

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DO AMAZONAS – EJE/AM**

**LUÍZA CRISTINA NASCIMENTO DA COSTA MARQUES**

**O ABUSO DO PODER POLÍTICO COMO MEIO PARA CAPTAÇÃO DE VOTOS.**

**Manaus**

**2008**

**LUÍZA CRISTINA NASCIMENTO DA COSTA MARQUES**

**O ABUSO DO PODER POLÍTICO COMO MEIO PARA CAPTAÇÃO DE VOTOS.**

**Monografia apresentada à  
Coordenação do Curso de  
Especialização em Direito Eleitoral  
da Universidade do Estado do  
Amazonas e à Escola Judiciária  
Eleitoral do Amazonas, para  
obtenção do título de especialista  
em Direito Eleitoral.**

**Orientadora: Dra. Leyla Viga Yurtsever**

**Manaus**

**2008**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**LUÍZA CRISTINA DO NASCIMENTO MARQUES**

**O ABUSO DO PODER POLÍTICO COMO MEIO PARA CAPTAÇÃO DE VOTOS.**

**Trabalho de Conclusão de Curso – TCC apresentado a Universidade do Estado do Amazonas em parceria com a Escola Judiciária Eleitoral do Amazonas, como requisito para obtenção do Título de Especialista em Direito Eleitoral, pela Comissão Julgadora abaixo identificada.**

**Aprovado 28 de novembro de 2008.**

**Dra. Leyla Viga Yurtsever  
Professora Orientadora**

**Dra. Sílvia Maria da Silveira Loureiro  
Professora Examinadora**

**Dr. Leland Barroso de Souza  
Professor Examinador**

## **DEDICATÓRIA**

**Aos meus pais: José Antônio Loureiro da Costa Marques e Maria Luíza do Nascimento Marques; aos meus familiares; aos servidores da 2ª Vara de Trânsito e da 62ª Zona Eleitoral.**

## **AGRADECIMENTOS**

**Agradeço em primeiro lugar a Deus, que me fez trilhar os caminhos para que o êxito fosse alcançado.**

**À Universidade do Estado do Amazonas – UEA.**

**À Escola Judiciária Eleitoral do Amazonas.**

**Aos amigos Rodrigo de Sá Barbosa, Luciana Lima Augusto e Luna Maria Araújo Ferreira, pelo apoio incondicional e constante incentivo tanto para a realização deste curso quanto para a elaboração do Trabalho de Conclusão.**

**Ao Professor Leland, pela orientação e pela paciência.**

## **EPÍGRAFE**

**"Meu ideal político é a democracia, para que todo homem seja respeitado  
como indivíduo e nenhum venerado."**

**(Albert Einstein)**

## **RESUMO**

O objetivo deste artigo é analisar a Lei, a doutrina e a jurisprudência no que se refere ao abuso do poder político como meio para captação de votos. O voto nada mais é do que o exercício da democracia pelo cidadão, a expressão da sua vontade perante o Estado e seus compatriotas, e principalmente, da sua indicação de um representante externo do país ou estado e um administrador no executivo e daquele que representará seus interesses ideológicos na confecção e aprimoramento das leis. A corrupção eleitoral, o uso da máquina, dentre outros, configuram abuso de poder político e são uma das piores causas de ilegalidade nos pleitos eleitorais, fazendo com que nos mesmos haja distorções e não expressem a realidade da vontade do eleitor, influenciando no exercício da democracia e relegando-a a segundo plano. Tal é a importância do voto para a democracia que os próprios legisladores, com a intenção de salvaguardar esse direito, criaram mecanismos visando coibir tal prática, utilizando-se, inclusive, dos avanços crescentes da tecnologia, mas, em algumas situações, tal prática tem sido difícil de coibir e as sanções aquém do necessário para impedir que a ilegalidade permaneça.

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Abuso de Poder Político. Compra de votos. Corrupção Eleitoral.

## **ABSTRACT**

This article aims to analyze the law, the doctrine and jurisprudence regarding the abuse of political power as a means of attracting votes. The vote is nothing more than the exercise of democracy by citizens, the expression of their will to the state and his compatriots, and especially from its appointment of a representative outside the country or state and an administrator in the executive and that will represent their ideological interests in construction and improvement of laws. The electoral corruption, the use of machinery, among others, constitutes an abuse of political power and are one of the worst causes of illegality in the election litigation, so that there are distortions in them and not express the real will of the voters, influencing the course of democracy and relegating it to the background. Such is the importance of voting for democracy that even the legislators, with the intention of protecting that right, set up mechanisms aimed curb this practice, using, including the increasing advances in technology, but in some situations, this practice has been difficult to curb the sanctions and what is needed to prevent illegal stay.

### **KEYWORDS:**

Abuse of political power. Purchase of votes. Electoral corruption.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>1 DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM O DIREITO ELEITORAL E O ABUSO DE PODER.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DE DIREITO ELEITORAL.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1.1 A importância dos Princípios.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1.2 O Estado Democrático de Direito .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1.3 Princípio Republicano.....</b>	<b>14</b>
<b>1.1.4 Princípio da Soberania Popular.....</b>	<b>15</b>
<b>1.1.5 Sufrágio Universal.....</b>	<b>16</b>
<b>1.1.6 Princípio da Probidade, Moralidade e Legitimidade das Eleições.....</b>	<b>17</b>
<b>1.2 O ABUSO DE PODER NAS ELEIÇÕES.....</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>2 A EXTERIORIZAÇÃO DO ABUSO DE PODER POLÍTICO À LUZ DO ART. 41-A, DA LEI 9.504/97 E DO INSTITUTO DA REELEIÇÃO .....</b>	<b>24</b>
<b>2.1 ABUSO DE PODER POLÍTICO, CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO E USO ELEITORAL DA MÁQUINA ADMINISTRATIVA – SISTEMAS AUTÔNOMOS DE CORRUPÇÃO ELEITORAL OU SISTEMA UNO DE COMPLETUDE LÓGICA?....</b>	<b>24</b>
<b>2.2 O ABUSO DO PODER POLÍTICO À LUZ DO ART. 41-A DA LEI Nº 9.504/97.....</b>	<b>28</b>
<b>2.2.1 Da (In)constitucionalidade da lei nº 9.840/99.....</b>	<b>28</b>
<b>2.3 O INSTITUTO JURÍDICO DA REELEIÇÃO – UM “CONVITE” À PRÁTICA ABUSIVA OPERADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 16/1997.....</b>	<b>29</b>
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>3 DOS MECANISMOS DE PREVENÇÃO E REPRESSÃO AO ABUSO DO PODER POLÍTICO.....</b>	<b>45</b>
<b>3.1 AS CONDUTAS VEDADAS DO ART. 73 E SEQUINTE DA LEI Nº 9.504/97.....</b>	<b>46</b>
<b>3.2 ABUSO DO PODER POLÍTICO COMO CAUSA DE INELEGIBILIDADE CONSTANTE DA LEI COMPLEMENTAR 64/90 (ART. 1º, I, h).....</b>	<b>47</b>

<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>51</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>53</b>

## INTRODUÇÃO

O abuso de poder constitui prática artilosa e maléfica a qualquer regime democrático, devendo ser rechaçado e verdadeiramente coibido para que se atinja o desiderato maior de um Estado Republicano como o nosso.

Assim, pugna a Constituição Federal de 1988 que, todo poder emana do povo, e, *a priori*, a vontade deste deve ser realizada. Sabe-se, entretanto, que pelo regime democrático representativo, o povo não exerce o poder diretamente, mas sim, por intermédio de representantes eleitos pela população, no exercício do sufrágio universal.

Como se sabe, o sistema representativo existente no Brasil é semi-direto ou semi-indireto, ou seja, a vontade do povo é manifestada por meio de seus representantes, porém, franqueia-se ao povo o exercício direto de sua soberania no manejo de alguns institutos garantidos pela Constituição, tais como a ação popular e a iniciativa de proposta de lei.

É desse contexto que surgem inúmeras celeumas a serem desvendadas e combatidas pela sociedade e, principalmente, pela comunidade jurídica, que exerce um importante papel na função fiscalizatória e legitimadora da vontade soberana do povo.

A idéia precípua do presente trabalho, portanto, é traçar uma relação entre o abuso do poder político e a captação irregular de votos pelos candidatos, maculando, dessa forma, o pleito eleitoral. Nesse contexto, sabe-se que a máquina administrativa é uma forte “arma” nas mãos daqueles que destoam dos princípios que regem a Administração Pública e seus interesses públicos primários.

Na verdade, a preocupação do tema em questão é a de reafirmar a possibilidade de uma eleição legítima, sem máculas e vícios que comprometam a real vontade popular no exercício do sufrágio. Doravante, vê-se que o abuso de

poder constitui uma pecha no processo eleitoral que desnatura o voto do eleitor, uma vez que este, na maioria das vezes, encontra-se em situação que não lhe permite escolha.

Assim, o trabalho pretende, em suas linhas iniciais, fazer um apanhado principiológico do tema, notadamente em seus aspectos constitucionais, administrativos e eleitorais. Demais disso, o abuso de poder possui inúmeras facetas, dentre as quais a política, que muito nos interessa para o desenvolvimento do teor científico a ser abordado.

Nesse sentido, de grande valia será o estudo do assunto, principalmente no intuito de demonstrar as formas com que se evidencia o abuso de poder político na seara do processo eleitoral, bem como os mecanismos de prevenção a essa prática e as conseqüências legais do seu exercício. Temas como a possibilidade de reeleição alcançam grande notabilidade quando se passa a analisá-lo no contexto do abuso do poder político.

*Ipsa facto*, cabe a toda sociedade e, predominantemente, à Justiça Eleitoral, coibir tais práticas abusivas, de forma a garantir o cristalino e legítimo processo eleitoral, corroborando a vontade real do cidadão.

O desenvolvimento do tema, em seus três capítulos, perpassa por sua origem principiológica, chegando à identificação das várias formas de abuso de poder e seus respectivos traços distintivos, bem como à enumeração das medidas preventivas e repressoras do abuso de poder, notadamente no que se refere às condutas vedadas ao administrador público e, por fim, é traçado um panorama acerca do uso da máquina administrativa na captação ilícita de sufrágio e do instituto da reeleição.

## CAPÍTULO 1

### 1 DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM O DIREITO ELEITORAL E O ABUSO DE PODER.

#### 1.1 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DE DIREITO ELEITORAL

##### 1.1.1 *A importância dos Princípios*

O princípio, como se sabe, traz a idéia de causa primeira, razão, essência ou motivo substancial de um fenômeno. Em verdade, os princípios constituem o sustentáculo, a base, o alicerce de um dado conhecimento.

Na seara do Direito, a importância dos princípios é sobremaneira elevada, tanto que, no dizer de Canotilho<sup>1</sup>, “são objetivados historicamente, sendo progressivamente introduzidos na consciência jurídica”. Tal assertiva vai ao encontro daquilo que se vai observando atualmente no ordenamento jurídico, ou seja, a tendência de positivação ou de inscrição dos princípios em uma norma jurídica, ou até mesmo na Constituição, traduzindo o fenômeno da constitucionalização dos princípios jurídicos.

Assim, na visão de José Jairo Gomes, a positivação dos princípios oferece inúmeras vantagens operacionais ao sistema. Segundo a lição do sobredito doutrinador, o princípio se torna mais visível, facilitando sua aplicação pelo operador do Direito. “Com sua positivação, disponibiliza-se ao juiz uma relevante referência, ou seja, um dispositivo no qual poderá conectar imediatamente a decisão, justificando-a e conferindo-lhe legitimidade”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> CANOTILHO *apud* GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 23.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 24.

E para arrematar e dar notoriedade à importância dos princípios, o ilustre professor supracitado diz que, assim como as normas, princípios também podem ser infringidos, porém, tal infringência é muito mais grave que a violação de uma regra positivada. Em suma, a desatenção a um princípio implica ofensa não apenas a específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos, aos fundamentos que sustentam a norma e o próprio ordenamento.

### **1.1.2 O Estado Democrático de Direito**

Em linhas gerais, o Estado possui uma dupla acepção na história do direito, de um lado é considerado como o poder institucionalizado e, de outro, constitui a própria sociedade ou nação, politicamente organizada.

Por outro lado o Estado Democrático de Direito traduz um modelo no qual se reúne o Estado de Direito a um Estado Democrático. O Estado de Direito nos remete à idéia de Hans Kelsen, ou seja, a de um Estado pautado pelo direito e pela ordem jurídica. Logo, as estruturas estatais devem ser submetidas aos critérios do Direito, rechaçando os da força, prepotência, arbítrio, etc. Para Canotilho e Barbosa Moreira, o Estado de Direito caracteriza-se por se constitucionalmente conformado, pressupondo, de logo, a existência de um mínimo organizacional e, via de consequência, de uma Constituição.

Já o Estado Democrático, na precisa lição de Jairo Gomes, “significa [...] que o governo é formado pelos cidadãos, os quais são escolhidos livremente pelo voto direto e universal. Assim, os próprios cidadãos são os responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas”<sup>3</sup>.

Nessa senda, o Estado Democrático de Direito é caracterizado como o modelo de Estado que consagra os direitos individuais, sociais e políticos de uma nação devidamente organizada. Em nossa Constituição atual, reservou-se um lugar privilegiado aos direitos fundamentais, sendo exaltados os princípios da democracia econômica, social e cultural.

---

<sup>3</sup> *Op. cit.*, p. 31.

### 1.1.3 *Princípio Republicano*

Advém da forma republicana de governo, que se contrapõe à monarquia, sendo esta muito difundida nos países europeus. Na República, os chefes do Executivo e os agentes políticos do Legislativo exercem mandato, uma vez que são escolhidos pelos cidadãos em eleições diretas, gerais e periódicas.

Conforme já mencionado da introdução do presente trabalho, vige, no Brasil, um governo representativo, ou melhor, um regime democrático representativo, no qual o povo, soberano e detentor do poder, elege seus representantes para o exercício de mandatos políticos, por prazo determinado. Esses são os traços característicos da República, ou seja, a eletividade, a temporalidade, e a alternância de pessoas no comando do Estado.

Outrossim, para demonstrar a importância da forma republicana de governo, principalmente no que toca ao modelo de exercício do poder e suas nuances, trazemos à colação um trecho da sempre atual escola de Ruy Barbosa, ao afirmar que, a forma republicana não é propriamente caracterizada pela coexistência de três poderes, mas, sim, “a condição de que, sobre existirem os três poderes constitucionais, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, os dois primeiros derivem, realmente, de eleição popular”<sup>4</sup>.

Com todo requinte e sabedoria que lhe são próprios, José Jairo Gomes acrescenta à expressão “eleição popular” citada acima por Ruy Barbosa, o termo *periódica*, uma vez que a nota diferencial da república em face da monarquia é justamente a não vitaliciedade, a não hereditariedade, mas sim, a periodicidade das eleições e conseqüente temporalidade do exercício do mandato<sup>5</sup>.

Dessa feita, nota-se que a essência do princípio republicano reside no fato de que os mandatos, exercidos por delegação de poder do povo aos seus representantes eleitos, devem ser temporários e renovados de tempos em tempos, de modo a não permitir a perpetuação de pessoas no poder. Por essa razão, a Constituição Federal, em vários de seus dispositivos, limita no tempo os mandatos dos chefes do Executivo e dos parlamentares federais, estaduais e municipais.

---

<sup>4</sup> BARBOSA *apud* GOMES, p. 33.

<sup>5</sup> O autor ainda arremata dizendo que, “na república, eleição é sempre um evento futuro e certo”.

#### **1.1.4 Princípio da Soberania Popular**

A soberania popular está ligada à idéia de poder, poder este que é inerente à existência do próprio Estado. Diz-se que o poder é soberano quando não está sujeito a nenhum outro. Nessa esteira, soberano é o poder supremo, sem o qual não se concebe o Estado.

Como dito alhures, o poder, ou melhor, o poder soberano, emana sempre do povo, e assim o definiu a CF/88, em seu art. 1º, no parágrafo único, *verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O *caput* do art. 14, por sua vez, assevera que a sobredita soberania popular se concretiza por intermédio do sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, plebiscito, referendo e iniciativa popular, devendo nestes três últimos casos, haver regulamentação legal, vejamos:

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:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

No dizer de Jairo Gomes, “a soberania popular se revela no poder incontestável de decidir. É ela que confere legitimidade ao exercício do poder estatal. Tal legitimidade só é alcançada pelo consenso expresso na escolha feita nas urnas<sup>6</sup>.”

---

<sup>6</sup> *Op. cit.*, p. 32.

### **1.1.5 Sufrágio Universal**

Como visto acima, a soberania popular é exercida por intermédio do sufrágio universal. O sufrágio, em sua denotação política, traduz a manifestação volitiva do povo para a escolha de seus representantes.

Já no contexto jurídico, o sufrágio constitui o direito público subjetivo de votar e ser votado, inerente ao exercício da soberania popular. É do sufrágio que emana a essência dos direitos políticos dos cidadãos e de sua consecutória participação no governo e na condução do Estado.

O sufrágio, em sua acepção jurídica, possui um dupla faceta, ou seja, mostra-se ou revela-se por meio de duas dimensões, a saber: capacidade eleitoral ativa e capacidade eleitoral passiva. Esse é o fundamento da sucinta idéia do direito de votar e ser votado, respectivamente.

No Brasil, por ser um Estado Democrático de Direito, o sufrágio é universal, compreendido como aquele em que o direito de votar é atribuído ao maior número possível de nacionais. Nada impede, entretanto, que haja eventuais restrições, desde que estas consubstanciem situações que naturalmente impedem os indivíduos de participarem do processo eleitoral<sup>7</sup>.

Vale dizer, segundo os brilhantes e doutos ensinamentos de Jairo Gomes, que o sufrágio universal se caracteriza,

pela concessão genérica de cidadania, a qual só é limitada excepcionalmente. Nele, não se admitem restrições ou exclusões por motivos étnicos, de riqueza, de nascimento ou capacidade intelectual. Imperam os princípios da igualdade e da razoabilidade, de sorte que a todos devem ser atribuídos direitos políticos. As exceções devem ocorrer somente quanto àqueles que, por motivos razoáveis, não puderem participar do processo político-eleitoral<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Salvetti Netto *apud* Jairo Gomes, aduz que a universalidade do sufrágio não significa concessão genérica dos direitos políticos. Segundo ele “há, com evidência, aqueles que, por situações facilmente compreensíveis, não apresentam condições para exercerem a cidadania. Assim, os menores, os mentalmente incapazes, e, para algumas legislações, os estrangeiros e os analfabetos, como entre nós vigente”. *Op. cit.*, p. 36.

### 1.1.6 *Princípio da Probidade, Moralidade e Legitimidade das Eleições*

Não imaginamos conceber tais princípios de maneira isolada, de modo que pudesse haver a possibilidade de observância de qualquer um deles, em detrimento de outro, ou seja, em concomitante violação a outro.

É tão notória e, sobretudo necessária essa intelecção, que o próprio constituinte, reputando como medida que se impunha, consignou no art. 14, § 9º, da Constituição, todos os princípios aqui vertentes, senão vejamos:

Art. 14, Omissis  
[...]  
§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a **probidade administrativa**, a **moralidade para exercício de mandato** considerada 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. (Grifado)

Vale ressaltar, que a redação do parágrafo acima transcrito foi dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994, demonstrando a preocupação do Poder Constituinte Derivado Revisor em dar assento constitucional aos princípios que valorizam a ética e a moral no processo eleitoral.

De logo, na política, assim como em todos os cenários da vida social, tornou-se premente a exigência da ética e da moral no comportamento humano. Assim, no âmbito dos direitos políticos, o princípio da moralidade, explícito no sobredito artigo, impõe que se traga a ética para o cotejo eleitoral, de modo que os mandatos conquistados sejam resultado de um processo lícito, legítimo e, sobretudo, inserido nos padrões éticos da sociedade.

A probidade também se insere no contexto dos valores ético-morais, e, por essa razão, o art. 14, § 9º, da Constituição determina que a probidade administrativa seja protegida. As hipóteses de inelegibilidade – situações que impedem o exercício dos direitos políticos – são exemplos de proteção à probidade e constituem verdadeiras sanções ao agente ímprobo. A improbidade, ademais, pode gerar a suspensão dos direitos políticos, conforme o art. 15, V, c/c art. 37, § 4º, da Constituição.

---

<sup>8</sup> *Op. cit.*, p. 36.

A legitimidade, por sua vez, traduz a idéia de observância do procedimento legal das eleições. Conforme Jairo Gomes, o procedimento eleitoral “deve ser observado com isenção, de sorte a proporcionar as mesmas oportunidades a todos os participantes do certame. Tal procedimento é o objeto do Direito Eleitoral”<sup>9</sup>.

## 1.20 ABUSO DE PODER NAS ELEIÇÕES

*Prima facie*, importante se faz salientar a origem do abuso de poder, o qual possui suas raízes no Direito Privado, a partir do estudo e desenvolvimento da teoria do abuso de direito. Essa relação entre o abuso de direito e o abuso de poder é bem traçada na doutrina brasileira, principalmente na obra específica do tema de Emerson Garcia, bem como no manual de Direito Eleitoral de José Jairo Gomes.

Em que pese à discussão, no âmbito da doutrina privatista, acerca dos aspectos que compõem o ato abusivo, se apenas objetivo, ou se objetivo e subjetivo, deve-se destacar a previsão legal expressa contida no Código Civil de 2002 a respeito do tema:

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Vê-se, portanto, que o CC/2002 equiparou o abuso de direito à prática de ato ilícito, sem, no entanto, determinar se há necessidade de causar dano a outrem para que o ato abusivo reste configurado. Assim, muito embora seja necessária a ocorrência do dano, ainda que exclusivamente moral, para que tenhamos o ato ilícito<sup>10</sup>, quanto ao ato abusivo não há essa exigência legal, não obstante seja este equiparado àquele.

Por essa razão, a doutrina se digladiava a respeito do tema, debatendo de forma incessante acerca da prescindibilidade ou não do aspecto subjetivo para a configuração do abuso de direito. Segundo Emerson Garcia “enquanto o aspecto objetivo reflete a falta de moderação no exercício do direito, o subjetivo está

---

<sup>9</sup> *Op. cit.*, p. 42.

<sup>10</sup> Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

relacionado à existência de uma intenção viciada, à má-fé na prática de um ato inicialmente amparado pela lei (*animus nocendi*)<sup>11</sup>.

Para José Jairo Gomes o abuso de direito “ocorre sempre que o titular de direito subjetivo [...] o maneje de maneira egoísta e emulativa, **com o propósito de prejudicar terceiros**” (grifado)<sup>12</sup>. Percebe-se que o referido autor é adepto da teoria que assevera ser necessário o elemento subjetivo para restar configurado o ato abusivo.

*Data maxima vênia*, essa não é a corrente pela qual nos filiamos. Em verdade, o exercício de um direito, quando excede seus limites, ou seja, quando foge aos padrões da normalidade, revela-se suficiente e apto a estabelecer o ato abusivo, independentemente do aspecto subjetivo do agente.

Nessa esteira, vergue o entendimento de Emerson Garcia, para o qual o fundamento da coibição do abuso de direito, consoante o art. 187, do Código Civil Brasileiro, é eminentemente teleológico e social. Aduz o autor que:

À sua configuração mostra-se despcienda a vontade deliberada do agente em causar dano a outrem: haverá de ser objetivamente pesquisada a intenção, isto em conformidade com o normal proceder do homo medius, com a conseqüente verificação da adequação do obrar do agente à média social. Nesse caso, a intenção de prejudicar será presumida, sendo identificada a partir do exercício anormal do direito<sup>13</sup>.

Assim, Emerson Garcia arremata o entendimento dizendo:

Verificada a anormalidade do comportamento e sua desconformidade com os fins da norma, configurado estará o abuso de direito, quer o ato assuma contornos de dolo, quer de culpa. Assim, a causação de dano a outrem, por si só, não pode ser erigida à categoria de elemento caracterizador do abuso de direito<sup>14</sup>.

Os trechos supracitados da doutrina de GARCIA possuem ressonância dos ensinamentos de Cunha Gonçalves e Caio Mário da Silva Pereira.

Esse é o entendimento que mais se aproxima da configuração do abuso de poder, embora não se possa inferir haver idêntica semelhança entre os institutos, conforme veremos adiante.

---

<sup>11</sup> GARCIA, Emerson. *Abuso de Poder nas Eleições – Meios de Coibição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 06.

<sup>12</sup> GOMES, *Op. cit.*, p. 240-241.

<sup>13</sup> GARCIA. *Op. cit.*, p. 07.

<sup>14</sup> *Idem, ibidem*.

Diante dos inúmeros princípios que regem e informam o Direito Eleitoral, é forçoso compreender que o processo eleitoral deve ser pautado pela observância de todos eles. Postulados como o do Sufrágio Universal, do Estado Democrático de Direito, da Moralidade, da Legitimidade e da Igualdade, são essenciais à incolumidade e integridade do resultado das eleições.

Dessa feita, “o acesso ao poder deve erigir-se como conseqüência lógica da democracia, garantindo-se a participação de muitos na escolha dos poucos que conduzirão o destino de todos”<sup>15</sup>.

Nessa senda, feliz é a erudição de GARCIA, quando assevera que,

a igualdade na escolha dos representantes deve encontrar ressonância na igualdade de oportunidades para aqueles que pretendem ascender ao poder e, nesse particular, a igualdade somente restará assegurada com a instituição de mecanismos que possam coarctar a liberdade que tende a subjugar-la<sup>16</sup>.

É da infringência de todos esses postulados que surgem os inúmeros problemas decorrentes do abuso de poder em suas várias nuances, ou seja, do uso deletério de atribuições e vantagens em detrimento da lisura do processo eleitoral.

É cediço que o poder é algo que seduz o ser humano, fazendo com que muitos indivíduos, em sua maioria, deixem de lado a razão e se envolvam pela emoção e cega ambição de alcançá-lo a qualquer custo. Porém, o problema maior não está restrito a este tipo de situação, mas, sobretudo, aquela outra em que os indivíduos já detentores do poder, dele fazem uso irregular, ilegítimo e ilegal, a fim de macular e impor a pecha da desonestidade e da conduta ardilosa em benefício próprio ou de outrem.

Não é pecha do mundo hodierno a problemática do uso do poder. A clássica lição de Montesquieu já demonstrava que o detentor de poder tende a dele abusar. Assim, tendo o poder em mãos, a tendência é de que o indivíduo vá abusando do mesmo até que encontre algum limite.

Nesse passo, caracterizado o abuso de poder, quer político, quer econômico, deve o ordenamento jurídico cercá-lo de mecanismos aptos a contê-lo, sempre buscando garantir a igualdade de todos e o efetivo exercício da cidadania,

---

<sup>15</sup> GARCIA, Emerson. *op. cit.*, p. 16.

<sup>16</sup> *Idem. Ibidem.*

que ostenta as faces ativa e passiva, vale dizer, o direito de votar e de ser votado em igualdade de condições com os demais.

O estabelecimento de mecanismos para fazer frente às várias formas de abuso de poder constitui medida que se impõe no cenário político brasileiro, a fim de salvaguardar os valores protegidos pelo art. 14, § 9º, da CF, tais como a normalidade e a legitimidade das eleições. Assim, o ato abusivo será identificado “sempre que alguém, ao exercer seu direito, prejudicar o direito de igualdade de todos no pleito, afetando o regular desenvolvimento e a imperiosa correlação que deve existir entre a vontade popular e o resultado das urnas”<sup>17</sup>.

Cumprido notar, por oportuno, que a caracterização de abuso de poder, ligada à idéia de abuso de direito, cinge-se tão somente à origem de ambos os institutos, e, de logo, não se confundem em sua inteireza. Os elementos caracterizadores do abuso de poder, no cenário do processo eleitoral, não se enquadram necessariamente no contexto de abuso de direito.

Interessante, portanto, trazer à colação novamente um pertinente trecho da obra de Emerson Garcia, no qual analisa as peculiaridades do abuso de poder e o tratamento dado nas Cortes Eleitorais, notadamente em face de suas remotas origens no abuso de direito, vejamos:

Tal concepção, perfeitamente aplicável ao procedimento eletivo, desde que observadas certas peculiaridades, não é adotada em sua pureza na seara eleitoral. **A grande massa de atos lesivos ao procedimento eletivo e que são aleatoriamente enquadrados sob a epígrafe do “abuso de poder”, em verdade, não caracterizam abuso de direito.** São atos que desde o nascedouro carregam consigo a mácula da ilegalidade, pois praticados em frontal e flagrante dissonância do ordenamento jurídico. Como não se trata de exercício irregular de um direito, pois direito nunca houve, impossível será falar-se em abuso de direito. Por tais motivos, **o abuso de poder pode ser conceituado como o uso indevido ou exorbitante da aptidão para a prática de um ato, que pode apresentar-se inicialmente em conformidade ou desde a origem destoar do ordenamento jurídico**<sup>18</sup>. (Grifo nosso)

De logo, nem sempre o abuso de poder está correlacionado a um abuso de direito, uma vez que a ilegalidade do ato é inata à sua própria essência.

Há, no entanto, certos requisitos para que se afigure o abuso de poder. No dizer de José Jairo Gomes, “é necessário que se tenha em mira processo eleitoral

---

<sup>17</sup> GARCIA, *op. cit.*, p. 17.

<sup>18</sup> *Op. cit.*, p. 18.

futuro ou que ele já se encontre em marcha. Ausente qualquer matiz eleitoral no evento considerado, não há como caracterizá-lo”<sup>19</sup>.

Dessa forma, a fim de proteger os postulados principiológicos do Direito Eleitoral, notadamente aqueles constantes da Constituição Federal, art. 14, § 9º, impõe-se a utilização de mecanismos adequados a coibir e reprimir os atos de abuso de poder, de maneira a conferir a legitimidade e autenticidade representativa.

E assim deve ser combatido o abuso de poder em suas várias facetas, quais sejam, a econômica, a política, a social, a cultural, etc. Como se vê, são várias as formas de exteriorização do abuso de poder, sendo ressaltado, no presente trabalho, o cenário do abuso de poder político, por ter como funesto diversos mecanismos de prevenção e repressão, de que trataremos a seguir.

Dentre eles, merecem destaque o abuso de poder em seu conspecto econômico e político. Segundo Vera Michels, ao comentar sobre o abuso de poder econômico, aduz que “é o poder econômico a argamassa que congrega e impulsiona todos os demais poderes, o social, o cultural e o político, formando uma estrutura de múltipla potencialidade, pois o dinheiro é a base para qualquer corrupção”<sup>20</sup>.

No que toca ao abuso de poder político, sendo este o enfoque do presente trabalho, perfilhamos a tese adotada por Omar Chamon, a qual entende ser o abuso de poder político sinônimo de uso da máquina administrativa.

Em verdade, o abuso de poder político reflete a violação de todos os desideratos da Administração Pública, vale dizer, fere de morte todos os postulados e princípios que regem o processo eleitoral, na busca pela representatividade legítima da soberania popular, a fim de fazer valer o sufrágio universal.

De logo, o detentor do poder, ou seja, o agente público investido em algum mandato, ao manejar a máquina de forma a obter algum benefício próprio ou, ainda, visando beneficiar a outrem, comete abuso de poder político.

Partindo dessa premissa, entendemos o abuso de poder político como algo uno, do qual fazem parte, como meios de sua exteriorização, a captação ilícita de sufrágio, a prática de outras condutas vedadas, bem como o uso indevido para fins de reeleição. Nessa esteira, vislumbramos o abuso de poder político como algo mais amplo, em sentido *lato sensu*, e não somente adstrito aos aspectos que tem como

---

<sup>19</sup> *Op. cit.*, p. 243.

<sup>20</sup> MICHELS *apud* CHAMON, Omar. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Editora Método, 2008, p. 157-158.

resultado a inelegibilidade, constante do art. 1º, I, alínea “h”, da Lei Complementar 64/90.

Antes de adentrarmos nessa perspectiva, em torno da qual a doutrina também se digladiava, vale dizer que, de qualquer forma, a desprezível prática do abuso de poder político nas eleições macula o devido processo eleitoral, ou seja, agride com todo rigor a vontade soberana do povo e a legitimidade do resultado das urnas, causando conseqüências nefastas ao regime democrático representativo de nosso Estado.

Diante disso, fincadas as premissas da ciência aqui deduzida, impõe-se o estudo da temática do abuso de poder político com primazia.

## **CAPÍTULO 2**

### **2 A EXTERIORIZAÇÃO DO ABUSO DE PODER POLÍTICO À LUZ DO ART. 41-A, DA LEI 9.504/97 E DO INSTITUTO DA REELEIÇÃO.**

Como dito acima, adotamos a idéia de um abuso de poder político amplo, com perspectivas de gênero e resultados diversos em razão de suas inúmeras formas de prática. Nesse espaço, traçaremos argumentos à idéia aqui sustentada, bem como as maneiras com as quais o abuso de poder político pode se externar, destacando-se institutos advindos de produção legislativa ulterior à redação original da Lei nº9.504/97.

#### **2.1 ABUSO DE PODER POLÍTICO, CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO E USO ELEITORAL DA MÁQUINA ADMINISTRATIVA – SISTEMAS AUTÔNOMOS DE CORRUPÇÃO ELEITORAL OU SISTEMA UNO DE COMPLETUDE LÓGICA?**

Muito se discute na doutrina e na jurisprudência, a maneira como tais institutos podem e devem se conformar. A discussão se instaurou por conta das inovações trazidas pela chamada Reforma Eleitoral, da qual trataremos com mais afinco linhas abaixo.

Em suma, para parte da doutrina, o abuso de poder político seria apenas aquele apto a causar alguma influência no resultado das eleições, ou seja, seriam os atos que violam as regras e princípios da Administração Pública e do Direito Eleitoral, em detrimento da normalidade e da legitimidade do procedimento eletivo.

Nessa senda consiste o princípio da potencialidade, descrito por Emerson Garcia, cujo sentido remete à noção de que,

**somente a conduta passível de atentar contra a normalidade e a legitimidade das eleições poderá configurar o abuso de poder** (concebido como causa de inelegibilidade e substrato deflagrador da investigação judicial eleitoral, do recurso contra a diplomação e da ação de impugnação de mandato eletivo), **daí se falar em potencialidade.** (Grifado)

Para essa doutrina, o abuso de poder político se subsume apenas à hipótese contida no art. 1º, inciso I, alínea “h”, da LC 64/90, cuja prática induz à inelegibilidade do infrator.

No entanto, avançando em sua obra, Emerson Garcia opera uma contradição, e, via de conseqüência, acaba admitindo uma exceção a esse pensamento consignado acima, ao comentar sobre o art. 73, § 5º, da Lei nº 9.504/97, senão vejamos:

Ainda sob a ótica do abuso de poder político, deve-se frisar que de acordo com o art. 73, § 5º, da Lei nº 9.504/1997, com a redação determinada pela Lei nº 9.840/1999, além da penalidade prevista no § 4º, o candidato beneficiado (agente público ou não) pelos atos que se subsumam ao disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do art. 73, da Lei nº 9.504/1997 estará sujeito à cassação do registro e do diploma, **independentemente da potencialidade do ato.** Essa via processual, no entanto, não é adequada à declaração de inelegibilidade, somente passível de ser cominada por lei complementar, o que afasta qualquer dúvida quanto à constitucionalidade do preceito<sup>21</sup>. (Grifo nosso)

A tese de Márlon Jacinto Reis vai além, ao ponto de delinear, peremptoriamente, elementos distintivos entre abuso de poder econômico e político e captação ilícita de sufrágio e uso eleitoral da máquina administrativa. Para isso, o sobredito autor elabora o seguinte quadro:

<b>Abuso do poder econômico ou político</b>	<b>Captação ilícita de sufrágio e uso eleitoral e uso eleitoral da máquina administrativa</b>
Exige a demonstração da influência ou alteração do resultado da eleição para o seu reconhecimento.	Não exige a prova da influência no resultado da eleição, bastando a mera tentativa de corrupção da vontade de um único eleitor.
Sua sanção tem por meta a salvaguarda da normalidade e legitimidade do pleito.	Tutela a formação livre da vontade do eleitor.

<sup>21</sup> *Op. cit.*, p. 30-31.

Exige o trânsito para a execução da medida de cassação (art. 15 da LI).	Admite a execução imediata (art. 257 do CE).
Pode ensejar a aplicação da sanção mesmo que a ação ilícita seja praticada antes do pedido de registro da candidatura.	Só pode ser considerada infração eleitoral se praticada após o pedido de registro da candidatura.

*Data maxima venia*, não podemos concordar com tais argumentos. Ressalte-se, contudo, que as características elencadas no quadro são, de fato, bem construídas e, sobretudo, plausíveis. No entanto, o que não se pode conceber é a irrefutável separação que o ilustre autor realiza ao tratar do abuso de poder político dissociado da idéia de captação ilícita de sufrágio e do uso indevido da máquina administrativa.

De certo, possuem características diversas, porém, tem origem na mesma mácula, qual seja, o abuso de poder. Tais elementos distintivos apenas operam efeitos no que tange ao resultado advindo de sua prática. Configurada a hipótese descrita no lado esquerdo da tabela, estaremos diante de um caso de inelegibilidade, ao passo que, configurada a situação do lado direito da tabela, impõe-se a medida de cassação do registro ou do diploma.

Perfilhamos da erudição de José Jairo Gomes, uma vez que se afigura a mais consentânea com os ditames constitucionais, senão vejamos:

[...]

O conceito é elástico, flexível, podendo ser preenchido por fatos ou situações tão variados quanto aos seguintes: uso nocivo de meios de comunicação social, fornecimento de bens e serviços, alimentos, medicamentos, utensílios de uso pessoal ou doméstico, material de construção, oferta de tratamento de saúde, contratação de pessoal em período vedado, percepção de recursos de fonte vedada.

**Note-se que o conceito, em si, é uno e indivisível. As variações concretas que possa assumir decorrem de sua indeterminação a priori.**

No plano dos efeitos, **a natureza, a forma, a finalidade e extensão do “abuso” praticado podem induzir diferentes respostas sancionatórias do ordenamento positivo.** Assim, se houver ofensa ao processo eleitoral, resultando o comprometimento da normalidade ou legitimidade das eleições, o reconhecimento do abuso poderá acarretar a declaração de inelegibilidade do agente e/ou beneficiário pelo prazo de 3 anos. Isto já não acontece se o evento não tiver essa dimensão, sendo direcionado à subversão da vontade do eleitor, em sua esfera de liberdade, ou ao comprometimento da igualdade da disputa. **A diferença é clara: enquanto, em um caso, o foco é a proteção das eleições, no outro, salvaguarda-se a liberdade do eleitor, considerando individualmente,**

**ou a paridade da campanha. Daí a diversidade de sanções, pois apenas no primeiro caso é cominada sanção de inelegibilidade.**  
(grifado).

Seria um contra-senso condicionar a prática de ato abusivo à potencialidade do mesmo, face à normalidade e legitimidade do pleito, principalmente se considerarmos que todas as condutas que refletem utilização indevida da máquina administrativa geram uma sanção, seja qual for, e, no mais das vezes, são praticadas por quem detém o poder, muito embora nem sempre resulte em declaração de inelegibilidade.

Não cremos que algumas condutas, que não redundem em declaração de inelegibilidade, tais como o uso indevido da máquina administrativa para fins de reeleição ou a captação ilícita de sufrágio, não estejam aptas a configurar abuso de poder político pelo simples fato de não influenciar no resultado das eleições, de modo a violar sua normalidade ou legitimidade. Tais condutas deturpam a vontade livre do cidadão, a igualdade, a probidade, a honestidade, valores estes também ínsitos no art. 14, § 9º, da CF.

Utilizar-se da máquina para distribuir cestas básicas, para fornecer o sopão da eleição, prometer um cargo em troca de votos, etc, não se afigura como prática ilícita apta a caracterizar abuso de poder? O que seria então? Apenas uma conduta isolada que impõe algumas sanções previstas na Lei de Eleições, não constituindo abuso de poder?

Toda e qualquer prática tendente a violar o espírito do processo eleitoral, calcado em seus alicerces constitucional, constitui abuso de poder, e, por questões práticas processuais, admite resultados diversos diante da sistemática punitiva traçada pela Constituição, pela Lei Complementar 64/90 e pela Lei 9.504/1997.

Dessa feita, forçoso compreender o abuso de poder político como um gênero, um instituto *lato sensu*, no qual estão inseridos o abuso de poder *stricto sensu* – gerador da sanção de inelegibilidade –, a captação ilícita de sufrágio e o uso da máquina administrativa – geradores das sanções de cassação do registro ou diploma.

Segue a jurisprudência do TSE e do STF a respeito, operando a divisão dos institutos apenas no enfoque das sanções respectivas, *verbis*:

1. O entendimento consolidado nesta Casa é no sentido da constitucionalidade do art. 41-A da Lei 9.504/97, entendendo-se que a cassação do registro ou do diploma prevista nessa disposição não implica declaração de inelegibilidade, na medida em que o escopo do legislador é o de afastar imediatamente da disputa aquele que, no curso da campanha eleitoral, praticou a captação de sufrágio vedada pela legislação eleitoral. [...] (TSE – Respe n. 25.215/RN, de 04/08/2005 – DJ 09/09/2005, p. 171).

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 41-A da Lei n. 9.504/97. Captação de sufrágio. 2. As sanções de cassação do registro ou do diploma previstas pelo art. 41-A da Lei n. 9.504/97 não constituem novas hipóteses de inelegibilidade. 3. A capacitação ilícita de sufrágio é apurada por meio de representação processada de acordo com o art. 22, incisos I a XIII, da Lei Complementar n. 64/90, que não se confunde com a ação de investigação jurídico eleitoral, nem com a ação de impugnação de mandato eletivo, pois não implica a declaração de inelegibilidade, mas apenas a cassação do registro ou do diploma. 4. A representação para apurar a conduta prevista no art. 41-A da Lei n. 9.504/97 tem o objetivo de resguardar um bem jurídico específico: a vontade do eleitor. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente". (STF – Adin 3.592-4/DF, de 26/10/2006 – unânime – DJ 02/02/2007).

## 2.2 O ABUSO DE PODER POLÍTICO À LUZ DO ART. 41-A DA LEI Nº 9.504/97

A Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999, introduziu na Lei nº 9.504/97, o art. 41-A, fazendo também outras alterações, *in verbis*:

Art. 1º - A Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

Art.41-A - Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta lei, **o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de 1.000 a 50.000 UFIRs, e cassação do registro ou do diploma**, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64/90.

Art. 2º - O § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 73

§ 5º - Nos casos de descumprimento dos incisos I, II, III, IV e VI do caput, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. (NR)

[...]

Art. 3º - O inciso IV do art. 262, da Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 262 – Omissis

[...]

IV - Concessão ou denegação do diploma em manifesta contradição com a prova dos autos, nas hipóteses do art. 222 desta Lei, e do art. 41-A da Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997." (NR)

Importante se faz destacar as inovações trazidas por tal legislação, vejamos:

a) Definição de captação ilícita de sufrágio. Antes da Lei 9.840/99, todas as condutas praticadas eram consideradas como boca de urna ou compra de votos. A distinção entre os dois foi feita pelo TSE, na Consulta nº 20.531/2000: Captação Ilícita de Sufrágio é o oferecimento ou promessa de vantagem ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto; a Boca de Urna é caracterizada pela coação. Esta só ocorre no dia da eleição, aquela, do momento do registro até as eleições.

b) Distinção de Captação Ilícita de Sufrágio e Programa de Governo. A primeira caracteriza-se pela promessa de vantagem pessoal; o último, por metas a serem cumpridas caso o candidato seja vencedor – promessas abstratas, dirigidas à sociedade como um todo.

Quanto às sanções trazidas pela nova lei, destacam-se a Multa de 1.000 a 50.000 UFIRs e a Cassação do registro ou do diploma.

Desta feita, a corrupção eleitoral, já tipificada na esfera penal – art. 299, Código Eleitoral –, passa a ter, também na figura do art. 41-A da Lei 9.504/97, punição cível. Na verdade, esta é a que mais se impõe entre os candidatos, principalmente se levarmos em conta a aplicação imediata da decisão.

### **2.2.1 Da (In)constitucionalidade da Lei nº 9.840/99.**

O art. 41-A, que dispõe acerca da captação ilícita de sufrágio, possui como consequência a cassação do registro ou do diploma, razão pela qual o candidato fica impedido de disputar a eleição. Diante de tal fato, vislumbrou-se uma causa de inelegibilidade disciplinada por lei ordinária e não por lei complementar, tal como preceitua o art. 14 § 9º da Constituição Federal.

O tema foi objeto de acirrados debates, sendo salutar, no presente estudo, destacar o posicionamento de dois doutrinadores, os mais enfáticos, sobre a questão:

O entendimento de Adriano Soares da Costa<sup>22</sup> é no sentido da inconstitucionalidade do art. 41-A da Lei nº 9.504/97, levando em consideração o estudo do direito como um todo. O autor inicia expondo a Teoria Clássica das Inelegibilidades: para a Teoria Clássica, há três postulados: 1. Todo Brasileiro é

---

<sup>22</sup> *Op. Cit.*, p. 141-152

elegível, 2. Toda Inelegibilidade é uma sanção, 3. Elegibilidade é a regra e a Inelegibilidade é a exceção.

Elegibilidade é o direito de ser votado, e só tem este direito quem preenche as condições do art. 14, § 3º, CF.

Prossegue Costa explicando o que é Norma Jurídica, segundo ele a Norma Jurídica é dividida em Suporte Fático - todo fato jurídico é o conjunto de fatos que a norma considerou relevante para entrar no mundo jurídico; e Efeito Jurídico – todo fato jurídico tem um efeito jurídico. Sempre se dão dentro da relação jurídica – sujeito ativo e sujeito passivo. Sujeito ativo é o que tem direito subjetivo. O que tem dever é o sujeito passivo.

Não basta preencher as condições de elegibilidade, é imprescindível a inoccorrência de qualquer das hipóteses de inelegibilidade. Por isso vamos chamar de Condições de Elegibilidade Próprias. (art. 14, §.3º, CF).

A teoria clássica é equivocada quando diz que toda inelegibilidade é uma sanção, pois o analfabeto é inelegível mas não está sendo punido, não há sanção para isto. Cai seu primeiro postulado.

Há outras condições, denominadas de Condições de Elegibilidade Impróprias:

- 1.alfabetização;
2. condições especiais dos militares – art. 14, § 8º, CF;
3. Incompatibilidade pode ser afastada pela vontade do interessado: art. 14, § 7º e 8º . Há outras previstas na LC 64/90; 4.Auto Desincompatibilização – quando o interessado pode fazê-lo por vontade própria;
5. Hétero Desincompatibilização: se o chefe o executivo (parente) renunciasse, se afastasse do cargo eletivo; 6.Indicação em convenção partidária.

Mister se faz destacar a diferença feita por Adriano Costa entre os institutos da Incompatibilidade e da Inelegibilidade: esta não pode ser afastada pela vontade do interessado; aquela, em regra, pode.

As condições de elegibilidade do §. 3º são, na verdade, condições de registrabilidade. Sem registro de candidatura, inexistente capacidade eleitoral passiva. Assim, a registro de candidatura é fato jurídico da elegibilidade.

Ressalte-se que a Regra é a Inelegibilidade, a Elegibilidade é a Exceção. Caem os outros postulados da Teoria Clássica.

Há, também, pressupostos processuais: (requisito formal), tais como Fotos, Declaração de bens, Autorização para o Partido registrá-lo candidato.

Há duas espécies de Inelegibilidade: *Inelegibilidade Inata, Originária* – comum a todos os nacionais que não têm registro de candidatura; comuns aos que não preenchem as condições de elegibilidade; *Inelegibilidade Cominada* – é a cominação de um ato ilícito eleitoral ou não eleitoral. Ex. pleno exercício de direitos políticos. Para o Dr. Adriano, só quando o brasileiro perde a nacionalidade, é que perde os direitos políticos; condenação penal transitada em julgado (suspensão de direitos políticos). Duas espécies de Inelegibilidade cominada:

a) Inelegibilidade cominada simples – ocorre exclusivamente para a eleição em que o fato ilícito se deu.

b) Inelegibilidade cominada potenciada – ocorre por determinado tempo específico, que não exclusivamente o da eleição em que se deu o fato ilícito.

Sustenta, indubitavelmente, que na ocorrência do art. 41-A, quando há cassação de registro, o candidato se torna inelegível, pois qual a consequência da perda do registro de candidatura?

A *Inelegibilidade Cominada* pode ser de dois tipos: 1. *Inelegibilidade Obstáculo*: Quando já tinha inelegibilidade na eleição passada. E 2. *Inelegibilidade Perda*: perda do registro

Elegibilidade é o direito de ser votado que nasce do fato jurídico do registro de candidatura. A elegibilidade é um direito datado, nasce no registro de candidatura e morre por consumação, fazendo campanha, votando e sendo votado.

O art. 14 §9º da Constituição Federal preceitua que só pode ser criada inelegibilidades através de Lei Complementar.

A Lei nº 9.840/99, através do art. 41-A, dispõe acerca do candidato, a jurisprudência dispõe que a conduta pode ser praticada por interposta pessoa, mas não é qualquer pessoa, é preciso que seja alguém que tenha relação com o candidato. A oferta tem que ser pessoal, não pode ser coletiva. É preciso que haja identificação do eleitor.

Saliente-se que, contrariamente ao referido autor, o TSE decidiu que não se faz necessária a identificação do eleitor, pode até ser identificável, mas não necessariamente identificado. Nesse sentido, segue jurisprudência:

[...]

Captação de sufrágio do art. 41-A da Lei n. 9.504/97.

[...]

1. Na linha da jurisprudência desta Corte, estando comprovado que houve captação vedada de sufrágio, não é necessário estejam identificados nominalmente os eleitores que receberam a benesse em troca de voto, bastando para a caracterização do ilícito a solicitação do voto e a promessa ou entrega de bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza.

[...]

(TSE – Respe n. 25.256, de 16/02/2006 – JURISTSE 12:15)

Prossegue o doutrinador Adriano asseverando que nenhum governador foi afastado com base no art. 41-A, ou seja, esse dispositivo não teve eficácia imediata. Esta eficácia, conforme estatísticas, só tem execução imediata nas periferias, predominantemente nas regiões norte e nordeste. Nas grandes capitais, isto não ocorre. Tal eficácia cria a República dos derrotados, pois o que foi derrotado nas urnas governa e o legitimado pelo voto popular, em recursos, talvez governe por muito pouco tempo, haja vista as ações e recursos manejáveis.

Havendo novas eleições, o cassado, já que não gera inelegibilidade, poderia concorrer? Teoricamente sim, mas, de acordo com decisão do TSE, não podendo ele se aproveitar da sua própria torpeza, também não pode concorrer nessa segunda eleição.

Cassação do registro e Inelegibilidade – não há distinção nas conseqüências. Não há fundamento legal, social ou jurídico. Inclusive a decisão do STF, assim como a do TSE, não faz esta distinção entre uma e outra quando apreciou a ADI 3592-4.

Sustenta, ainda, que a interpretação do art. 41-A decorre de um fenômeno não jurídico, mas apenas de sua efetividade, leia-se eficácia imediata – interpretação hermenêutica da mais alta Corte do país em matéria eleitoral – o TSE. Essa tão propalada eficácia imediata tem feito horrores no ordenamento jurídico eleitoral, gerando total insegurança aos participantes do pleito eleitoral e na comunidade como um todo, inclusive nos estudiosos da matéria. E gerou outras conseqüências danosas: a total perda do sentido de inelegibilidade, tornando-o um conceito flácido. Como a introdução de várias normas, gerando inelegibilidade sem ser por LC, nem mesmo LO. Agora é direto por resolução do TSE, como a Res. nº. 22.715, que trata da Prestação de Contas eleições 2008, em seu art. 41, §3º, quando trata de contas eleitorais desaprovadas, estabelece “o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu”, ou seja, falta de condição

de elegibilidade ou inelegibilidade por 4 anos, já que é uma sanção?. Os conceitos jurídicos precisam ser tratados seriamente. Critica a doutrina por não fazer sua parte: pensar e aplicar o direito; hoje, a maioria simplesmente reproduz o que o TSE diz, tornando o direito eleitoral confuso e fraco.

Termina o aludido autor afirmando que a interpretação dada pelo TSE ao art. 41-A é para salvá-lo da inconstitucionalidade, uma vez que traz uma inelegibilidade, que é própria de Lei Complementar. A Justiça Eleitoral não poderia “expurgar uma lei tão bem nascida, pela origem e pela sua reta intenção, nada obstante a sua má técnica.”

Posicionamento contrário é o de Márlon Jacinto Reis<sup>23</sup>, juiz de direito, membro permanente do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, que defende a constitucionalidade do referido dispositivo legal, sustentando que “não é correto afirmar que toda e qualquer circunstância capaz de afastar do nacional o direito eleitoral passivo constitui obrigatoriamente uma inelegibilidade. Pode até sê-lo no plano fático, mas não em termos de Ciência do Direito Eleitoral”. Prossegue argumentando na distinção entre a cassação do art. 41-A e a declaração de inelegibilidade, entre elas:

a) Observa que o art. 14, § 3º, CF elenca as condições de elegibilidade, cuja ausência impede o acesso ao cargo eletivo. Não é inelegibilidade, no entanto pode afastar de alguém a possibilidade de chegar ao mandato eletivo, portanto não são só as inelegibilidades que afastam o candidato da disputa eleitoral. Continua abordando o conteúdo jurídico das inelegibilidades, que estão pautadas no princípio da proteção da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato, cristalino no art. 14, § 9º, CF. Diz, ainda, que as inelegibilidades visam a impedir o acesso aos mandatos por parte daqueles que, de alguma forma se beneficiam do cargo público para angariar votos de forma ilícita.

b) Há, também, normas administrativas, de responsabilidade da Justiça Eleitoral, com o intuito de melhor conduzir o processo eleitoral, como por ex. aquele que requer registro de candidatura sem ter sido escolhido em convenção: caso do Chico Preto, em Manaus, nas eleições 2002. Ou o que devidamente notificado,

---

<sup>23</sup> Corroboramos o entendimento pela constitucionalidade do artigo em epígrafe, muito embora não perfilhemos a tese do eminente doutrinador, no sentido de diferenciar o abuso do poder político da captação ilícita de sufrágio e do uso indevido da máquina administrativa.

recusa-se a apresentar fotografia. Estes terão seus registros indeferidos, sendo afastados da disputa eleitoral. Por que não fazê-lo para o que compra votos?

As inelegibilidades tutelam o futuro mandato, o art. 41-A protege o voto do eleitor, a lisura na administração das eleições, daí a importância da execução imediata das suas decisões.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é pacífica no sentido de que o art. 41-A da Lei das Eleições não consubstancia hipótese de inelegibilidade, conforme se observa do seguinte julgado:

Embora seja adotado o procedimento do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 para apurar a captação ilícita de sufrágio, as decisões que julgam procedente a representação fundada no art. 41-A da Lei nº 9.504/97 não se submetem aos incisos XIV e XV do citado art. 22. (REsp 28089, de 19.02.08).

Ao julgar a ADI n. 3.592-4, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade do art. 41-A:

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 41-A da Lei n. 9.504/97. Captação de Sufrágio. 2. As sanções de cassação do registro ou do diploma, previsto no Art. 41-A da Lei 9.504/97 não constituem novas hipóteses de inelegibilidades. 3. **A captação ilícita de sufrágio** é apurada por meio de representação processada de acordo com o Art. 22, Incisos I a XIII da Lei Complementar n. 64/90, que não se confunde com a Ação de Investigação Judicial Eleitoral, nem com a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, pois **não implica a declaração de inelegibilidade, mas apenas a cassação do registro ou do diploma**. 4. A representação para apurar a conduta prevista no Art. 41-A, da Lei 9.504/97 tem o objetivo de resguardar um bem jurídico específico: a vontade do eleitor. 5. **Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente** (STF – ADI n. 3.592-4/DF, de 26/10/2006 – unânime – Rel. Min. Gilmar Mendes – DJ 02/02/2007). (grifo nosso)

A nosso sentir, correto o posicionamento do STF, uma vez que a cassação do registro ou diploma não implica em inelegibilidade do candidato, razão pela qual acreditamos na constitucionalidade do art. 41 da Lei nº 9.504/97.

Ultrapassada a questão da constitucionalidade, imperioso se faz explicitar a previsão ínsita no art. 41-A da Lei 9.504/97.

Constitui captação ilícita de sufrágio, a conduta do 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

O Tribunal Superior Eleitoral caracteriza a captação de sufrágio quando presentes três elementos indispensáveis: (a) a prática de uma ação (doar, oferecer, prometer ou entregar bem ou vantagem pessoal a eleitor), (b) o fim especial de agir, ou seja, o resultado a que se propõe o agente, que é justamente a obtenção do voto do eleitor e (c) que o fato ocorra durante o período eleitoral.

Para que o ilícito ocorra, não há a necessidade de que o eleitor obtenha, efetivamente a vantagem pessoal ou algum bem do candidato. O tipo em questão é de natureza formal, isto é, para a incidência da norma basta a promessa ou o oferecimento de vantagem de qualquer natureza, sem que seja necessária a aceitação do eleitor para que o ilícito seja configurado.

Por vezes, o próprio eleitor solicita vantagem ou bem do candidato, no entanto, caso o candidato ceda à solicitação, não estará caracterizado o art. 41-A, mas sim o art. 299 do Código Eleitoral.

Frise-se, ainda, que não é preciso que a conduta afete ou comprometa a normalidade e a legitimidade das eleições, eis que basta uma ocorrência para a caracterização do ilícito em exame. Nesse sentido vergue entendimento jurisprudencial:

[...]  
IV – Prática de conduta vedada pelo art. 41-A da Lei n. 9.504/97, acrescentado pelo art. 1º da Lei n. 9.840/99: compra de votos. Há nos autos, depoimentos de eleitoras, prestados em juízo, que atestam a compra de votos.  
V – Para a configuração do ilícito inscrito no art. 41 – A da Lei n. 9.504/97, acrescentado pela Lei n. 9.840/99, não é necessária a aferição da potencialidade de o fato desequilibrar a disputa eleitoral. (TSE – Respe n. 21.264 – DJ 11/06/2004, p. 94).

Desta feita, acredita-se que a captação ilícita de sufrágio constitui-se uma forma de abuso de poder político<sup>24</sup>, exigindo a punição tanto dos agentes quanto dos beneficiários do ato ilícito.

O processo eleitoral é o procedimento pelo qual os candidatos habilitados buscam angariar votos dos eleitores, com a finalidade de êxito na eleição para o mandato pleiteado. Os candidatos devem buscar captar o voto dos eleitores através de condutas lícitas, tais como propaganda eleitoral, comícios, debates nos meios de

---

<sup>24</sup>Esse também é o posicionamento de José Jairo Gomes, doutrinador citado em vários trechos do presente trabalho

comunicação social, exposição de suas idéias e o próprio convencimento dos eleitores.

No entanto, o convencimento dos eleitores não pode ser feito através de subterfúgios escusos, por meio de técnicas que tragam o desequilíbrio e a disparidade da disputa entre os candidatos e que maculem a liberdade dos cidadãos votantes.

Desse modo, ordenamento jurídico eleitoral busca coibir o abuso do poder econômico ou político, manifestado através da captação ilícita de sufrágio, da utilização da máquina administrativa, da persuasão dos subordinados no caso de candidatos ocupantes de cargos que pleiteiam a reeleição, entre outras condutas.

### **2.3 O INSTITUTO JURÍDICO DA REELEIÇÃO – UM “CONVITE” À PRÁTICA ABUSIVA OPERADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 16/1997**

No ordenamento jurídico eleitoral pátrio prevalecia a irreelegibilidade dos Chefes do Poder Executivo para o período imediatamente subsequente àquele em que houvessem exercido os respectivos mandatos, sendo facultado apenas aos parlamentares o direito à reeleição.

O presente estudo pretende analisar o instituto da reeleição enfatizando sua prática no Poder Executivo, uma vez que, como é o chefe deste Poder quem dá a destinação aos recursos públicos, eventual abuso do poder econômico e, sobretudo político, seria mais facilmente cometido por um mandatário Executivo candidato à reeleição, do que por aquele que almeja a manutenção de um cargo no Poder Legislativo.

O § 5º do art. 14 da Constituição Federal expressamente vedava a reeleição para Presidente da República, Governadores e Prefeitos, proibindo, inclusive, nova eleição àqueles que tivessem sucedido ou substituído o Chefe do Executivo eleito.

Com a Emenda Constitucional 16, de 5 de junho de 1997, o poder constituinte derivado reformador introduziu no sistema eleitoral brasileiro o instituto da reeleição dos chefes do Poder Executivo, conferindo a estes o direito de disputarem a manutenção nos respectivos cargos no ulterior lapso temporal de 4 anos, por uma única vez.

Dispõe o § 5º do art. 14 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 16/1997:

Art. 14, Omissis

[...]

§ 5º. O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

Desse modo, segundo o texto constitucional, a reeleição somente é permitida ao processo eleitoral imediatamente seguinte à primeira gestão. Ou seja, não obstante a introdução do princípio da continuidade político-administrativa no que tange aos chefes do Executivo, a limitação do exercício da reeleição para um único período subsequente finda por mitigar tal princípio.

Saliente-se que, com a publicação da referida Emenda Constitucional 16/1997, surgiu controvérsia acerca da necessidade ou não da desincompatibilização do Chefe do Poder Executivo para disputar o processo reeletivo.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>25</sup> diante da omissão do texto constitucional, seria obrigatória a desincompatibilização do chefe do executivo nos seis meses anteriores ao pleito eleitoral que se pretendesse a reeleição, uma vez que tal dispositivo deveria ser interpretado de maneira sistemática com todo o conteúdo do Capítulo IV da Constituição Federal e também à luz do princípio da isonomia entre os candidatos.

Para dirimir a divergência de interpretação, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.805-DF, posicionou-se no sentido de que, para a nova candidatura, não há necessidade de desincompatibilização do Presidente, Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos, bem como dos seus respectivos sucessores e substitutos. Assim, em posicionamento contrário ao do renomado doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello, sustentou o Supremo Tribunal Federal<sup>26</sup>, através do Relator Ministro Néri da Silveira:

[...]

9. Não se tratando, no § 5º do art. 14 da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 16/1997, de caso de inelegibilidade, mas, sim, de hipótese em que se estipula ser possível a elegibilidade dos Chefes dos Poderes Executivos, federal, estadual, distrital, municipal e dos que os hajam sucedido ou substituído no curso dos mandatos, para o

---

<sup>25</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *A Constituição estabelece: FHC é inelegível*. Folha de São Paulo, São Paulo, 07 jul. 1998. Caderno 1, p. 3.

<sup>26</sup> Medida Cautelar em ADIN. 1.805-DF, Rel: Min. Néri da Silveira. 14/11/2003. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo329.htm>> Acesso em 15/11/2008

mesmo cargo, para um período subsequente, não cabe exigir-lhes desincompatibilização para concorrer ao segundo mandato, assim constitucionalmente autorizado. 10. Somente a Constituição poderia, de expresse, estabelecer o afastamento do cargo, no prazo por ela definido, como condição para concorrer à reeleição prevista no § 5º do art. 14, da Lei Magna, na redação atual. 11. Diversa é a natureza da regra do § 6º do art. 14 da Constituição, que disciplina caso de inelegibilidade, prevendo-se, aí, prazo de desincompatibilização. A Emenda Constitucional nº 16/1997 não alterou a norma do § 6º do art. 14 da Constituição. Na aplicação do § 5º do art. 14 da Lei Maior, na redação atual, não cabe, entretanto, estender o disposto no § 6º do mesmo artigo, que cuida de hipótese distinta. 12. A exegese conferida ao § 5º do art. 14 da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 16/1997, ao não exigir desincompatibilização do titular para concorrer à reeleição, não ofende o art. 60, § 4º, IV, da Constituição, como pretende a inicial, com expressa referência ao art. 5º, § 2º, da Lei Maior. 13. Não são invocáveis, na espécie, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, da isonomia ou do pluripartidarismo, para criar, por via exegética, cláusula restritiva da elegibilidade prevista no § 5º do art. 14, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 16/1997, com a exigência de renúncia seis meses antes do pleito, não adotada pelo constituinte derivado [...]

Segundo Pedro Henrique Távora Niess<sup>27</sup>, o constituinte originário de 1988, ao proibir a reeleição, não tinha como objetivo primário coibir o abuso do poder econômico ou político, mas sim o continuísmo. Isso porque, segundo o doutrinador citado, “a irreelegibilidade não teria forças para impedir o favorecimento do irreelegível ao candidato por ele apoiado, servindo-se do prestígio de suas funções; aquele abuso é e sempre foi combatido com a desincompatibilização”.

Esse pensamento, data máxima vênia, não nos afigura o mais correto, pois o autor assevera que mesmo se fosse proibida a reeleição, o uso da máquina político-administrativa poderia ser feita em favor do candidato apoiado pela atual chefe do Executivo e que o mecanismo que impede verdadeiramente o abuso do poder político seria a desincompatibilização.

Analisando por outro lado a idéia defendida pelo autor, suponhamos fosse permitida a reeleição, porém, o candidato para fazer jus teria que se desincompatibilizar do cargo: será que seu vice, companheiro de chapa nas eleições anteriores não se utilizaria da máquina em benefício do então candidato recém desincompatibilizado? Não há dúvidas de que a resposta é afirmativa.

Um dos fatores que nos fazem levantar a tese de combater a reeleição é evitar o continuísmo, ou seja, a perpetuação no poder, para fazer jus à forma de governo vigente na Constituição Federal de 1988, que é a forma republicana, a qual

---

<sup>27</sup> NIESS, Pedro Henrique Távora. *Condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais (Arts. 73 a 78 da Lei nº 9.504/1997) – Reelegição (EC 16/1997)*. Bauru, SP: Edipro, 1998. p. 85

se apresenta em contraposição à monarquia (vitaliciedade, hereditariedade). A forma republicana, contrariamente, consagra e tem por fundamentos a eletividade, a temporalidade e a alternância de pessoas no comando do estado, ou seja, no exercício do poder.

Desse modo, ao nosso sentir, o instituto da reeleição não só propaga suas máculas no que diz respeito à forma republicana e ao tempo do exercício dos mandatos, pois se analisarmos com retidão, o período permitido pela Constituição Federal não se torna demasiadamente longo, vez que permite apenas uma única reeleição, mas, sobretudo, no que diz respeito à possibilidade de utilização da máquina administrativa para fazer frente à consecução de subterfúgios escusos, notadamente a captação ilícita de sufrágio.

A desincompatibilização é mera ilação, pois o chefe do executivo ainda tem forte influência sobre a máquina, continuando a fazer uso desta, seja de forma direta, seja de forma indireta, eis que seu vice estará no poder e é ele quem irá escolher como dispor o dinheiro público.

Mister se faz ressaltar que não se pretende aqui, afirmar que a desincompatibilização é instrumento inviável a coibir o abuso do poder político, mas defende-se que a obrigatoriedade de afastamento daquele que está no exercício do poder funciona apenas como medida paliativa e não solucionadora da questão. Ou seja, para que se possa realmente evitar o abuso do poder político, a medida que se impõe é proibir a reeleição dos chefes do Executivo.

No entanto, o poder derivado reformador, ao alterar o §5º do art. 14 da Constituição, através da Emenda Constitucional 16/1997, preferiu dispor contrariamente aos princípios da moralidade e probidade administrativas, vez que, além de permitir a reeleição, não determinou a obrigatoriedade de afastamento do Chefe do Executivo para concorrer ao mesmo cargo (instituto da desincompatibilização), violando, assim, o princípio de que candidatos devem disputar em igualdade de condições.

De acordo com Pedro Henrique Távora Niess<sup>28</sup>, caberia ao legislador, autorizado pelo §9º do art. 14 da Constituição Federal, determinar a desincompatibilização, ante a explícita incongruência da manutenção no cargo até o fim do mandato do candidato à reeleição. Esclarece o autor:

---

<sup>28</sup> *Op. cit.*, p. 88

estabelecer a desincompatibilização a fim de proteger, além da probidade administrativa contemporânea à candidatura e intimamente aliada à moralidade de atuação futura do concorrente, também a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência exorbitante do poder político e do poder econômico, freqüentemente entrelaçados.

É incontestável que o instituto da desincompatibilização impede ou ao menos dificulta a utilização, por parte do mandatário, da máquina político administrativa para a concretização de um projeto pessoal. Sobre o tema impende destacar os dizeres de Adriano Soares da Costa<sup>29</sup>:

**O que caracteriza a incompatibilidade, e lhe dá conteúdo, é a necessidade de manter o tratamento isonômico dos concorrentes, evitando que alguns deles se utilizem indevidamente de órgãos públicos ou privados que recebam verbas públicas, quebrando a paridade relativa da disputa.** É inegável que um líder à frente de associação ou representação de classe, inobstante não exerça função público *stricto sensu*, dadas as possibilidades de persuasão sobre uma quantidade de pessoas e acesso ao patrimônio e poder de mobilização de sua entidade, poderá quebrar o equilíbrio da disputa acaso saia candidato e remanesça em suas atividades profissionais normais. Nesse caso, é evidente a propriedade da exigência de afastamento temporário de suas atribuições, durante determinado período anterior ao pleito. (grifo nosso)

Com o escopo de evitar a utilização da máquina administrativa por candidatos ocupantes de cargos no Executivo, em 08 de julho de 2008, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal aprovou projeto que impede a candidatura de políticos com condenações criminais e também obriga chefes do Executivo federal, estadual, distrital e municipal a deixarem seus cargos quatro meses antes do pleito eleitoral caso sejam candidatos à reeleição. Até a presente data, tal projeto encontra-se em tramitação.

A discussão sobre a possibilidade ou não de reeleição dos chefes do Executivo, embora relativamente recente no ordenamento jurídico brasileiro, remonta ao século XIX, eis que o magistrado e filósofo-político Aléxis Charles Henri Clerel de Tocqueville (1805-1859), já naquela época, manifestava-se contrariamente à manutenção no cargo por parte do chefe do Poder Executivo.

A principal obra de Tocqueville, denominada “A democracia na América” de 1830, demonstra a importância das associações livres no projeto liberal-conservador deste autor, que vislumbrou a democracia como um dado imponderável do seu

---

<sup>29</sup> COSTA, Adriano Soares. *Instituições de Direito Eleitoral*. 7 ed., rev. ampl e atual., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 118

tempo. Tocqueville considerou que a democracia fundamentava-se na paixão popular pela igualdade e não na ampliação da liberdade, a qual, na verdade, a democracia bem poderia ameaçar.

Na mencionada obra “A democracia na América”, Tocqueville sustentava a natureza corruptiva da reeleição. Desse modo, para Tocqueville, a reeleição corrompe a visão estratégica do ocupante do cargo, o qual passa a ter como compromisso somente a eleição seguinte, sem preocupar-se com o futuro dos cidadãos. Assim, caso seja possível a reeleição, Tocqueville entende que o chefe do Executivo passa a ter como interesse principal sua nova eleição, enquanto os interesses do governo tornam-se secundários.

Para o pensador francês, a intriga e a corrupção são vícios naturais aos governos eletivos. Quando, porém, o chefe do Estado pode ser reeleito, tais vícios se estendem indefinidamente e comprometem a própria existência do país. Quando um simples candidato quer vencer pela intriga, as suas manobras não poderiam exercer-se senão sobre um espaço circunscrito. Quando, pelo contrário, o chefe do Estado mesmo se põe em luta, toma emprestada para o seu próprio uso a força do governo<sup>30</sup>.

E arremata Tocqueville<sup>31</sup>:

O simples cidadão que emprega manobras censuráveis para chegar ao poder só pode prejudicar de maneira indireta a prosperidade pública; mas se o representante do poder executivo entra na liça, a atenção ao governo se torna para ele o interesse secundário: o interesse principal é sua eleição. As negociações, tanto como as leis, passam a ser para ele apenas combinações eleitorais; os cargos tornam-se a recompensa pelos serviços prestados, não à nação, mas a seu chefe. Ainda que nem sempre fosse contrária ao interesse do país, a ação do governo em todo caso não estaria mais a seu serviço. E é exclusivamente ao país que essa ação deve destinar-se.

Vislumbra-se, assim, que as manifestações contrárias ao instituto da reeleição por parte de Aléxis Tocqueville, não obstante a época de elaboração, aplicam-se à sociedade contemporânea, uma vez que o chefe do Executivo nos dias atuais, ao candidatar-se novamente, busca somente uma continuidade política,

---

<sup>30</sup> TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A Democracia na América*. Tradução de J. G. Albuquerque. São Paulo: Abril, 1985, p. 211

<sup>31</sup> *Op. cit.*, p. 211

colocando em plano secundário o interesse daqueles que representa, tal como preconizava o aludido filósofo.

Entre os defensores da reeleição, destacam-se os doutrinadores Ives Gandra da Silva Martins e Miguel Reale Júnior. Alguns dos argumentos pró-reeleição são: eventual uso da máquina administrativa em favor do candidato é controlado politicamente pelos concorrentes e opositores; preponderância da vontade do eleitor na escolha dos governantes e a continuidade da boa gestão administrativa.

Contra-argumentando a primeira ponderação, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>32</sup> assevera que:

ainda que o mandatário propriamente não empregue a estrutura governamental em favor de seu projeto político-eleitoral, seria uma tarefa difícil conter e controlar seus subordinados para que também se abstivessem dessa prática, mesmo porquê, como se sabe, os chefes de Poder Executivo têm a prerrogativa de admitir centenas ou milhares (dependendo do caso e da esfera de Poder) de profissionais em cargos de confiança.

No tocante à preponderância da vontade popular, impende salientar que é bem mais fácil àquele candidato que está no exercício do poder fazer campanhas eleitorais do que sua oposição, razão pela qual, o povo, sobretudo no Brasil, em que na maioria dos pleitos a população de baixa renda finda por decidir o resultado das eleições, acaba sendo ludibriado pela excessiva exposição da mídia do ocupante do cargo, bem como pelos mecanismos que este possui para satisfazer, nem que seja de modo superficial e temporário, os interesses de tal camada da população.

Para rechaçar o argumento de que o processo reeletivo baseia-se na idéia de continuidade de boa gestão administrativa, tem-se que a reeleição não é garantia de que o chefe do Executivo novamente eleito irá continuar com uma boa administração. Quanto ao tema, merece destacar as ponderações feitas por Brasílio Sallum Júnior<sup>33</sup>, no sentido de que uma administração eficaz é fruto da ingerência de um grupo político, sendo "mais democrático e republicano premiar uma boa administração elegendo o novo candidato do partido que a vem exercendo do que personalizar em um só homem as virtudes do bom governo".

---

<sup>32</sup> *Op. cit.*, p. 3

<sup>33</sup> SALLUM JÚNIOR, Brasílio. Fim da reeleição restaura a tradição republicana. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 19 jun. 2006. Caderno A, p. 3.

Diante de todo o exposto, constata-se que a autorização constitucional (EC 16/1997) para a reeleição dos chefes do Executivo suscitou preocupação com a utilização da máquina administrativa nas campanhas eleitorais.

O doutrinador Emerson Garcia<sup>34</sup> ao comentar sobre o direito à reeleição, conferido pela Emenda Constitucional 16/1997 assevera:

**hipótese muito comum é a indevida utilização da máquina administrativa em benefício daquele que pleiteia a reeleição.** Nesse caso, estar-se-á diante de conduta que, a depender da potencialidade, pode configurar abuso do poder político apto a influir sobre o resultado do pleito, devendo ser coibido. (grifado)

A possibilidade de manutenção no mesmo cargo por parte dos mandatários do Executivo, inegavelmente desequilibra o pleito eleitoral, na medida em que a aludida permissão feita pelo constituinte derivado reformador traz inúmeras vantagens sobre os demais pleiteantes.

Como se sabe, os gastos realizados em campanhas eleitorais, sobretudo em campanhas para ocupar a chefia do Poder Executivo, não são poucos e aquele que está no exercício das funções, mesmo que de forma instintiva, irá se utilizar da máquina governamental para atingir o que almeja, que é a manutenção no cargo.

Nessa esteira, a possibilidade de reeleição daquele que está no exercício do poder viola um dos mais significantes valores tutelados pelo direito eleitoral, que é a *pars conditio*, entendida como a igualdade de condições entre aqueles que almejam um cargo. Assim, no âmbito do direito eleitoral prevalece o princípio da isonomia e, portanto, os candidatos concorrentes não podem ser tratados de forma desigual.

Com o escopo de evitar uma maior disparidade entre os candidatos, a Lei nº 9.504/97 estabeleceu, nos artigos 73 e seguintes, vedações aos agentes públicos em campanhas eleitorais. O que se busca coibir é a utilização dos recursos públicos (dinheiro público, veículos públicos, servidores públicos, entre outros) em proveito de partido, coligação ou candidato. Ou seja, com tais determinações procura-se evitar o abuso do poder político. Saliente-se que as condutas vedadas aos agentes públicos serão analisadas de forma pormenorizada no presente trabalho.

Por outro lado, o fato de estar no exercício do poder acarreta uma enorme exposição na mídia, em decorrência das atividades que exerce. A exposição, por si

---

<sup>34</sup> *Op. cit.*, p. 25

só é fator suficiente para trazer desequilíbrio entre os candidatos, sobretudo no Brasil em que a aparição na mídia faz do indivíduo verdadeira celebridade. Em contrapartida, revelando-se mais um fator indicativo da desigualdade de condições e oportunidades entre os candidatos concorrentes, caso o concorrente do ocupante de cargo do Executivo seja um apresentador de televisão, terá que deixar o exercício da sua atividade, a partir de 01 de agosto, nos termos do art. 45, §1º da Lei nº 9.504/97.

Ressalte-se, ainda, que o chefe do Executivo, não só escolhe a destinação dos recursos públicos, mas também detém o poder de nomear ou exonerar inúmeros servidores, ocupantes de cargo de confiança. Assim, o fato de comandar toda uma estrutura administrativa faz com que o chefe do Executivo, bem como seus subordinados, envolvam-se de forma tão profunda com o projeto da reeleição, que o interesse público fica relegado.

Na esteira da corrente contrária à reeleição, mister se faz destacar o posicionamento de Napoleão Bernardes Neto<sup>35</sup>:

Destarte, pela lisura e igualdade de oportunidades entre os candidatos nos processos eleitorais, pelo voto livre e desembaraçado das influências da "divinização" e celebração midiática instantânea, acrítica e irrefletida, pela abolição do emprego da "máquina" pública em favor de um projeto reeletivo, por uma administração pública comprometida com projetos de longo prazo, objetivando as próximas gerações, e não tendo como marco fatal as próximas eleições, é que se opina pela ilegitimidade político-jurídica do instituto da reeleição para cargos executivos.

A medida que se impõe, a nosso ver, não é simplesmente restringir as condutas dos agentes públicos em campanhas eleitorais ou mesmo estipular a desincompatibilização, mas para que se possa coibir de forma efetiva o abuso do poder político, deve o instituto da reeleição aos chefes do Executivo ser extirpado do ordenamento jurídico eleitoral brasileiro, pois, somente dessa forma, princípios constitucionais serão respeitados e o interesse público estará resguardado, eis que Presidentes, Governadores e Prefeitos estarão impedidos de se utilizar da máquina administrativa para obter êxito no processo reeletivo.

---

<sup>35</sup> NETO, Napoleão Bernardes. *Aspectos político-jurídicos da reeleição para chefe de Poder Executivo*. Disponível em < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto>> Acesso em 19/11/2008

## **CAPÍTULO 3**

### **3 DOS MECANISMOS DE PREVENÇÃO E REPRESSÃO AO ABUSO DO PODER POLÍTICO.**

Conforme defendemos, o abuso de poder político é o gênero do qual inúmeras práticas são espécies, a saber: captação ilícita de sufrágio (art. 41-A, da Lei 9.504/97, condutas vedadas aos agentes públicos (art. 73 e seguintes da Lei 9.504/97, e o uso eleitoral da máquina administrativa.

Demais disso, como bem salientamos alhures, o estabelecimento de mecanismos para fazer frente às várias formas de abuso de poder constitui medida que se impõe no cenário político brasileiro, a fim de salvaguardar os valores protegidos pelo art. 14, § 9º, da CF, tais como a normalidade e a legitimidade das eleições.

Nesse cenário, de grande valia foi a reforma política e eleitoral operada pela Lei 9.840/99, que, atendendo aos clamores de parte da sociedade, impôs algumas sanções de aplicabilidade imediata aos transgressores dos ditames da Lei 9.504/97.

A primeira lei operou alguns acréscimos na Lei de Eleições, sendo forçoso destacar o art. 41-A, já comentado em item supra, e o §5º, acrescentado ao art. 73, que trata das condutas vedadas aos agentes públicos, das quais trataremos com mais afinco em seguida.

Em suma, tais mudanças implementaram, como dito, sanções de aplicabilidade imediata, dando uma resposta mais efetiva à sociedade. Em ambos os artigos, encontramos sanções de cassação de registro ou de diplomação, embora tenhamos também a sanção de multa em caso de captação ilícita de sufrágio.

Na mesma esteira caminha a Lei Complementar 64/90, cujo art. 1º, inciso I, alínea “h”, prevê, como causa de inelegibilidade, a prática de abuso de poder, desde que o ato praticado tenha potencialidade de interferir na normalidade e legitimidade do processo eleitoral.

Em verdade, todos os mecanismos criados pela atividade legiferante têm por objetivo salvaguardar os valores constitucionais insculpidos no art. 14, § 9º, da CF.

### **3.1 AS CONDUTAS VEDADAS DO ART. 73 E SEQUENTES DA LEI Nº 9.504/97**

Durante cento e oitenta anos de República se consolidou o repúdio à possibilidade de se reelegerem os chefes do Poder Executivo para um mandato subsequente, porém a promulgação da Emenda Constitucional 16/97 possibilitou, sem obrigatoriedade de desincompatibilização do cargo, a reeleição dos titulares e ocupantes do cargo de chefe do Poder Executivo da República, dos Estados e dos Municípios e Distrito Federal.

Com isso criou-se um hiato na vida política, tendo em vista que até então não havia legislação vedando determinadas condutas que, por ventura, o candidato a reeleição pudesse praticá-las, visando sua reeleição.

Com a promulgação da mencionada Emenda, tornou-se necessário criar instrumentos que impeçam, ou pelo menos, desestimule o uso abusivo da máquina administrativa em benefício do ocupante daquele cargo e, ao mesmo tempo, crie mecanismo que isente o eleitor da pressão.

A edição da Lei 9.504/97 tem como finalidade maior evitar que o candidato a reeleição ao cargo do Executivo use indevidamente a máquina administrativa, impondo-o a cumprir os deveres ali expressos.

Os princípios da pessoalidade, moralidade, da igualdade dentre outros previstos na Constituição Federal devem nortear as eleições, fazendo com que o uso da máquina administrativa, expressada no abuso do poder político como também o econômico devem ser coibidos no processo eleitoral, para que o eleitor possa expressar seu voto isento de qualquer pressão.

A democracia pressupõe igualdade, (igualdade) esta representada, também, na idéia da disputa da competição da eleição. É de suma importância que os candidatos, em igualdade de condições, submetam seu nome e sua história aos eleitores, sem interferência do uso máquina administrativa. Portanto, a essência da

Lei 9.504/97 é manter a igualdade de condições entre os candidatos na disputa eleitoral, visando coibir o uso da máquina administrativa por parte daqueles que almejam um mandato eletivo.

Os artigos 73 e seguintes da Lei 9.504/97 visam dar as mesmas condições a todos os candidatos, afastando condutas nocivas ao processo eleitoral.

Comentemos o Caso da Paraíba: após sua reeleição com uma vantagem de 52 mil votos sobre seu adversário José Maranhão (PSDBPB), o governador de João Pessoa, Cássio Cunha Lima (PSDB), tornou-se alvo de cinco processos em curso na Corregedoria do tribunal Eleitoral com elementos suficientes para barrar a sua diplomação para o segundo mandato. Sob o rótulo de “prestação de assistência social e ajuda financeira a pessoas carentes”, por meio da Fundação de Ação Comunitária (FAC) a administração que ele chefiava distribuiu no ano da eleição 35 mil cheques para cidadãos da Paraíba e, até, de fora do estado, alguns ultrapassando o valor de R\$ 10.000,00, em um procedimento notadamente irregular. Sabe-se que a FAC, para cobrir os cheques, tirou dinheiro do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza da Paraíba (FUNCEP), além disso, nas vésperas do segundo turno houve uma “chuva eleitoral de dinheiro em João Pessoa”. Confirmadas as suspeitas com decisão do Egrégio TSE cassando o mandato do Governador Cássio Cunha Lima.

Outro caso de suspeita de uso irregular da máquina administrativa ocorreu no Estado e Pernambuco, onde o Procurador Regional Eleitoral Fernando José Araújo Ferreira enviou ofício a promotores eleitorais de vários municípios solicitando apuração de possível uso da máquina administrativa municipal em benefício de candidatos aos cargos de deputado estadual e federal. A iniciativa foi decorrente de matérias publicadas na imprensa local, que apontaram indícios de que alguns prefeitos estariam praticando condutas vedadas pela Lei Eleitoral para favorecer a candidatura de parentes ou pessoas ligadas à atual administração municipal dos respectivos municípios.

### **3.2 O ABUSO DO PODER POLÍTICO COMO CAUSA DE INELEGIBILIDADE CONSTANTE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90 (ART. 1º, INCISO I, H)**

O exercício dos direitos políticos é consagrado através da capacidade eleitoral ativa e passiva, ou seja, o direito de votar e ser votado. A alistabilidade é

justamente a aptidão de um cidadão ser eleitor, ou seja, a possibilidade de exercer a representatividade popular. Já a capacidade eleitoral passiva, denominada de elegibilidade, compreende o direito de um eleitor (eis que somente o eleitor é elegível) de concorrer a mandato eletivo, ou seja, apresenta-se como a capacidade de um eleitor receber votos de seus pares.

De acordo com Adriano Soares da Costa, o conceito de elegibilidade está intrinsecamente relacionado com o conceito de inelegibilidade, eis que, segundo ele, a inelegibilidade é o estado jurídico de ausência ou perda de elegibilidade. Aduz ainda que “*a impossibilidade jurídica de concorrer às eleições é o que denominamos inelegibilidade, pouco importando se tal impedimento decorre do fato de não se ter obtido o registro de candidatura, ou do fato de tê-lo perdido por seu cancelamento*”<sup>36</sup>.

O art. 14, § 9º da Constituição Federal constitui-se como fundamento de validade das inelegibilidades, pois, prevê que lei complementar irá dispor sobre as demais hipóteses. Assim, além das inelegibilidades previstas no próprio texto constitucional, o constituinte determinou a previsão de inelegibilidades infraconstitucionais.

Para regulamentar o mencionado art. 14 §9º da Constituição, foi publicada a Lei Complementar nº 64/90, que estabelece os casos de inelegibilidades, prazos de cessação e dá outras providências. Tal legislação elenca hipóteses de inelegibilidades absolutas, ínsitas no art. 1º, inciso I, alíneas “a” a “i” e relativas, previstas no art. 1º, incisos II a VII.

As inelegibilidades legais absolutas acarretam impedimento para qualquer cargo político, seja na esfera federal, estadual, distrital ou municipal. Já as inelegibilidades relativas geram impedimento apenas em relação a alguns cargos, podendo, também ser impostas restrições à candidatura. Geralmente estas inelegibilidades relativas baseiam-se no critério funcional e necessitam somente a desincompatibilização para a disputa do mandato eletivo.

Desta feita, existem fatos descritos na Lei Complementar nº 64/90 que, caso sejam praticados ensejam a inelegibilidade, tais como a captação ilícita de sufrágio, o abuso do poder econômico e político, incompatibilidade, etc. Desse modo, caso a conduta daquele que almeja exercer a representatividade popular subsuma-se ao fato ilícito (abuso do poder político, por exemplo) ou lícito (incompatibilidade), o

---

<sup>36</sup> *Op. cit.*, p. 142

mesmo poderá ter como conseqüência a impossibilidade de registro de sua candidatura.

Importante destacar que, em razão da proposta apresentada inicialmente, será analisada a inelegibilidade absoluta ínsita no art. 1º, inciso I, alínea “h” da Lei Complementar nº 64/90, *in verbis*:

Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em processo, com sentença transitada em julgado, para as eleições que se realizarem nos 3 (três) anos seguintes ao término do seu mandato ou do período de sua permanência no cargo; (grifo nosso)

De acordo com a determinação legal, deve aquele que pleiteia um mandato ser afastado do procedimento eletivo caso cometa ato abusivo caracterizador de degradação moral inconciliável com o exercício das funções políticas. Explicita Adriano Costa<sup>37</sup>:

Ou seja, **todo aquele que, mercê do cargo público ao qual está investido, abusa de sua condição privilegiada para desequilibrar a disputa eleitoral**, andando às canhas com a moralidade e legalidade administrativa, **é passível de sofrer a cominação de inelegibilidade**. (grifo nosso)

Como exemplos de abuso do poder político podem ser citados casos em que prefeitos coagem seus subordinados a “panfletar” a seu favor ou em favor de sucessor político, ou ainda a utilização de dinheiro público para financiar vultosas campanhas eleitorais, entre outros.

Por outro lado, a despeito da semelhança existente entre o preceito aqui analisado com a alínea “d”, não há identidade de conteúdo entre os dispositivos, sendo salutar esclarecer a distinção entre ambos. O art. 1º, I, d preceitua que são inelegíveis para qualquer cargo os que tenham contra sua pessoa representação transitada em julgado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem 3 (três) anos seguintes.

---

<sup>37</sup> *Op. cit.*, p. 169

Como se vê, a causa de inelegibilidade insculpida na alínea “h” possui como destinatários exclusivos os ocupantes de cargo na administração pública, enquanto a alínea “d” alcança qualquer pessoa que abuse do poder econômico e político.

O doutrinador Emerson Garcia<sup>38</sup>, realiza tal diferenciação com brilhantismo, senão vejamos:

O ato abusivo coibido pela alínea *h* poderá ou não ter fins eleitorais, o que não importa em dizer, na primeira hipótese, que ele deva necessariamente destinar-se a um determinado procedimento eletivo, pois neste caso estaria consubstanciada a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *d*.

Saliente-se, ainda, que, segundo José Jairo Gomes, para que seja configurada a inelegibilidade é imprescindível a demonstração da potencialidade lesiva, ou seja, “é necessário que o abuso de poder atinja a normalidade ou a legitimidade das eleições<sup>39</sup>”.

Nesse íterim, o legislador complementar, sabedor da necessidade de observância do princípio da supremacia do interesse público tratou com rigor os agentes públicos que cometerem abuso do poder político, disciplinando como conseqüência a inelegibilidade para as eleições que se realizarem nos três anos seguintes ao término do mandato ou do período de permanência no cargo. Assim, a causa de inelegibilidade que trata do abuso do poder político constitui-se mais uma tentativa de obter a paridade, a moralidade e a legalidade no processo eleitoral.

---

<sup>38</sup> *Op. Cit.*, p. 67

<sup>39</sup> *Op. Cit.*, p. 158

## CONCLUSÃO

O abuso do poder econômico, a influência do poder aquisitivo dos candidatos perante às populações mais pobres e os inúmeros escândalos envolvendo políticos, fez surgir na sociedade um sentimento de revolta, revolta contra a impunidade dos políticos praticantes dessas condutas. As pessoas do povo não entendem como um político desonesto, noticiado nos meios de comunicação, continua no cargo. O porquê da Justiça Eleitoral nada fazer para tirá-los de lá, o sentimento de estar sendo enganado aumenta, bem como o de que não adianta denunciar, pois quem tem dinheiro nunca é preso, nem perde o mandato. Essa realidade gerou mais inconformismo e indignação e fez surgir uma lei de iniciativa popular. Lei esta que tem por objetivo punir mais severamente os candidatos que compram votos, não através de penas restritivas de liberdade, mas cassando-lhes o registro, fazendo com que não possam ser votados, ou, tirando-lhes o mandato.

Todas as condutas abusivas devem ser rechaçadas, banidas da sociedade, e com maior ênfase quando se trata do mandato eletivo, uma vez que os eleitos terão nas mãos a chave do cofre e, mais importante, o destino das cidades, dos estados, do país. Assim, toda e qualquer forma de abuso de poder político, com muito mais razão, deve ser combatida, exigindo-se a punição tanto dos agentes quanto dos beneficiários do ato ilícito.

O processo eleitoral é o procedimento pelo qual os candidatos habilitados buscam angariar votos dos eleitores, com a finalidade de êxito na eleição para o mandato pleiteado. Na corrida objetivando um mandato, os candidatos devem buscar captar o voto dos eleitores através de condutas lícitas, todas previstas em lei, tais como propaganda eleitoral, comícios, debates nos meios de comunicação social, exposição de suas idéias e o próprio convencimento dos eleitores.

O convencimento dos eleitores não pode ser feito através de subterfúgios e métodos escusos, obscuros, duvidosos, por meio de técnicas que tragam o desequilíbrio e a disparidade da disputa entre os candidatos e que maculem a liberdade de escolha dos cidadãos.

Desse modo, o ordenamento jurídico eleitoral brasileiro busca coibir o abuso do poder econômico ou político, manifestado através da captação ilícita de sufrágio, da utilização da máquina administrativa, da persuasão dos subordinados no caso de candidatos ocupantes de cargos que pleiteiam a reeleição, entre outras condutas.

Deve-se ter em mente, sempre, que o processo de formação de cidadão começa em casa, e deve ser complementado pela escola, que tem a função de estimular o estudante na arte do conhecimento e, desde cedo, criar uma consciência crítica sobre a sociedade e a importância da participação de cada um nas questões públicas, criando novas lideranças, conduzindo os rumos do país, de maneira a preservar para as gerações futuras um meio-ambiente equilibrado, uma sociedade harmoniosa, que possa propiciar uma vida digna, com menos desigualdades. Precisamos deixar de ser o analfabeto político, tão bem retratado por Brecht.

## REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, José - **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 9ª edição, Malheiros, São Paulo, 1992;

BOBBIO, Norberto, et al. **Dicionário de Política**. 5ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal: Brasília, 2004.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. In: Código Eleitoral Anotado e Legislação Complementar**. 8ª edição. Tribunal Superior Eleitoral: Brasília: 2008.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. **O Voto nas Américas**. São Paulo: Manole, 2008.

CARRION, Eduardo Kroeff Machado - **Apontamentos de Direito Constitucional**, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 1997.

CHAMON, Omar. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Método, 2008.

COSTA, Adriano Soares. **Instituições de Direito Eleitoral**. 7 ed., rev. ampl e atual., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FONSECA, Ozório José de Menezes; BARBOSA, Walmir de Albuquerque; MELO, Sandro Nahmias. **Manual de normas para elaboração de monografias, dissertações e teses**. Manaus: Universidade do Estado do Amazonas.

FRANÇA, Emanuela Micênia de Souza. **ABUSO DE PODER ECONÔMICO E POLÍTICO NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO**. Disponível em: [http://mail.falnatal.com.br:8080/revista\\_nova/a4\\_v2/artigo\\_15.pdf](http://mail.falnatal.com.br:8080/revista_nova/a4_v2/artigo_15.pdf). Acesso em: 10.08.2008.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas Técnicas para o Trabalho Científico – Elaboração e Formatação**. Explicitação das Normas da ABNT. - 14 ed. Porto Alegre: s.n., 2008.

GARCIA, Emerson. **Abuso de Poder nas Eleições – Meios de Coibição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008

HIRSCHFELD, Raphael Montenegro. **Abuso do Poder Econômico e uso da Máquina Político-Administrativa em Campanhas Eleitorais e Controle das Prestações de Contas**. Disponível em:

[http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo\\_impreso.php?cod\\_texto=231](http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impreso.php?cod_texto=231) Acesso em: 10.08.2008.

MCCE (Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral) no sítio eletrônico [http://www.lei9840.org.br/projeto\\_sintese.pdf](http://www.lei9840.org.br/projeto_sintese.pdf) consultado em 04/11/08.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires Coelho; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: 2008.

NIESS, Pedro Henrique Távora. **Condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais**. Bauru: Edipro, 1998.

PÁDUA CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de & PÁDUA CERQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de; **“Tratado de Direito Eleitoral”**, Premier Editora, SP, 2008.

PINTO, Djalma; **“Direito Eleitoral”**; São Paulo: 1ª ed., Atlas, 2003.

RAMAYANA, Marcos; **“Direito Eleitoral”**; Niterói: 7ª ed., Ed. Ímpetus, 2007

REIS, Márlon Jacinto. **Uso Eleitoral da Máquina Administrativa e Captação Ilícita de Sufrágio**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **O “Uso da Máquina Pública” Nas Campanhas Eleitorais**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A Democracia na América**. Tradução de J. G. Albuquerque. São Paulo: Abril, 1985.