



Revista do TRE/RS

Ano III - Número 8 - Janeiro a Junho de 1999

No exercício do cargo de Procuradora Regional Eleitoral, no Rio Grande do Sul, muitas vezes, ao exarar pareceres em processos de 'impugnação de mandato eletivo' e 'investigação judicial', que tratavam sobre o tema 'abuso do poder econômico na campanha eleitoral' e, mais especificamente, quando tratavam sobre a 'propaganda institucional ou governamental', me socorri dos ensinamentos do presente artigo, escrito pelo Dr. Amir José Finocchiaro Sarti, quando ainda Procurador Regional da República e no exercício do cargo de Procurador Regional Eleitoral perante o TRE-RS.

Devo salientar que, inobstante as mudanças consideráveis na legislação eleitoral, a cada pleito editando uma lei própria, a revogação da Lei Orgânica dos Partidos Políticos e a edição de nova lei, com fundamento nos arts. 17 e 14, § 3º, inc. V, da Constituição Federal (Lei nº 9.096/95) e o artigo do Dr. Amir tenha sido escrito sob a égide da Constituição Federal de 1967 e da Lei Complementar nº 05/70, revogada pela Lei Complementar nº 64/90, chamada LEI DAS INELEGIBILIDADES, as idéias e parâmetros sobre o 'abuso do poder econômico' e a 'propaganda institucional ou governamental' permanecem atuais e aplicáveis aos casos ainda hoje julgados, pela clareza, precisão e conceitos lapidares com que enfocou ditos assuntos.

Assim, por não ter esse artigo sido publicado na época, penso que, hoje, é plenamente oportuno e, certamente, trará conhecimento e juridicamente enriquecerá àqueles que tiverem que tratar dos penosos e estéreis temas do 'abuso do poder econômico

na propaganda eleitoral' e da mal fadada 'propaganda institucional ou governamental'.

Porto Alegre, 25/03/99.

Vera Maria Nunes Michels,
Procuradora Regional Eleitoral.

Abusos do poder econômico na campanha eleitoral

***Amir José Finocchiaro Sarti**

O grande desafio que permanece para a Justiça Eleitoral, nos dizeres do ilustre Procurador da República, Fávila Ribeiro, superada, com razoável sucesso, a fase da luta pela emancipação do processo eleitoral da influência do poder público, do mandonismo oficial, reside na repressão aos abusos do poder econômico. "Muito pouco tem sido coibido, e menos ainda tem sido punido" (*in* Direito Eleitoral, 2ª ed., Forense, págs. 272 e 273), sublinha, melancólico, o eminente professor cearense.

E embora especialistas do porte de Antônio Roque Citadini considerem que "a verdadeira garantia contra o abuso do poder econômico nas eleições (só) virá quando tivermos uma legislação rigorosa que obrigue os candidatos a tornarem públicas as doações recebidas, bem como os gastos realizados" (*in* Cód. Eleitoral Anotado e Comentado, 3ª ed., Limond, pág. 241), outros - como o professor Antônio Carlos Mendes, Procurador da República no Estado de São Paulo - entendem que "a legislação brasileira é extremamente rígida e oferece instrumentos adequados para coibir o

*Juiz Federal TRF - 4ª Região

abuso do poder econômico em matéria eleitoral” (*in* Apontamentos sobre o Abuso do Poder Econômico em Matéria Eleitoral).

A razão parece estar com o último, pelo menos em tese. A legislação pátria, em matéria de repressão ao abuso do poder econômico, no processo eleitoral, em princípio, é boa, lúcida e suficiente.

Fundamentalmente, a disciplina jurídica da repressão ao abuso do poder econômico, nas eleições, repousa em quatro diplomas legais, a saber:

1. Constituição Federal: art. 151, inc. III – “Lei Complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos nos quais cessará esta, com vistas a preservar, considerada a vida progressiva do candidato: - a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego públicos da administração direta ou indireta, ou do poder econômico”.

2. Lei Complementar nº 5/70: art. 1º, inc. I, letra “I”

“São inelegíveis: I - para qualquer cargo eletivo: 1 - os que tenham comprometido, por si ou por outrem, mediante abuso do poder econômico, de ato de corrupção ou de influência no exercício de cargo ou função da administração, direta ou indireta, ou de entidade sindical, a lisura ou a normalidade de eleição, ou venham a comprometê-la, pela prática dos mesmos abusos, atos ou influências”.

3. Código Eleitoral: art. 237, §§ 1º, 2º e 3º; art. 241; e art. 299.

Art. 237: “A interferência do poder econômico e desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e pu-

nidos”.

§ 1º: “O eleitor é parte legítima para denunciar os culpados e promover-lhe a responsabilidade, e a nenhum servidor público, inclusive de autarquia, de entidade paraestatal e de sociedade de economia mista, será lícito negar ou retardar ato de ofício tendente a esse fim”.

§ 2º: “Qualquer eleitor ou partido político poderá se dirigir ao Corregedor Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, e pedir abertura de investigação para apurar ato indevido do poder econômico, desvio ou abuso do poder de autoridade, em benefício de candidato ou partido político”.

§ 3º: “O Corregedor, verificada a seriedade da denúncia, procederá ou mandará proceder a investigações, regendo-se estas, no que lhes for aplicável, pela Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952”.

Art. 241: “Toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga, imputando-se-lhes solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos”.

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”.

4. Lei Orgânica dos Partidos Políticos: art. 89, II; art. 90; art. 91; art. 92; art. 93; § 2º; art. 94; art. 95, III.

Art. 89 – “Os Partidos organizarão a sua administração financeira, devendo incluir nos estatutos normas:

II - que fixem os limites das contribuições e auxílios de seus filiados”.

Art. 90 - “Os Partidos serão obrigados a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço financeiro do exercício findo”.

Art. 91 - “É vedado aos Partidos:

I - receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa ou entidade estrangeira.

II - receber recurso de autoridade ou órgãos públicos, ...

III - receber, direta ou indiretamente, auxílio ou contribuição, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, de autoridade, empresas públicas ou concessionárias de serviço, sociedade de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais.

IV - receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical.”

Art. 92 - “São lícitos os recursos financeiros de que trata o artigo anterior, assim como os auxílios e contribuições, cuja origem não seja mencionada ou esclarecida”.

Art. 93, § 2º - “A Justiça Eleitoral exercerá fiscalização sobre o movimento financeiro dos partidos, compreendendo recebimento, depósito e aplicação de recursos inclusive escrituração contábil, fazendo observar, entre outras, as seguintes normas: - Nenhum candidato a cargo eletivo, sob pena de cassação do respectivo registro, poderá efetuar, individualmente, despe-

sa de caráter eleitoral, inclusive com alistamento, arregimentação, propaganda e demais atividades definidas pela Justiça Eleitoral, devendo processar todos os gastos através dos partidos ou Comitês”.

Art. 94 - “O Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais, à vista de denúncia de mandatário ou delegado do Partido, com firma reconhecida, ou representação do Procurador-Geral ou Regional, ou de iniciativa do Corregedor, determinarão o exame da escrituração do Partido e a apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, aqueles ou seus filiados estejam sujeitos”.

Art. 95, III - “O fundo especial de assistência financeira aos Partidos Políticos será constituído: - de doações de pessoas físicas, no limite máximo de 200 (duzentas) vezes o maior salário mínimo do País, inclusive com a finalidade de manter institutos de estudos e formação política”.

Se, na prática, essa instrumentária legal não funciona - chegando alguns ao ponto de tachá-la como “a grande hipocrisia nacional” (Antônio Carlos Mendes, op. cit), isso, certamente, se deve menos às eventuais deficiências legislativas do que a fatores outros, muitos deles profundamente arraigados na tradição política do Brasil e que só o exercício democrático duradouro, ao longo do tempo, poderá depurar.

Talvez, é verdade, o zelo legislativo esteja em descompasso com a realidade indiscutível da insuficiência dos recursos partidários admitidos para o custeio das campanhas eleitorais. Quem ignora que as campanhas políticas no Brasil alinham-se entre as

mais caras do mundo? Por certo, de outra parte, a Justiça Eleitoral e, especialmente, o Ministério Público não estão adequadamente aparelhados com os recursos materiais indispensáveis para agir com efetividade contra os abusos perpetrados por partidos e candidatos, no jogo eleitoral. Ademais, é forçoso convir, *fatta la legge, trovato l'ingano e*, como disse o Ministro Oscar Correa, num de seus votos, os excessos do poder econômico, de regra, são praticados com a astúcia suficiente “para vestir as formas mais aparentemente exatas do exercício das faculdades legais” (in Boletim Eleitoral, nº 414, pág. 16).

Todas essas, e certamente muitas outras, são constatações indesejáveis da experiência política no país. Mas negar que a legislação eleitoral seja das melhores, em termos teóricos, isso não é possível. Sem dúvida necessitaria de alguns aprimoramentos - a ampliação das fontes de financiamento dos partidos e dos candidatos, por exemplo, daria maior transparência às receitas e aos gastos eleitorais. O que falta mesmo, contudo, é executar a lei, acionar os mecanismos de fiscalização e repressão; agir com rigor e punir com exatidão - o que traz à baila, novamente, a questão do aparelhamento do Judiciário Eleitoral e das condições materiais de trabalho para o Ministério Público, bem como a necessidade urgente de se conhecer a fundo as formas e oportunidades de atuação dos referidos mecanismos legais.

Como pode ser ferida a questão do abuso do poder econômico em matéria eleitoral? Basicamente, por quatro maneiras, não necessariamente estanques entre si:

- a) mediante impugnação do registro da candidatura;
- b) no recurso contra a expedição de diploma aos eleitos;
- c) por via de inquérito judicial a cargo da Corregedoria da Justiça Eleitoral - ação política eleitoral;
- d) em ação penal por crimes de corrupção eleitoral.

A impugnação de registro da candidatura pode ser feita no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do pedido de registro do candidato, mediante petição fundamentada, cabendo tal iniciativa: a) a qualquer candidato; b) aos Partidos Políticos; c) ao Ministério Público. A matéria está disciplinada, exaustivamente, nos artigos 5º e seguintes da Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970 (Lei das Inelegibilidades). Em se tratando de candidatura municipal, a impugnação é dirigida ao Juiz Eleitoral, com recurso para o Tribunal Regional Eleitoral (o registro das candidaturas municipais é feito perante o Juiz Eleitoral). Se as candidaturas forem para cargos estaduais, para a Câmara Federal ou para o Senado, a impugnação é feita, diretamente, perante o Tribunal Regional Eleitoral, com recurso para o Tribunal Superior Eleitoral. A impugnação do registro de candidato a Presidente e Vice-Presidente da República é feita originariamente no Tribunal Superior Eleitoral (art. 89, CE; arts. 10 a 16 da LC 5/70).

“Transitada em julgado a decisão que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido” (art. 17, da LC 5/70).

Vale advertir os mais afoitos de que “constitui crime eleitoral a ação de

inelegibilidade, ou a impugnação de registro de candidato, feita com motivação falsa, ou graciosamente, por espírito de emulação, mero capricho ou erro grosseiro”, com pena de detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, mais multa (art. 22, da LC 5/70).

Não é demais recordar que um dos fundamentos para a impugnação do registro de candidatos é a arguição de sua inelegibilidade e que “são inelegíveis, para qualquer cargo eletivo, os que tenham comprometido, por si ou por outrem, mediante abusos do poder econômico, de ato de corrupção ou de influência no exercício de cargo ou função da administração, direta ou indireta, ou de entidade sindical, a lisura ou normalidade da eleição, ou venham a comprometê-la, pela prática dos mesmos abusos, atos ou influências (art. 1º, I, “I”, da Lei Complementar nº 5/70).

No recurso contra a expedição de diploma aos eleitos, a questão do abuso do poder econômico novamente pode ser debatida. De acordo com o artigo 262, inc. I e IV, do Código Eleitoral, “o recurso contra expedição de diploma caberá somente nos seguintes casos: I - Inelegibilidade ... (e como se viu, um dos casos de inelegibilidade é a prática de atos de abuso do poder econômico); IV - concessão ou denegação do diploma, em manifesta contradição com a prova dos autos, na hipótese do art. 222 (esse artigo 222 reza: “É também anulável a votação, quando viciada de falsidade, fraude, coação, uso de meios de que trata o artigo 237, ou emprego de processo de propaganda ou captação de sufrágios vedado por lei”; já o artigo 237 diz: “A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de

autoridade, em desfavor da liberdade de voto, serão colhidos e punidos”).

No caso das eleições municipais, como a diplomação dos eleitos é feita pelas Juntas Eleitorais, presididas por um Juiz Eleitoral, o recurso é interposto na primeira instância, cabendo o julgamento ao Tribunal Regional - com a peculiaridade de que o Juiz Eleitoral pode, como nos agravos do processo civil, reformar a sua própria decisão (arts. 40, IV; 215; 265 a 267, CE). Se as eleições forem estaduais, o recurso da decisão do Tribunal Regional é para o Tribunal Superior: “recurso ordinário” (art. 276, II, a, CE); idêntica é a regra, quanto às eleições para o Congresso Nacional. Nas eleições para a Presidência da República, a competência originária para conhecer da impugnação contra a expedição de diploma é do Tribunal Superior Eleitoral (art. 22, I, g, CE).

Saliente-se, neste passo, a firme jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que não cabe suscitar, na fase da diplomação, questões preclusas por falta de arguição oportuna, seja na impugnação ao registro do candidato (quanto a fatos anteriores), seja mediante pedido de providências corretivas (quanto a fatos ocorridos durante a campanha): Acórdão nº 7.649, de 15.09.83, *in* Boletim Eleitoral nº 390, pág. 21 e seguintes. E ainda no sentido de que, “com o trânsito em julgado da diplomação, exaure-se a competência da Justiça Eleitoral para todos os efeitos do processo eleitoral. A posterior comprovação de abuso do poder econômico pode dar lugar à imposição das sanções penais, mas não implicará, por si mesma, desconstituição de diplomas ou do mandato de parlamen-

tar responsável pelos fatos apurados” (Acórdão nº 7.939, TSE, *in* DJU de 17.12.84, pág. 21.746).

Na precisa lição de Tito Costa, “a arguição de inelegibilidade deve ser feita ao ensejo do pedido de registro do candidato. Esse, o momento adequado à sua invocação, sob pena de a matéria tornar-se preclusa e não poder mais ser levantada em outra oportunidade. Preclusão, já o dissemos mais de uma vez, consiste na perda de uma faculdade processual que não tenha sido manifestada no instante adequado. O processo eleitoral brasileiro rege-se pelo princípio da preclusão, da inexorabilidade de sua incidência, tornando impossível qualquer arguição quando se tenha ela verificado.

A inelegibilidade, para apoiar o recurso contra a diplomação, deve ser a superveniente ao registro, e não a notória, anterior ao mesmo, ou a ele contemporâneo. Assim, se a inelegibilidade anterior, já conhecida, não fora apresentada como causa de impugnação ao registro do candidato, uma vez deferido este, com a sentença transitada em julgado, não mais poderá ser levantada em qualquer outra fase, nem mesmo quando da diplomação do candidato eleito.

O TSE tem-se manifestado, com reiteração e de maneira pacífica, no sentido de, em não havendo recurso da decisão concessiva de registro a candidato, e não se tratando de inelegibilidade que tenha surgido após o registro (fato superveniente), a matéria se torna preclusa e não pode ser argüida em recurso de diplomação. Igualmente, se invocada a inelegibilidade por ocasião do registro, mas não colhida, com o desprovimento do

apelo respectivo, com trânsito em julgado, não será mais possível apreciar a matéria, em recurso de diplomação.

É preciso, pois, que os interessados estejam atentos ao pedido de registro dos candidatos cuja inelegibilidade pretendam arguir. Se se tratar de fatos preexistentes, ou contemporâneo à fase de registro, é nessa ocasião que deverão ser invocados como motivo de impugnação. A alegação há que ser devidamente comprovada e o ônus da prova incumbe a quem alega; sua produção, juntamente com a impugnação, ou no curso da instrução, possibilitará que seja apreciada e julgada na oportunidade processual do pedido de registro, com audiência do Ministério Público”.

O grande instrumento, porém, para apuração da prática de abuso do poder econômico, na campanha, é o Inquérito Judicial de que trata o artigo 237 do Código Eleitoral.

Esclareça-se desde logo que “a qualidade reconhecida a qualquer eleitor e aos Partidos Políticos para a representação à Justiça Eleitoral não exclui a competência promocional do Ministério Público, desde que se trata de atividade inerente ao seu ofício. A inclusão da matéria, no âmbito das garantias eleitorais, não teve o propósito de subtrair a competência do Ministério Público, nem de condicioná-lo à iniciativa privada. Foi, precisamente, de atribuir mais um tipo de garantia, facilitando ao eleitor e aos Partidos Políticos a legitimidade para provocação à Justiça Eleitoral” (Fávila Ribeiro, *op. cit.*, pág. 276). Como a representação é dirigida à Corregedoria Eleitoral, órgão dos Tribunais, parece natural, entretanto, que a iniciativa do

Ministério Público fique reservada aos chefes da Instituição - em matéria eleitoral -, o Procurador Geral e os Procuradores Regionais Eleitorais, já que os demais agentes do *Parquet* não oficiam nas instâncias superiores.

Terminadas as investigações - o magistério ainda é de Fávila Ribeiro (op. cit., pág. 276) - deverá a Corregedoria ou o órgão a quem tiver sido cometida a investigação apresentar relatório conclusivo, sobre a procedência das imputações sobre abuso ou desvio do poder de autoridade ou de uso indevido do poder econômico, indicando as providências que se façam cabíveis, quanto à repercussão sobre o pleito e sobre a existência de crime eleitoral a demandar a apuração de responsabilidade. Como peça de instrução, não envolve conteúdo decisório, que deverá promanar a seguir do órgão judiciário competente, em julgamento regular, no contexto de ação pública, intentada pelo Ministério Público, para devido resguardo ao sistema contraditório a ser cumprido.

A propósito, o Tribunal Superior Eleitoral, em acórdão de 12.12.77, sendo relator o eminente Ministro Márcio Ribeiro, restabelece diploma cassado com fundamento na inelegibilidade, porquanto a investigações sobre abuso do poder econômico foram processadas em sigilo, sem garantir o direito de defesa ao candidato (*in* Boletim Eleitoral nº 390 pág. 23).

Comprovado o abuso, deverão ser tornados insubsistentes os registros das candidaturas dos implicados ou os seus diplomas, caso já tiverem sido expedidos. É a regra do artigo 17 da Lei Complementar nº 5/70, que vale repetir: "Transitada em julgado a decisão que declarar a inelegibilidade

do candidato, ser-lhe-á negado registro ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido".

Segundo Fávila Ribeiro, tantas vezes citado, essa ação pública é da competência originária dos Tribunais. Pelo menos é o que parece ser lícito deduzir da referência contida na página 277, da sua obra "Direito Eleitoral", 2ª ed., Forense. "Essa será a questão posta pela Corregedoria a corporificar o conteúdo da ação pública, a ser levada à deliberação do Tribunal Regional, ficando o aspecto penal a ser deslindado posteriormente em adequada instância e em regular estilo".

Data venia, não é a mais correta solução. Se a mencionada ação pública visa a obter a declaração da inelegibilidade do candidato e, consequentemente, a desconstituição do registro ou a anulação do diploma, em tudo se equiparando à ação de impugnação do registro da candidatura e ao recurso contra a expedição do diploma -, não se atina por que a competência decisória, não possa caber, nas eleições municipais, aos Juizes Eleitorais, na primeira instância, com recurso para os Tribunais Regionais.

Nesse sentido, embora sem a desejável clareza, parece ser também o ponto de vista do Professor Antônio Carlos Mendes (op. cit.).

O inquérito judicial disciplinado pelo artigo 237 do Código Eleitoral é indispensável para apurar todos os casos de abuso do poder econômico? Essa questão, de todo interessante, já foi suscitada e submetida a julgamento no egrégio Tribunal Superior Eleitoral que, acolhendo parecer do Procurador Geral da República Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence, lhe

deu a seguinte solução: “O abuso do poder econômico, enquanto fato gerador da inelegibilidade do responsável, pode ter sido objeto de decisão definitiva anterior - por exemplo, no procedimento regulado no art. 237 -, hipótese em que o juiz do registro da candidatura se limitará a extrair-lhe o efeito necessário, sem necessidade de nova apuração a respeito.

Quando se trate, entretanto, de abuso cometido com vistas à eleição futura, há que distinguir:

a) se os fatos que o caracterizam e geram a inelegibilidade são posteriores ao registro, a matéria só poderá ser ventilada em recurso de diplomação e aí, na conformidade da orientação do Tribunal, a alegação há de fundar-se em decisão que lhes declare a ocorrência, mediante o procedimento do art. 237, §§ 2º e 3º, do Código Eleitoral;

b) se, ao contrário, os fatos substanciadores do abuso são anteriores ao processo do registro - e, antes dele, na generalidade dos casos, não poderiam ter sido objeto de decisão judicial prévia -, é nele que há de fazer-se o acerto da sua existência e do seu caráter abusivo, observado, se for o caso, o procedimento instrutório regulado no art. 7º da Lei das Inelegibilidades”.

Por fim, o abuso do poder econômico pode dar ensejo à ação penal eleitoral, procedendo-se aí a apuração minuciosa dos fatos caracterizadores da ilicitude. Nesses casos, de regra, o abuso se apresenta sob as roupagens da corrupção.

O saudoso Nelson Hungria chegou a escrever que “no Brasil, a parte penal das leis eleitorais não tem passado de espantinho que não afugen-

ta, sequer, os mais tímidos pardais. Notadamente a corrupção, a fraude e a pressão da superioridade hierárquica ou econômica continuam, com pleno êxito, desnordeando ou deturpando a manifestação da vontade popular ou o curso natural das eleições” (*in* Revista Eleitoral da Guanabara, TRE, ano 1, nº I, pág. 138, 1968).

Não há como negar, é certo, a enorme dificuldade de apurar e de punir crimes como a corrupção e a fraude no processo eleitoral, especialmente quando, envolvidos no contexto maior do abuso do poder econômico, integram a categoria genérica dos chamados “crimes de colarinho branco” - cujo exame foge dos objetivos do presente estudo.

Na verdade, porém, em que pesem os resultados pouco estimulantes que tem sido possível extrair da atividade persecutória contra esse tipo de criminalidade, é forçoso reconhecer que a crítica de Hungria, hoje, seria demasiado severa, pelo menos enquanto dirigida ao aparato legislativo existente. Basta atentar para a severidade das sanções cominadas para perceber que “o espantinho”, se não assusta, sem dúvida bem que deveria assustar: uma condenação por crime de corrupção ou fraude no processo eleitoral pode (e deve) gerar a inelegibilidade (como se colhe dos arts. 149, § 2º, letra “c”, combinado com os arts. 147, § 3º, letra “b” e 150, da Constituição Federal e com os arts. 1º, inc. I, letra “j” e 17 da Lei Complementar nº 5/70) ou mesmo a perda do mandato (art. 35, inc. IV e § 4º, da Constituição Federal). Além disso, mesmo que não decreta expressamente a inelegibilidade, a sentença penal condenatória poderá servir de base

para a impugnação do registro da candidatura, o recurso contra a expedição do diploma ou, ainda, para a ação pública eleitoral destinada a obter a anulação da votação (art. 222, Cód. Eleitoral) e o cancelamento do diploma, se já expedido (art. 17, Lei Complementar nº 5/70) - o que importa, salvo melhor entendimento, em perda de mandato.

Mas em que consiste, afinal de contas, o abuso do poder econômico em matéria eleitoral? Segundo Antônio Carlos Mendes, em síntese brilhante, "abuso do poder econômico em matéria eleitoral consiste, em princípio, no financiamento, direto ou indireto, dos partidos políticos e candidatos, antes ou durante a campanha eleitoral, com ofensa à lei e às instruções da Justiça Eleitoral, objetivando anular a igualdade jurídica (igualdade de chances) dos partidos, tisnando, assim, a normalidade e a legitimidade das eleições" (op. cit.). O conceito é perfeito, pela clareza e pela abrangência, salientando os dois aspectos principais do problema: a) a conotação genérica de ilegalidade - que é pressuposto de qualquer "abuso"; e b) o princípio da igualdade de oportunidade, sem o que não se pode pretender a consolidação de um regime verdadeiramente democrático.

Como disse o Ministro Oscar Correa, "a propaganda política, entre nós, sustenta-se em dois princípios: o princípio da liberdade e o princípio da igualdade. O respeito a este precede àquele: porque se se permite a liberdade entre os desigualmente aquinhoados, a disputa, obviamente, favorecerá aos mais fortes e a liberdade não será senão o argumento de que se não de valer para suplantar os

menos fortes.

Admitir liberdade plena entre desiguais é favorecer os poderosos em detrimento dos fracos" (Acórdão nº 8.046, de 16.10.85, *in* Boletim Eleitoral nº 414, pág. 16).

É impossível estabelecer parâmetros de conduta ao exercício da liberdade na campanha eleitoral. O abuso do poder econômico, assim, necessariamente terá que ser examinado pelos Tribunais Eleitorais em cada caso concreto (Vieira de Moraes, Acórdão nº 74.606, de 1º.08.78, TRE de São Paulo).

Mesmo assim, talvez não seja de todo inútil, a quem se interesse por traçar um perfil da jurisprudência brasileira no particular, indicar alguns pronunciamentos da Justiça Eleitoral em matéria de abuso do poder econômico:

"Compromete a lisura e a normalidade de eleição aquele que, no exercício de cargo ou função política, recebe material destinado a Postos de Saúde e estabelecimentos de ensino e os retém injustificadamente para só vir a entregá-los após desincompatibilizar-se para concorrer a cargo eletivo. Aplicação do art. 1º, I, letra "I" da Lei de Inelegibilidades. Recurso a que se deu provimento para cancelar o registro" (Acórdão no 4.076, TSE, publicado no DJ de 14.11.66).

O caso, como a ementa do acórdão bem esclarece, é relativo a determinado Prefeito de município do interior do Ceará, que recebeu medicamentos e material escolar para distribuição, mas não deu imediata destinação à mercadoria, deixando para distribuí-la, através de amigos e correligionários, em outros municípios da região, quando já estava em plena cam-

panha para Deputado Estadual.

“A Justiça Eleitoral deve conceituar como abusivos e vedados nos termos da lei, atos de mecenato e filantropia praticados em época eleitoral, no âmbito geográfica do pleito e por candidato que dele participe. A propaganda, em sua acepção ampla, deve compreender tudo quanto possa influir na vontade do eleitor e na sua escolha do candidato, e as despesas correspondentes deverão se enquadrar nos limites do que for lícito ao Partido despendido, atendido na clareza e no rigor de seus termos, o que prescreve o § 1º do inciso X do artigo 58 da Lei Orgânica dos Partidos” (Boletim Eleitoral nº 171, pág. 114).

O caso, cujo julgamento resultou na decretação da inelegibilidade do candidato, ocorreu em Minas Gerais, onde pretendente ao Governo do Estado, em 1965, chegou a custear de seu próprio bolso até mesmo obras públicas em diversos municípios, na expectativa de ser recompensado com os votos dos eleitores beneficiados.

Mais recentemente, por acórdão de 24 de setembro de 1986, o Tribunal Superior Eleitoral julgou caracterizado o abuso do poder econômico por parte de candidato ao Senado Federal, em Brasília, que se empenhou na distribuição diária, gratuitamente, de alimentos às camadas mais pobres do Distrito Federal, numa campanha que se tomou conhecida pelo slogan “Lei e Pão para o Povão”. Foi decretada a inelegibilidade do candidato, em processo de impugnação de registro (Boletim Informativo nº 422, pág. 547 e seguintes). A Corte assentou, então, que, na espécie, “classificar, mesmo em tese, de filantropia os atos praticados pelo Recorrente, importaria, no

mínimo, desconsideração ao patrono desta, São Francisco de Assis (Min. Sérgio Dutra); “a distribuição de dádivas representativas de vultoso numerário em grau tal que, sem dúvida, representa iniludível abuso do poder econômico na captação de clientela eleitoral, é prática que a legislação eleitoral condena” (Min. Aldir Passarinho); “a distribuição de leite e pão para os pobres não constitui crime, é verdade. Muito pelo contrário, hão de ser louvadas atitudes dessa natureza quando se cuida de generosidade desinteressada e de caráter filantrópico. Esta é prestada, quase sempre, sob o anonimato, ou, pelo menos, de modo discreto ... Se a doação é realizada com o intuito de promoção eleitoreira, em que pese o benefício trazido, eventualmente, às classes menos favorecidas, forçoso é reconhecer que se trata de procedimento condenado pela legislação específica” (Min. Wilian Patterson).

“Abuso de poder econômico. A corrupção eleitoral, forma de interferência do poder econômico nas eleições, comporta graduação. A ocorrência de fatos isolados, que nenhuma influência teriam sobre a vontade popular, não poderiam servir para a anulação da votação e, a *fortiori*, da cassação dos diplomas” (TRE-SP, Acórdão nº 72.771).

Variante do abuso do poder econômico na campanha eleitoral é o problema da chamada “propaganda institucional” ou “propaganda governamental”. Como não se pode deixar de reconhecer, a divulgação favorável de obras do Governo é capaz de beneficiar as perspectivas eleitorais dos candidatos situacionistas. E desde que as obras são custeadas com os re-

cursos públicos, a sua utilização como meio para captar a simpatia do eleitorado, em prol de uma das facções concorrentes, pode caracterizar forma de ruptura do equilíbrio de oportunidades, da igualdade de chances que deve existir para todos os candidatos.

Nessa questão, o que não se pode permitir é que sejam ultrapassados determinados limites, só determináveis caso a caso. Não se pode chegar ao ponto de proibir, pura e simplesmente, qualquer propaganda governamental: as oposições, principalmente nas eleições majoritárias, utilizam-se da crítica à obra do governo como meio para influenciar o eleitor. Por que, em certa medida, o partido da situação

não deveria poder também divulgar os méritos da sua administração? Isso parece ser uma fatalidade inafastável do regime democrático, onde os governos são partidários. O que não se pode tolerar - e nesse sentido há precedentes do Tribunal Superior Eleitoral (Resolução nº 13.308, de 6.11.86) - é a clara associação de slogans, a combinação inequívoca de palavras, de modo tal que a propaganda governamental ou institucional ceda lugar, pura e simplesmente, à propaganda eleitoral. Ou seja: o que não é aceitável é transformar a publicidade do Governo em propaganda desse ou daquele candidato.