espaço democrático será consolidado e ampliado, em quantidade e qualidade, com um processo eleitoral que permita a livre escolha dos representantes, legitimando os dirigentes dos poderes do Estado, com a criação de mecanismos que garantam ao máximo possível a adaptação abusiva dos que se perpetuam no poder com práticas lesivas e abusivas contra a consciência popular.<sup>12</sup>

O fato é que o abuso de poder enquanto meio para garantir a vitória nas eleições está intimamente ligado ao desequilíbrio de forças entre os que postulam em disputa um cargo eletivo, razão pela qual devem ser implementados mecanismos que limitem tais práticas.

Entender como a Constituição Federal e as leis eleitorais combatem as práticas capazes de desequilibrar o pleito eleitoral é, pois, um dos objetivos deste trabalho.

### 3.2.1 Conceito

Abuso de Poder é toda e qualquer prática que contribua para gerar desequilíbrio no pleito eleitoral, devendo ser duramente reprimida em prol de um sistema democrático em que todos os candidatos tenham as mesmas chances para conquistar o voto do eleitor. O uso abusivo do poder econômico, político e dos meios de comunicação, infelizmente, tem dado a tônica das eleições no Brasil, constituindo elemento preponderante para a obtenção da vitória nas urnas.

Destaque-se que, diante da prática do abuso de poder, não há mais que se falar em necessidade de provar a influência da conduta no resultado da eleição, posto ser presumida a partir da utilização de recursos administrativos com potencial para influenciar o pleito, contrariando, assim, antigo posicionamento da nossa jurisprudência.

### 3.2.2 Espécies de Abuso de Poder

#### 3.2.2.1 Abuso de poder político

A regra geral prevista no ordenamento jurídico brasileiro é da absoluta neutralidade dos agentes políticos nas campanhas eleitorais, condicionando o uso da máquina administrativa à finalidade pública, com base no princípio constitucional da impessoalidade, nos termos do art. 37, § 1º, da nossa Carta Magna.

<sup>12</sup> COELHO, Marcus Vinícius Furtado. *Direito Eleitoral e Processo Eleitoral: Direito Penal Eleitoral e Direito Político*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 65,

Assim, qualquer conduta singular em benefício de um candidato em detrimento de outro, determina, por si só, o desvio de finalidade.

Abuso do poder político é, pois, o emprego de serviços e bens pertencentes à administração pública para fins meramente partidários ou eleitorais.

Adriano Soares da Costa destaca que

abuso de poder político é o uso indevido de cargo ou função pública, com a finalidade de obter votos para determinado candidato [...]. É a atividade ímproba do administrador, com a finalidade de influenciar o pleito eleitoral de modo ilícito, desequilibrando a disputa. Sem improbidade, não há abuso de poder político [...].<sup>13</sup>

É muito comum, inclusive, que os agentes públicos, em período eleitoral, empenhem-se em mostrar eficiência administrativa com o intuito precípua de alavancar suas candidaturas e convencer os eleitores da necessidade de continuidade daquela gestão. Tais fatos contribuem para desequilibrar o tratamento equânime que deve ser dado a todos os candidatos em observância ao princípio da isonomia do pleito eleitoral.

Desta feita, a Lei das Eleições, por meio de seus artigos 73 a 77, previu regras para coibir o abuso do poder político, proibindo os agentes públicos, servidores ou não, de: 1) utilizar bem móveis ou imóveis em benefício de candidatos, partidos ou coligações; 2) utilizar materiais ou serviços custeados por governos ou casas legislativas; 3) utilizar servidores públicos em horário de expediente; 4) fazer uso promocional de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social; 5) realizar movimentação de pessoal; 6) fazer transferência voluntária de recursos; 7) divulgar publicidade institucional em período eleitoral; 8) fazer pronunciamentos em cadeia de rádio e TV, salvo no horário eleitoral gratuito; 9) realizar despesas excessivas com publicidade; e 10) fazer revisão geral da remuneração dos servidores públicos.

### 3.2.2.2 *Abuso de poder nos meios de comunicação.*

Muito se tem dito que o uso dos meios de comunicação social constitui, atualmente, o meio mais eficaz de poder político. Trata-se de interesses de determinados grupos em favorecer ou prejudicar candidatos, partidos ou coligações, por meio do alcance social de suas atividades de comunicação.

A mídia tem, portanto, amplo alcance, contribuindo, sobremaneira, para influenciar o resultado das eleições. Daí porque ser necessário que a legislação eleitoral discipline o acesso, o modo e o tempo de atuação dos

<sup>13</sup> COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral: teoria da inelegibilidade*, Direito Processual Eleitoral, Comentários à Lei Eleitoral. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 478-479.

veículos de comunicação, evitando sua interferência lesiva seja em benefício de determinado candidato, ao conceder espaço privilegiado, seja criticando abusivamente os demais.

Ressalte-se que não se admite a censura, mas tão somente de estabelecer os meios legais que impeçam os meios de comunicação de desequilibrarem os pleitos eleitorais, conforme disposto na Lei das Eleições.

Neste sentido, tem decidido o Tribunal Superior Eleitoral:

EMENTA: AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.

- Ainda que os fatos narrados na inicial da ação de investigação judicial eleitoral tenham sido enquadrados pelo autor como abuso do poder econômico, é permitido ao juiz concluir pela caracterização do uso indevido dos meios de comunicação social, aplicando a sanção legal cabível. Agravo regimental não provido (Ag R - Respe. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 773014 - Acórdão de 02/03/2011 - Relator(a): Min. Arnaldo Versiani Leite Soares - Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 87, Data, 10/05/2011, Página 45).

295

Ante o uso indevido dos meios de comunicação com potencialidade para desequilibrar os pleitos eleitorais resultará em multa, além da cassação do registro ou do diploma e da inelegibilidade do candidato por oito anos, nos termos da Lei Complementar n. 135/2010 e do art. 22 da Lei Complementar n. 64/90.

### 3.2.2.3 *Abuso de poder econômico*

O abuso de poder econômico caracteriza-se pela utilização de bens materiais como meio de desequilibrar as eleições, contribuindo para quebrar a legitimidade e a legalidade do processo eleitoral. Comportamentos baseados na desigualdade de recursos financeiros tem constituído o mecanismo preponderante para a obtenção do voto e dado a tônica das nossas eleições, levando candidatos a gastarem indiscriminadamente e a influírem negativamente na vontade do eleitor, comprometendo, por conseguinte, o pleito.

São inúmeros os casos de abuso de poder econômico Brasil afora, moldurando o desequilíbrio de nossas disputas eleitorais e, conseqüentemente, enfraquecendo o regime democrático que apregoa as mesmas oportunidades para todos os candidatos.

Conforme assentado por Márion Reis, o abuso do poder econômico é categoria aberta, não sendo razoável considerar que o legislador pretendesse esgotar minuciosamente todas as hipóteses de desvio eleitoral, ante as inúmeras possibilidades fáticas.

O abuso de poder econômico é uma categoria aberta, cuja presença deve ser considerada em cada caso segundo prudente arbítrio. Com efeito, não seria razoável que o legislador pretendesse descrever minudentemente todas as situações em que se pode verificar tal desvio eleitoral, ante a magnitude atingida pela matéria no plano fático.<sup>14</sup>

A prática do abuso de poder econômico é, sobretudo, dotada de finalidade eleitoral, sem exigir, contudo, a identificação do eleitor. Considerando que determinada vantagem econômica seja direcionada a uma comunidade inteira em benefício de um candidato, tem-se configurado o ato abusivo.

296

Verificado o desnível entre o agente que promove o ilícito e os eleitores a quem o ato foi destinado, tem-se caracterizado o abuso de poder econômico que serve, antes de tudo, para fraudar as eleições.

Assim, reconhece-se o poder econômico como um elemento de desequilíbrio na disputa, tornando legítima a preocupação do legislador com o financiamento das campanhas eleitorais.

O desafio da legislação eleitoral tem sido, portanto, encontrar e aperfeiçoar mecanismos para reduzir a influência do poderio econômico nos pleitos, já que até pouco tempo o direito aplicado diante do abuso de poder nos pleitos eleitorais era inadequado e, portanto, ineficaz frente aos objetivos institucionais democráticos.

Com o intuito de minimizar os efeitos da influência do poder econômico, a Lei das Eleições, projeto de lei de iniciativa popular, previu regras específicas para a arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais, que vão desde a limitação de gastos de campanha por cargo em disputa; a obrigatoriedade de se criar comitês financeiros, inscritos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), para arrecadarem recursos; a indicação de pessoa responsável para administrar financeiramente a campanha; a abertura de contas específicas para transações financeiras da campanha; a limitação do valor das doações feitas por pessoas físicas; a tramitação de todo recurso financeiro pela conta específica da campanha; a proibição de doações de órgãos ou pessoas jurídicas de direito privado que recebam recursos do Poder Público etc.

<sup>14</sup> REIS, Márion. *Direito Eleitoral Brasileiro*. Brasília: Alumnus, 2012. p. 257.

### 3.2.2.4 Sanções

A prática do abuso de poder será apurada conforme previsão do art. 22 da Lei Complementar n. 64/90, mediante procedimento da investigação judicial eleitoral, aliada a uma célere e ampla dilação probatória, que servirá como prova pré-constituída para a propositura do recurso intentado contra a expedição do diploma, desde que ajuizada até a data da diplomação dos eleitos, sob pena de incorrer em decadência.

Não tendo havido revogação expressa do art. 273 e parágrafos do Código Eleitoral, qualquer eleitor poderá denunciar os agentes praticantes do ilícito para que sejam investigadas as condutas desabonadoras.

Ademais, em sendo verificada, resultará na declaração de inelegibilidade do agente que praticou a conduta ilícita e a consequente cassação do registro de candidatura. Se já no exercício do mandato, ocasionará a desconstituição deste, utilizando-se para tanto a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), prevista no art. 14, § 10 da Constituição Federal.

## 3.3 VEDAÇÕES CONSTITUCIONAIS AOS CRIMES DE COMPRA DE VOTOS E ABUSO DO PODER

297

Como sabido, o nosso Código Eleitoral datado de 1965 traz em seu art. 273 a previsão de que a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso de poder de autoridade serão coibidos e punidos, como forma de tutelar a liberdade de voto.

Por sua vez, a nossa Carta Magna, texto normativo que condiciona e referencia a interpretação de todas as demais normas, funda-se nos valores da probidade administrativa, da moralidade para o exercício do mandato, da normalidade e da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico, político ou dos meios de comunicação, nos termos que seguem:

Art. 14. [...]

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de *proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.* (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

§ 10. 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*.

Assim, em meio a esse arcabouço formado pelo Código Eleitoral Brasileiro e pela Constituição Federal de 1988, reconhecendo-se, inclusive, a existência de normas que limitam o uso e o abuso do poder e que proíbem a compra de votos em obediência aos princípios constitucionais da igualdade e da democracia, bem como a lisura do processo eleitoral como valor a ser preservado, o legislador encontra as bases para estabelecer vedações às condutas que maculam o processo eleitoral.

#### 4 CONSEQUÊNCIAS DOS CRIMES ELEITORAIS DE COMPRA DE VOTOS E ABUSO DO PODER PARA O PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO

A captação ilícita de sufrágio que se confunde com a famigerada compra de votos, conforme prevista no art. 41-A da Lei n. 9.504/97, atinge somente o candidato. É ato personalíssimo, de tal modo que se alguém em nome dele, doa, oferece ou entrega ao eleitor bem ou vantagem com a finalidade de obtenção do voto poderá incorrer na prática do abuso do poder econômico e não na captação ilícita.

Já o abuso de poder propriamente dito, espécie maculada da utilização do poder, caracteriza-se, sobretudo, pela imposição da vontade sobre outrem, em desobediência expressa às leis vigentes. É conduta viciada que fere os pleitos eleitorais e, indistintamente, o processo eleitoral democrático. Trata-se da utilização excessiva de recursos, materiais ou humanos, para benefício de determinado candidato e que fere a normalidade, a isonomia e a legitimação das eleições.

Conforme assevera Walber Agra:

esse tipo de conduta, que infringe frontalmente o princípio da legalidade, acarreta um acinte aos direitos políticos dos cidadãos, que são externados por meio do voto livre e secreto; e ao princípio republicano, em que a atuação política deve ser pautada no escopo da obtenção do bem comum ao invés de almejar a realização de interesses privados.<sup>15</sup>

O fato é que ambas as condutas, ao viciarem a vontade do eleitor e contribuírem para o desequilíbrio do pleito, maculam a legitimidade das eleições, ferindo, inclusive, a Constituição Federal.

Não se pode olvidar que os danos advindos da prática da compra de votos e do abuso do poder, sobretudo o econômico, são imensuráveis e comprometem, portanto, o exercício da cidadania e o ideal de democracia.

<sup>15</sup> AGRA, Walber de Moura. *Republicanism*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 18.

Em sendo práticas antigas e arraigadas no seio social, a compra de votos e o abuso do poder ocorrem dentro de determinados padrões recorrentes. Notadamente, se deparam com a questão prática de garantir que o eleitor cumpra a contrapartida acordada, o que faz com que o candidato aprimore os meios de controle, aperfeiçoando as redes de clientelismo. No entanto, confiando-se sempre na impunidade, os corruptos imaginam, primeiro, que o que fazem é absolutamente normal; segundo, que jamais serão alcançados, amparados pela conivência dos responsáveis pela aplicação das leis. Daí a exigência de uma postura cada vez mais rígida dos juízes eleitorais.

É incontestável que a conduta contumaz de obter votos em troca do oferecimento de qualquer vantagem influencia no resultado do pleito e corrompe o processo democrático de escolha dos representantes, de tal forma que não é difícil concluir, pois, que aquele que compra mandato não só não se preocupa com os problemas que afligem a população, como também utilizar-se-á de toda sorte para reaver aquilo que investiu para obter votos. Quem compra o voto quebra o compromisso constitucional da isonomia e de eleições limpas. Quem vende o voto parece desconhecer as consequências dessa prática ou ao menos não se preocupa com isso.

Indistintamente, o abuso de poder, seja ele político, dos meios de comunicação ou econômico, compromete o resultado das eleições sem que haja necessidade de se comprovar a potencialidade. Aliás, tal entendimento tem sido superado, inclusive. A potencialidade do ato praticado por quem possa, de alguma forma, se beneficiar com o resultado das eleições é presumida, nem sendo preciso haver pedido expresso do voto. É desarrazoado achar que a contratação de pessoal em ano eleitoral, para ficarmos só nesse exemplo, não contribui para desequilibrar a disputa.

Diante desta realidade, é imprescindível considerar que, para além de cinzelar leis para punir candidatos que se envolvem na corrupção do processo eleitoral, é inafastável a necessidade de fazê-lo sobre os eleitores, uma vez que, sendo corruptores, fortalecem e justificam a atuação dos corruptos. É preciso, pois, extirpar do cenário político brasileiro aqueles que galgam mandatos, valendo-se da carência de milhares de pessoas e isso só será possível em havendo a atuação conjunta das diversas instituições e, sobretudo, da sociedade que não só denuncia, mas que acompanha a punição efetiva dos transgressores.

Por óbvio, em face das garantias constitucionais, não se poderá, sob nenhuma hipótese, julgar procedente qualquer pedido de cassação de registro ou perda de mandato, sem que se tenha provas mínimas da prática de qualquer tipo de abuso. Destarte, em não estando provado nos autos, não há como haver a imposição de qualquer responsabilidade aos infratores.



## 4.1 EFEITOS DANOSOS DA COMPRA DE VOTOS E DO ABUSO DE PODER

O Brasil vive um período histórico de amplo acesso à informação, sobretudo por meio do uso das redes sociais e o que mais se tem visto é o descontentamento social com a corrupção, fato, inclusive, que levou multidões às ruas clamando por mudanças no âmbito político e social. Embora essa indignação seja reflexo da conclusão óbvia de que os recursos desviados que sobram para a captação ilícita de sufrágio são os mesmos que faltam em áreas essenciais como saúde, educação, segurança, muitas vezes não se percebe que por trás de práticas como essas está uma série de consequências igualmente graves.

Apesar de não ser possível precisar numericamente os prejuízos advindos da compra de votos, do abuso de poder e de outras práticas igualmente corruptas, não há como desconsiderar os fatores multiplicadores.

A sensação de impunidade é outra consequência marcante das transgressões eleitorais, seja por conta da possibilidade de interposição de inúmeros recursos permitidos pelo nosso ordenamento jurídico, seja porque eles arrastam a prática até a prescrição, permitindo que os infratores saiam ilesos. Os exemplos degradantes incentivam à delinquência ao passo em que a impunidade serve para “contaminar” os honestos. Ora, se nada acontece ao político corrupto, qual estímulo terá o agente público de exercer sua função honestamente?

Aliado ao que foi posto, o excesso de burocracia que contamina e alimenta a ineficiência, o ciclo vicioso da corrupção. Por fim, talvez, a mais gravosa consequência resida da desmoralização das nossas instituições e, sobretudo, da democracia. O descrédito em relação aos políticos, partidos, instituições e à política, de modo geral, tem se tornado cada vez mais forte, como se a autonomia e o papel social de cada um estivesse corrompido.

Ora, a compra de votos e o abuso de poder são, na verdade, práticas antidemocráticas que contribuem para o fortalecimento da corrupção. Se num passado recente o inimigo era o estado totalitário, atualmente a corrupção figura como o maior mal a ser enfrentado pela sociedade conjuntamente.

A máxima de que “Voto não tem preço, tem consequência” é eivada de sentido lógico e se confirma diuturnamente nos jornais, noticiários e às vistas de cada um. Sob o argumento medíocre de não gostar da política, alguns eleitores, fincados nas raízes apodrecidas de um sistema político caduco, estimulam as candidaturas de inúmeros corruptos que, na certa, causarão prejuízo financeiro, moral, político, cultural e social.

Não há, portanto, qualquer esperteza em receber vantagens ou valor monetário para votar em determinado candidato pelo simples fato de que os prejuízos extrapolarão os mimos. A saúde precária, a educação deficitária, a insegurança são apenas alguns dos exemplos que não podem ser pagos

pelos cabos eleitorais e seus mentores. A equação e o entendimento deste problema político-social são de fácil explicação: o político que compra o voto ou que se utiliza de mecanismos para obter qualquer favorecimento quando do exercício do cargo público não tem compromisso nem qualquer satisfação a dar à sociedade depois de eleito. Essa é a lógica que se impõe.

Quem se utiliza do poder para se favorecer de qualquer forma não faz política, ao contrário, a corrompe. O poder político, assim, deve ser visto como instrumento para servir à sociedade e a sanção prevista na legislação deve ser aplicada para todos os infratores, sob pena de não motivar os demais cidadãos a observarem os princípios constitucionais previstos no art. 37 da Constituição Federal, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim, os sucessivos exemplos de aproveitamento dos bens públicos para fins de enriquecimento particular, testemunhados ano a ano sem qualquer medida que contenha sua propagação, servem de estímulo à formação de políticos sem qualquer compromisso com o interesse público em detrimento de proveitos individuais. Daí porque o julgador, ao aplicar as sanções previstas na lei, deve ter serenidade, independência e isonomia, não se furtando de garantir a ampla defesa e o contraditório. A omissão do Poder Judiciário diante dos que cometem abuso no exercício do poder e desviam o dinheiro público é, pois, conduta igualmente gravosa, razão pela qual o erro tende a se perpetuar indefinidamente no tempo.

## 4.2 CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS

Ante as práticas ilícitas da compra de votos e do abuso de poder, uma vez configurada a subsunção, tem-se a imputação de inelegibilidade por oito anos e a perda do registro ou do mandato se o candidato já tiver vencido as eleições, sem prejuízo da multa cabível.

Com base no princípio da estrita reserva penal, não há qualquer possibilidade de determinar outras sanções, só se permitindo, em consonância com o permissivo legal, a incidência de multa nos casos taxativos de captação ilícita de sufrágio, não se alcançando em nenhuma hipótese diante do abuso de poder.

Por outro lado, quando um partido descumpre as normas de arrecadação e de aplicação dos recursos, configurado ou não o abuso do poder, perderá o direito de auferir a cota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de outras sanções caso comprovada a conduta.

O fato é que, antes da Lei da Ficha Limpa, as sanções previstas para os referidos ilícitos eleitorais eram quase sempre inócuas, uma vez que a declaração de inelegibilidade só atingia o limite máximo de três anos, a contar da data das eleições, de tal forma que ao fim de um mandato de quatro anos,

aquele que havia perdido o registro ou mandato, poderia voltar a disputar as eleições. Desta feita, a elasticidade temporal advinda da Lei Complementar n. 135/2010, indubitavelmente, modificou a conjuntura do processo eleitoral brasileiro, contribuindo, alvissareiramente, para moralização dos pleitos.

Oportuno por fim destacar que o abuso de poder pode despertar a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), quando for intentada entre o registro da candidatura até a diplomação dos candidatos ou ainda, poderá palmilhar a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), se impetrada até 15 dias da diplomação do sujeito, assumindo processualmente o caminho disposto no art. 3º da Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar n. 64/90). Mas é preciso considerar que a escolha de uma AIJE ou de uma AIME não se reporta ao modo como as condutas típicas ocorreram e sim ao tempo escolhido.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

302

Como se vislumbrou ao longo destas breves linhas, no sistema de Democracia Representativa, o Estado exerce seu poder soberano, por meio de pessoas eleitas pelo povo para o exercício das funções típicas e indelegáveis, baseadas em regras previamente definidas.

As eleições são, portanto, a base do processo político, regulamentado pelo Direito Eleitoral. Em sendo ramo do direito público que regulamenta os direitos políticos e o processo eleitoral, o Direito Eleitoral estabelece forte diálogo com a democracia, de tal forma que não se pode discutir um sem perpassar pelo outro. São grandezas indissociáveis.

Em que pese ser a legislação eleitoral brasileira pendente de adequada codificação, é notório que nos últimos anos, face à mobilização social, uma série de medidas foram tomadas e implementadas, objetivando a moralização da política e, sobretudo, do processo de escolha dos representantes pelo povo.

A Lei da Ficha Limpa, resultado da iniciativa popular, é exemplo de que a sociedade reclama o aumento do rigor nos critérios adotados para as candidaturas daqueles que pretendem exercer cargo eletivo. Ao objetivar aferir a idoneidade dos candidatos a cargos eletivos, a Lei busca, sobretudo, impedir a candidatura de quem tenha sido condenado por decisão judicial transitada em julgado ou mesmo por deliberação de órgão colegiado do Poder Judiciário.

De igual forma, em sendo o voto o meio pelo qual o eleitor materializa e expressa suas opções políticas, aprovando ou reprovando candidatos, políticos, condutas, partidos ou mesmo ideologias, não se pode permitir que a decisão popular e soberana sucumba à privatização da coisa pública, à compra de votos e ao abuso de poder, sob pena de macular os comandos constitucionais.

É certo que as infrações eleitorais, especificamente a compra de votos e o abuso de poder, ao viciarem a vontade do eleitor, ocasionam o desequilíbrio

do pleito eleitoral e violam a Constituição Federal de tal forma que os danos advindos comprometem o exercício da cidadania e corrompem a democracia.

Parece-nos óbvio concluir, assim, que a saúde precária, a falta de moradia, a educação combalida, o desemprego, a falta de segurança, para citarmos somente esses exemplos, são reflexos diretos da corrupção que sobra Brasil afora e que atenta contra a moral e às leis. Não há compromisso de candidato que compra mandato para com eleitor que negocia o voto. E não adianta cobrar depois. A conta foi antecipadamente paga. O problema é que as consequências dessas práticas atingem até mesmo quem não as praticou.

Ademais, não pode ser legítimo o resultado eleitoral que afasta a validade da suprema vontade popular. A soberania popular forjada sob o manto da ilicitude não é, pois, outra coisa senão a deterioração das nossas instituições políticas, afastando a democracia do seu real significado.

É neste sentido que uma atuação cada vez mais firme da Justiça Eleitoral na fiscalização, apuração e, sobretudo, na punição das infrações eleitorais, a exemplo da compra de votos e do abuso de poder, é imprescindível para combater a corrupção. Soberania popular viciada não é soberania.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. *Republicanism*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. *Curso de Direito Eleitoral*. 8. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2014. p. 83, 474-475.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional de Revisão n. 4, de 07 de junho de 1994. Altera o § 9º do art. 14 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, 9 de junho de 1994.

\_\_\_\_\_. LEI n. 4. 737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, 19 de julho de 1965 e retificado em 30 de julho de 1965.

\_\_\_\_\_. LEI COMPLEMENTAR n. 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, 21 de maio de 1990.

\_\_\_\_\_. LEI n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre Partidos Políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, 20 de setembro de 1995.

\_\_\_\_\_. LEI n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, 1º out. de 1997.

\_\_\_\_\_. LEI n. 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, 20 set. 1999.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR n. 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, [...]. *Diário Oficial da União*, 7 jun. 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 20.531, de 14 de dezembro de 1999. Relator Ministro Maurício Corrêa.

304

COÊLHO, Marcus Vinícius Furtado. *Direito Eleitoral e Processo Eleitoral: Direito Penal Eleitoral e Direito Político*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral: Teoria da Inelegibilidade, Direito Processual Eleitoral, Comentários à Lei Eleitoral*. 5. ed., rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito: Introdução á problemática científica do Direito*. Versão condensada pelo autor. Tradução J. Cretella Júnior e Agnes Cretella. São Paulo: RT, 2002.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005.

PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral: anotações e temas polêmicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

\_\_\_\_\_. *Ética na Política*. Fortaleza: Edição do Autor, 2014.

PUCCINELLI JÚNIOR, André. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

REIS, Márlon. *Direito Eleitoral Brasileiro*. Brasília: Alumnus, 2012.

REIS, Márton. *O Nobre Deputado*: relato chocante (e verdadeiro) de como nasce, cresce e se perpetua um corrupto na política brasileira. Rio de Janeiro: LeYa, 2014.

SAMPAIO JÚNIOR, José Herval. *Abuso do Poder nas Eleições*: ensaios. Salvador: JusPodivm, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

TRANSPARÊNCIA BRASIL (2004). *Compra de votos nas eleições 2004*. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/compravotos2004.html>>. Acesso em: 10 out. 2014.