



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Abuso do Poder Político e Econômico no Processo Eleitoral

Alexandra da Silveira Martins Soares

Rio de Janeiro
2010

ALEXANDRA DA SILVEIRA MARTINS SOARES

Abuso do poder político e econômico no processo eleitoral

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores: Prof.^a Mônica C. F. Areal
Prof. Nelson Tavares
Prof.^a Katia Silva

Rio de Janeiro
2010

ABUSO DO PODER POLÍTICO E ECONÔMICO NO PROCESSO ELEITORAL

Alexandra da Silveira Martins Soares

Graduada pela Universidade Cândido Mendes Campus Centro. Advogada.

Resumo: O presente trabalho busca definir o que vem a ser abuso de poder, bem como analisar as causas de abuso do poder político e econômico, assim como as suas consequências no processo eleitoral. A par disso, examina a efetividade das sanções previstas no ordenamento legal brasileiro e a sua repercussão no cenário político nacional. Além disso, apresenta um estudo crítico dos meios judiciais de controle desses abusos e a sua eficácia como instrumento de repressão.

Palavras-chaves: Abuso de poder. Processo eleitoral. Inelegibilidade. Democracia.

Sumário: Introdução. 1. Distinção entre Poder Político e Econômico. 2. Causas de Abuso do Poder Político e Econômico. 3. Meios Judiciais de Combate aos Abusos de Poder. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende analisar as causas dos abusos do poder político e econômico, bem como as suas nefastas consequências no processo eleitoral. Como não podia deixar de ser, apresenta um estudo dos meios judiciais de controle desses abusos. A importância desse controle é vital para o atingimento e a manutenção do Estado Democrático de Direito, pois, é somente através desse tipo de organização política que se assegura o

exercício pleno da soberania popular mediante sufrágio universal, mandatos políticos periódicos, e, enfim, o exercício efetivo da cidadania.

A democracia moderna nasceu sob a idéia da representação. Diante da impossibilidade da realização de uma democracia direta na qual todos pudessem exprimir a sua vontade diretamente numa assembléia popular, os representantes eleitos pelo povo passam a exercer o poder em nome deste (§ único, art. 1º, da CF).

Este é o princípio fundamental da democracia moderna, único a legitimar o exercício do poder político. Daí a importância de se preservar a lisura no processo de escolha desses representantes que se faz através de um processo eleitoral regulado por lei específica. Esta é a melhor fórmula de se manter a essência do seu significado original como poder ou governo do povo¹.

Toda decisão democrática é necessariamente uma decisão coletiva. Mesmo na Grécia antiga quando os integrantes do conselho dos quinhentos eram selecionados por sorteio, o órgão decidia pela deliberação dos conselheiros e nunca por sorteio. Todavia, como anota Nelson Juliano C Matos², o princípio da maioria como critério de decisão, não é necessariamente democrático.

O senado romano, que era um órgão aristocrático, deliberava pelo princípio da maioria. Assim, a circunstância de que na democracia se adote o princípio da maioria e que este é uma das técnicas de decisão coletiva, daí não decorre necessariamente que tal princípio seja democrático.

O princípio da maioria como principal técnica de deliberação coletiva é tomada segundo o critério quantitativo do maior número. Daí ser razoável sustentar que quanto maior

¹ No livro “A história de Heródoto”, século V a.C., encontra-se o primeiro registro do uso da democracia como forma de governo.

² MATOS, Nelson Juliano Cardoso. *Teoria do Estado, uma introdução crítica a Estado Democrático Liberal*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002, p. 64.

o número de participantes no processo de deliberação de uma escolha, maior será a legitimidade desta.

Por outro lado, é da maior relevância questionar se um critério meramente quantitativo pode fornecer fundamento qualitativo a uma decisão coletiva.

Segundo Rousseau³, o direito legítimo é o que emana da vontade geral e o meio adequado para identificá-la é a decisão da maioria (argumento cognoscente). A vontade geral é a vontade da comunidade como um ente autônomo, distinto dos indivíduos que a integram.

É possível, assim, que uma lei mesmo contrariando a maioria dos interesses individuais, realize a vontade geral. Por esse fundamento, a vontade geral é revelada através do amplo sufrágio que deve corresponder a convicção pessoal de cada eleitor, isenta das nefastas conveniências particulares.

Para os contratualistas, as deliberações coletivas estão sempre ameaçadas pelo abismo decorrente do impasse. Isso porque a decisão coletiva supõe que a multiplicidade de indivíduos que integram o grupo agirá como corpo unitário e não como pluralidade. Isto é, resulta numa única decisão e não em várias decisões conflitantes.

O fundamento contratualista, presume, pois, um ajuste prévio acerca do critério a ser adotado para a decisão coletiva. Antes da adoção do princípio da maioria faz-se necessário o consenso entre os participantes, abrindo mão de outro critério, em prol da coletividade, pela decisão do maior número.

O terceiro argumento repousa sobre o fundamento axiológico. A idéia central e o desenvolvimento da democracia está associada aos valores da igualdade e da liberdade. Nesse sentido, o princípio da maioria se apresenta como o critério eleitoral mais apto a realizar estes valores.

³ ROUSSEAU, J.J. *O Contrato Social*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p.125.

E, por fim, o argumento utilitarista conferindo maior utilidade ao princípio da maioria de modo a evitar, também, o impasse nas decisões coletivas e permitir em todos os casos, o resultado em todas as disputas eleitorais.

Contudo, a adoção do princípio da maioria pela democracia representativa, como a nossa, não resolve a questão política de como a deliberação pela maioria dos representantes do órgão colegiado não expressa a vontade majoritária dos eleitores.

O Brasil vivencia hoje, de forma dramática, a crise da representação política. Em relação a esta, pode-se afirmar que houve uma ruptura entre o conceito e a realidade, ou seja, a prática não se ajustou a teoria.

Com o advento do neo-liberalismo, entra em crise a ideologia que reflete a proposta do modelo político e entra em crise o partido político que é o instrumento para, uma vez alcançado o poder, realizar o novo modelo proposto pela ideologia. O discurso político não está mais voltado para a solução dos grandes problemas sociais, mas enredado numa esfera de interesses autônoma e imediata.

Os partidos políticos renunciam a ideologia e abandonam os programas partidários, transformando-se, não raro, em agências de negócios. Porém, quaisquer que sejam as mudanças experimentadas no mundo real e quaisquer que sejam os desajustes entre a teoria e a prática, a idéia essencial do regime democrático segue sendo a representação, pois, sem ela, não há democracia.

A Revolução Francesa de 1789 consolidou a doutrina da duplicidade segundo a qual o representante, após a eleição, goza de absoluta independência política em relação ao representado. Na assembléia constituinte de 1791, Sieyès⁴ asseverava: “É para a utilidade comum que os cidadãos nomeiam representantes, bem mais aptos que eles próprios a conhecerem o interesse geral e a interpretar sua própria vontade”. Portanto, conforme este

⁴ SIEYES, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2009, p. 79.

célebre constituinte, ao povo falta instrução e tempo para o exercício das funções parlamentares.

A ascensão do Estado Liberal consolidou a teoria da duplicidade, que servia adrede a uma ordem política de cunho aristocrático que afastava o povo do exercício imediato do poder. Essa doutrina perdurou até o início do século XX, adotada, até então, ainda pela maioria das Constituições européias, inclusive a Carta Alemã de 1919 que vedava o mandato imperativo e assegurava a plena autonomia aos representantes.

Já no século XX, com a organização da classe operária e o recrudescimento dos movimentos reivindicatórios agravados pela crise entre o capital e o trabalho, verga o sistema representativo com base nesse modelo de cunho liberal. A vontade popular fonte da autêntica soberania volta a ser perseguida.

Todavia, na sociedade de massas, a vontade do povo que deveria resultar de um modelo de inspiração genuinamente popular acaba por se perder no seio dos partidos e dos grupos de pressão. Como dizia o célebre Rousseau⁵ até mesmo “o cidadão que se fizera rei na ordem política, como titular de um poder soberano e inalienável, acabou se alienando no partido e no grupo, a que vinculou seus interesses”.

Nessa nova fase, busca-se a identidade entre as aspirações das classes sociais emergentes e as instituições representativas daqueles valores fundamentais do regime democrático. Sem embargo das transformações sociais efetivamente ocorridas, o que se vê, mais uma vez, é o aumento da distância entre a vontade geral e a ação política dos representantes. Ao invés da vontade popular, prevalece a vontade dos grupos, seus interesses, suas reivindicações. Como bem observa Paulo Bonavides⁶:

[...] os grupos não pertencem a uma só classe. Expressam, se a sociedade for democrática, um pluralismo de classes. Em consequência acarretam também um pluralismo de interesses, perturbador do caráter representativo das instituições herdadas à nossa sociedade pelo liberalismo e seus órgãos de representação, que

⁵ ROUSSEAU. *op. cit.*, p. 33.

⁶ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 232-233.

serviam preponderantemente a uma única classe. O que resta da identidade, concebida em termos metafísicos e contemplada do mesmo passo como expressão de unidade da vontade popular, é tão-somente o contínuo esforço que se vem operando para fazer a vontade dos representantes no sistema representativo de equivalência fiel à vontade dos grupos, de que esses representantes são meros agentes.

A realidade cotidiana leva a buscar na dinâmica e na defesa dos interesses desses grupos e das categorias profissionais e econômicas a única resposta satisfatória do que restou da representação.

Assim, o sistema de representação hoje só se explica se houver vinculação aos interesses políticos, econômicos e sociais de cada segmento da sociedade. Dir-se-á, porém, que numa democracia a pluralidade dos interesses em jogo torna natural a formação de grupos na consecução dos seus mais variados e múltiplos objetivos.

Todavia, a decomposição da vontade popular através da criação da vontade autônoma de grupos, impedindo a formação daquela vontade geral soberana, estreitamente ligada aos interesses coletivos, fere de morte o sistema representativo baseado no princípio da identidade. Cabe aqui, a propósito, lembrar Hegel⁷ “a representação não devia ser do indivíduo com seus interesses, mas antes das esferas essenciais da sociedade e seus grandes interesses”.

Por outro lado, há quem defenda a representação como um processo de assimilação da política e das opiniões, uma ação recíproca de aproximação entre governantes e governados (Sobolewsky)⁸. O processo de representação é assim, processo de adaptação do mérito das decisões políticas às opiniões dos grupos envolvidos e, majoritariamente, as crenças e convicções da classe dominante.

Mas o que importa ressaltar nesse contexto é que a crise da representação política, a ruptura entre representantes e representados tem como causa principal a ruptura entre o

⁷ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Filosofia do Direito*. Lisboa: Guimarães, 1990, p. 237-238.

⁸ SOBOLEWSKY, Marek. “*Politische Repraesentation im Modern Staat der Buergerlinchen Demokratie*”,. *Zur Theorie und Geschichte der Repraesentativverfassung. Geschichte der Repraesentativverfassung*, apud BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 235.

Estado e a sociedade civil. Essa ruptura é uma das mais dramáticas da atualidade, pois se trata de duas entidades que, na verdade, são únicas.

O Estado é a forma mais orgânica e complexa da sociedade. Representa a própria sociedade organizada.

A sociedade tem sido até hoje o antecedente necessário do Estado. Sem sociedade não existe Estado, pelo menos sob a ótica das teorias contratualistas que inspiraram os sistemas democráticos. A sociedade é anterior ao Estado seja do ponto de vista cronológico, seja sob o prisma ontológico. Isto significa, a sociedade não apenas precede ao Estado, mas determina sua natureza, sua essência e existência. A sociedade é o ser do Estado.

O restabelecimento dessa verdade, isto é, a dependência do Estado à sociedade e, em consequência da vontade geral de que bradavam os revolucionários franceses, é condição de sua justificação histórica, do contrário a lei será uma arbitrariedade, as instituições um abuso e o poder um excesso.

Numa percepção realista, a verdade é que hoje os representantes respondem aos interesses do poder político, este por sua vez responde aos interesses do poder econômico nacional e internacional, muito mais que aos interesses de seus próprios eleitores. O poder político ganhou autonomia em relação a sua fonte legítima, ao mesmo tempo em que passou a integrar outra estrutura: o poder econômico.

Contudo, o mercado atuando sobre a sociedade tecnológica da atualidade não poderá resolver esse problema, mas, tenderá a agravá-lo ainda mais. A única solução possível deve partir de uma política que reconcilie os efeitos mecânicos do mercado para um fim social formulado pela sociedade e pelo Estado. Enquanto a política não voltar a ser formulada de acordo com os interesses da nação e da sociedade, ela continuará cada vez mais um jogo sem outro propósito do que a busca do poder pelo poder em todos os níveis.

1. DISTINÇÃO ENTRE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO

A disputa eleitoral deve assegurar a igualdade de oportunidades e de tratamento pela lei a todos os candidatos. Por outro lado, não pode haver dúvidas da poderosa influência numa campanha eleitoral da aplicação privada de recursos financeiros para favorecer determinado candidato ou partido político, em detrimento dos demais. Nisto consiste o abuso do poder econômico.

Na prática, ele assume as mais variadas modalidades, valendo, pelo desequilíbrio que acarreta no pleito, mencionar a propaganda eleitoral. Como se sabe, a propaganda é o mais poderoso instrumento de idéias e de crítica. No campo eleitoral, ainda mais, porquanto nos grandes centros urbanos, não se faz mais campanha em palanques armados em praças públicas.

Tudo se faz, tudo passa por um engenhoso esquema publicitário onde são sopesadas as preferências e reivindicações de cada segmento social, via de regra, precedidas e apoiadas em pesquisas encomendadas de opinião pública. Assim, quanto maior o acesso e o tempo do candidato aos veículos de comunicação, maiores são as chances de influir no eleitorado.

Em suma, haverá abuso de poder econômico sempre que houver transgressão as regras que disciplinam a arrecadação de recursos para as campanhas eleitorais, ou quando a atuação deste poder seja capaz de interferir na vontade popular de modo a alterar o resultado das eleições.

Ao lado do abuso do poder econômico concorre o abuso do poder político como ameaça a normalidade da disputa eleitoral.

Abuso do poder político, afirma Adriano Soares da Costa⁹, é o “uso indevido de cargo ou função pública com a finalidade de obter votos para determinado candidato”. A sua gravidade e frequência decorre da facilidade no emprego dos meios a disposição do detentor do cargo ou função pública.

Nessa linha de raciocínio, considera-se abuso de poder político, todo abuso no exercício de função, cargo ou emprego na Administração pública direta ou indireta visando o favorecimento de candidato.

A expressão “abuso de poder político” abrange tanto a figura do desvio ou abuso de autoridade prevista no Código Eleitoral e na Constituição federal, como o abuso no exercício de função ou cargo público, figuras constantes na Lei Complementar nº 64/90 e lei nº 9504/97.

A propósito, merece realce o aresto proferido pelo Tribunal Regional Eleitoral¹⁰ do Rio de Janeiro, no julgamento da representação nº 59 ajuizada pela Procuradoria Regional Eleitoral, que impediu a veiculação de promoção pessoal do então Governador desse Estado, por configurar propaganda eleitoral antecipada, ameaçando o princípio da igualdade entre os candidatos e a lisura da disputa. Diz a ementa:

Representação – Lei nº 9504/97, art.36. Propaganda eleitoral antecipada. Propaganda ao cargo nato de governador. Influência da propaganda na eleição proporcional. Competência do Tribunal Regional Eleitoral para julgar as representações nas eleições estaduais e federais. Art. 96, II, da Lei nº 9504/97. A norma do art.36, da lei nº 9504/97, que veda a propaganda eleitoral antecipada, aplica-se, necessariamente, no período pré-eleitoral, ou seja, antes do dia 5 de julho do ano da eleição. O Ministério Público tem legitimidade para atuar em todas as fases e instâncias do processo eleitoral, podendo, portanto, oferecer representação pelo descumprimento da lei nº 9504/97. A inexistência de convenção partidária para a escolha de candidato e o fato do programa impugnado ter sido veiculado em ano não eleitoral não impede o exame da conduta frente ao comando normativo inserto no art. 36 da lei nº 9594/97. Programa exibido semanalmente em emissora de radio e TV sob o título “ Fala Governador “. Propaganda despida de caráter educativo, informativo ou de orientação social.

⁹ DA COSTA, Adriano Soares. *Instituições de Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2008, p. 478.

¹⁰ BRASIL.Tribunal Regional Eleitoral. Representação nº 59/01. Relator: Juiz Marco Aurélio Bellize de Oliveira. Publicado no DOE de 3/07/01.

Vinculação das obras, serviços e programas do Governo do Estado à imagem e ao nome do representado.

Promoção pessoal. Violação ao princípio da impessoalidade.

Propaganda pessoal antecipada. Representado que notoriamente será postulante a cargo eletivo na eleição de 2002.

Propaganda sem caráter institucional ou de prestação de contas.

Publicidade que a pretexto de divulgar as ações de governo, divulga as ações do governante.

A propaganda que situa o interessado como candidato diante do eleitorado, independentemente do pedido direto de votos e a indicação da candidatura em convenção partidária, caracteriza dissimulada propaganda eleitoral antecipada.

São equivalentes, na ordem constitucional, o princípio da manifestação do pensamento e o da lisura e legitimidade das eleições, com o que a compatibilização de ambos torna possível a repressão dos abusos cometidos. Precedente do E. Superior Tribunal Eleitoral.

Dever da Justiça Eleitoral de coibir ações que afetem a igualdade dos candidatos e a lisura dos pleitos. Preliminares rejeitadas.

Procedência da representação, com aplicação de multa e cessação imediata da veiculação dos programas (Representação nº 59/01, da PRE/RJ, Rel. Juiz Marco Aurélio Bellize de Oliveira, DOE de 3.07.2001).

2. CAUSAS DE ABUSOS DE PODER ECONÔMICO E POLÍTICO

A influência do poder econômico e não o abuso, numa sociedade que adotou o sistema capitalista, deve ser visto como próprio e legítimo das classes que o representam. A própria Constituição Federal adota como princípios fundamentais os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, bem como o pluralismo político (art. I, incisos IV e V).

Além disso, num sistema eleitoral como o nosso, que não contempla o financiamento público de campanhas e admite doações privadas, seria ilusório ignorar que não houvesse influência do poder econômico.

Nessa mesma linha, dizia Pinto Ferreira¹¹ que é praticamente impossível evitar a interferência do poder econômico no processo eleitoral. Daí a importância de dotar a legislação de mecanismos eficazes de combater tais abusos.

¹¹ FERREIRA, Pinto. *Código Eleitoral Comentado*. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 252.

Entre as causas de abuso de poder, pode-se identificar o baixo grau de moralidade imperante no seio da nossa classe política, associada a cumplicidade das classes sociais detentoras do poder econômico.

Historicamente, costuma-se apontar o patrimonialismo, ou seja, a organização política marcada pela mentalidade do detentor do cargo público de possuir a coisa ou o exercício da função pública como própria, como a principal causa dos abusos do poder político no Brasil.

Ao longo da história republicana, a tônica tem sido, de fato, a apropriação do cargo em proveito do seu detentor e a sua utilização para perpetuar no poder o grupo governante.

No que concerne especificamente ao abuso de poder político, pode-se aditar, além da sensação de impunidade de quem ostenta cargos de governança no Executivo, a enorme dificuldade prática de se produzir prova de tais fatos.

Por outro lado, a Justiça Eleitoral embora sendo uma justiça especializada, não possui um corpo de juízes com especialização no direito eleitoral e com exclusividade de jurisdição.

3. MEIOS JUDICIAIS DE COMBATE AOS ABUSOS DE PODER

Em época eleitoral, como se viu, cumpre impedir que o exercício de cargo ou função pública seja utilizado pelo governante em benefício de candidato ou partido político. De igual sorte, o descontrole do financiamento privado das campanhas eleitorais acarreta o desequilíbrio de oportunidades entre os candidatos, impedindo ou mascarando a autêntica preferência do corpo eleitoral.

O Código Eleitoral já previa, ao tratar das garantias ao exercício do voto, que o desvio ou abuso de poder de autoridade em benefício de candidato ou partido leva a anulabilidade da votação (art. 222), sem prejuízo da responsabilização dos culpados pelo Ministério Público (art.224, § 2ª).

A Lei Complementar nº 64/90, cumprindo determinação constitucional, estabeleceu, ainda, como sanção para os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional que beneficiarem a si ou a terceiros pelo abuso de poder político, com sentença transitada em julgado, a inelegibilidade de três anos a contar do mesmo trânsito.

Esta apuração se fará mediante ação de investigação judicial eleitoral consoante os termos dos arts.19 a 24 da supra referida lei complementar, para ambas as modalidades de abuso de poder.

Além disso, o comando normativo do art. 22 desta lei, permitiu aos partidos, coligações, candidatos e o Ministério Público eleitoral o ingresso na Justiça Eleitoral para apurar, também, a utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político.

Julgada procedente a representação (que na verdade é autêntica ação judicial), em todos estes casos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos três anos seguintes, além da cassação do registro do candidato diretamente beneficiado pelos abusos e pela utilização indevida dos meios de comunicação social, sem prejuízo das providências de natureza criminal ajuizadas pelo órgão do Ministério Público eleitoral que o caso comportar (art.22, inciso XIV).

A seu turno, a Lei nº 9.504/97, nos seus arts. 73 a 78, com a redação que lhe deu a lei nº 9840/99, definiu as condutas vedadas aos agentes públicos, bem como ampliou o conceito de agente público para fins eleitorais, e fixou como sanção para estas práticas, a suspensão

imediate da conduta considerada ilegal, multa e cassação do registro da candidatura ou do diploma do candidato eventualmente eleito.

O combate aos abusos de poder tem merecido da legislação pátria expressiva atenção.

Em primeira aproximação, cumpre ressaltar que a Lei Complementar nº 64/90 introduziu no ordenamento jurídico, a investigação judicial eleitoral, que, como foi dito, é verdadeira ação judicial destinada a apurar e sancionar os abusos de poder econômico e político, de autoridade ou a utilização indevida dos meios de comunicação social em favor de candidato ou partido político e em detrimento da normalidade e legitimidade das eleições (arts. 19 a 22).

No presente estudo, portanto, haverá uma atenção especial ao exame da ação de investigação judicial eleitoral por ser o principal instrumento legal de repressão aos abusos de poder no contexto eleitoral.

É oportuno lembrar, que a atual lei dos partidos políticos também prevê a possibilidade de instauração de inquérito judicial para apurar qualquer prática em matéria financeira que viole as prescrições estatutárias, mediante denúncia fundamentada de filiado ou delegado de partido, bem como de representação do Procurador-Geral da República ou de iniciativa do Corregedor, sujeitando os responsáveis às sanções previstas nos incisos I a III, do art.36 do supra referido diploma legal.

Estão legitimados ativamente os candidatos, os partidos, as coligações e o órgão do Ministério Público Eleitoral. Essa legitimação é concorrente e disjuntiva, cabendo a qualquer dos legitimados agir individualmente ou em conjunto, ao exercer o direito de propô-la.

A ação de investigação judicial eleitoral tem como causa de pedir os fatos jurídicos elencados no art. 22 da citada Lei Complementar, ou seja, aqueles pertinentes à transgressão quanto a origem dos valores pecuniários gastos na campanha com os candidatos e partidos,

bem como o uso indevido, desvio ou abuso de poder econômico e político, em prejuízo da liberdade do voto, e ainda a utilização indevida dos veículos ou meios de comunicação.

A percepção de que o abuso do poder econômico afeta a liberdade do voto e provoca o desequilíbrio da disputa eleitoral é assente tanto na doutrina quanto na jurisprudência. E o principal instrumento deste poder é a propaganda eleitoral.

Por isso mesmo, é prática comum no cenário político-partidário o lançamento prematuro de candidaturas em busca de afirmação e de captação de votos, antes do tempo autorizado pela legislação eleitoral.

Há por isso mesmo decisões do egrégio TSE no sentido de acolher o exame de fatos configuradores de abuso de poder econômico e político ocorridos antes do registro da candidatura, em sede de ação de impugnação (Resp nº 12.676, j. 18.6.96, DJU de 16.08.96, rel. Min. Ilmar Galvão).

O termo inicial para a propositura desta ação tem-se revelado polêmico, em face da lacuna do procedimento previsto na LC nº 64/90.

A interpretação lógica deste dispositivo revela, com segurança, que a referida ação só pode ser ajuizada em face de candidato ou partido político (art.22). A qualidade de candidato, como é curial, somente é obtida após o deferimento do registro. Logo, é lícito concluir que o termo inicial para a propositura da AIJE é o deferimento do registro.

No mesmo sentido Joel Candido¹², para quem a representação pode referir-se a fatos anteriores ao pedido de registro, porém só pode ser proposta posteriormente a este (D. Eleitoral Brasileiro, 7ª edição Edipro, p.135). Para Adriano Soares da Costa¹³ o termo inicial para o oferecimento dessa ação é o pedido de registro, mesmo na pendência de recurso. Com razão, pois, não faria sentido em se atribuir fatos abusivos de poder a alguém que sequer é candidato.

¹² CANDIDO, Joel. *Direito Eleitoral brasileiro*. São Paulo: Edipro, 2008, p. 135.

¹³ DA COSTA, Adriano Soares. *op. cit.*, p. 523.

No que concerne ao termo final, é firme o entendimento jurisprudencial que pode ser ajuizada até a diplomação dos eleitos. Nesse sentido, ilustram os seguintes arestos:

Direito Eleitoral e processual. Recurso ordinário. Registro de candidato. Impugnação, art.3º, L/C nº 64/90. Inelegibilidade. Abuso de poder. Via própria. Possibilidade de ajuizar-se ação de investigação até a data da diplomação. Orientação da Crte. Providos os recursos. Não é próprio apurar-se a ocorrência de abuso em impugnao de registro de candidatura, uma vez que a Lei Complementar n64/90 prevê, em seu art.22, a ao judicial para esse fim, a qual, não estando sujeita a prazo decadencial, pode ser ajuizada até a diplomao do candidato (RO 593/AC, Rel. Slvio de Figueiredo Teixeira, TSE, julgado em 03.09.2002).

De fato, na realidade, o cometimento dos abusos tanto do poder econômico quanto do político, embora possa ocorrer já na fase do registro,  mais adequado que a apurao se faça após o encerramento do período destinado ao registro de candidatura quando já se sabe quem serão os candidatos, ganhando-se com isso economia de tempo do judiciário e objetividade na sua apurao. No mesmo sentido:

Ao de Investigao Judicial Eleitoral. Prazo para a propositura. Ao proposta após a diplomao do candidato eleito. Decadência consumada. Extino do processo. A ao de investigao judicial eleitoral do art. 22 da Lei Complementar n 64/90 pode ser ajuizada até a diplomao dos eleitos. Proposta a ao de investigao após a diplomao dos eleitos, o processo deve ser extinto em razão da decadência (Resp. 628/DF, Rel. Min. SLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, TSE, julgado em 17.12.2002).

Outro ponto importante para o êxito desta ao  a necessidade de comprovao do nexo de causalidade entre a prática do abuso e o resultado do pleito.  certo que deve existir uma relao entre o abuso de poder e as conseqüências no cenário específico de determinada eleio, porém nunca a ponto de se exigir uma correlao matemática entre o número de beneficiários e o montante de votos recebidos. A interpretao majoritária do TSE  no sentido de que basta a demonstrao da provável influência no resultado das eleições.

Ou seja, haverá sempre a necessidade da demonstrao da potencialidade dos abusos para desequilibrar a disputa eleitoral (TSE acordo 759, Brasília-DF, Rel Peçanha Martins, julgado em 23.11.2004; TSE acordo 744, São Paulo-SP, Rel. Min. Fernando Neves, julgado

em 8.06.2004; TSE acórdão 781, Porto Velho-Rondônia, Rel. Min. Peçanha Martins, julgado em 24.09.2004).

Nesse mesmo sentido:¹⁴¹⁵

Investigação judicial. Art. 22 da LC nº 64/90. Abuso do poder político. Prefeito. Candidata a deputada estadual. Máquina administrativa. Utilização. Cartazes. Convites. Eventos. Municipalidade. Patrocínio. Mochilas escolares. Distribuição. Posto médico. Jalecos. Nome e número da deputada. Divulgação.

Abuso do poder político. Configuração. Cálculos matemáticos. Nexos de causalidade. Comprovação da influência no pleito. Não-cabimento.

Potencialidade. Caracterização.

1. Para a configuração de abuso de poder, não se exige nexos de causalidade, entendido esse como a comprovação de que o candidato foi eleito efetivamente devido ao ilícito ocorrido, mas que fique demonstrado que as práticas irregulares teriam capacidade ou potencial para influenciar o eleitorado, o que torna ilegítimo o resultado do pleito.

2. Se fossem necessários cálculos matemáticos, seria impossível que a representação fosse julgada antes da eleição do candidato, que é, aliás, o mais recomendável, visto que, como disposto no inciso XIV do art. 22 da LC nº 64/90, somente neste caso poderá a investigação judicial surtir os efeitos de cassação do registro e aplicação da sanção de inelegibilidade (RO nº 752 /ES, Rel. Min. FERNANDO NEVES DA SILVA, TSE, Julgado em 15/06/04, DJ de 06/08/04, p.163).

Como foi dito linhas atrás, seria de todo inviável buscar estabelecer uma relação numérica entre os votos recebidos em razão da influência do poder econômico ou político e o resultado das eleições. Por isso, basta a demonstração da potencialidade de tais abusos no resultado das eleições. Com o mesmo pensamento:

REPRESENTAÇÃO POR ABUSO DE PODER ECONÔMICO E POLÍTICO: EXIGÊNCIA, NÃO DA PROVA IMPOSSÍVEL DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE O ABUSO E O RESULTADO DA ELEIÇÃO, MAS DE SUA PROVÁVEL INFLUÊNCIA NELE: ORIENTAÇÃO DO TSE, À QUAL SE AMOLDA A DECISÃO RECORRIDA: RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

RECURSO ESPECIAL: INVIABILIDADE À FALTA, SEQUER, DE ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE À LEI OU DE DISSÍDIO DE JULGADOS E POR NÃO SE PRESTAR O APELO A SOLVER CONTRADIÇÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO, NÃO SUSCITADA NO TRIBUNAL A QUO MEDIANTE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO (Respe 19601/AL, Rel. Min. JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE, TSE, Julgado em 23/04/02, DJ 16/08/02).

Por derradeiro, resta examinar os efeitos da sentença em relação aos candidatos atingidos pela sanção de inelegibilidade e em relação a terceiros. Isto porque, esta sanção

¹⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RO nº 752/ES. Relator: Des. Fernando Neves da Silva. Publicado no DJ de 6 de agosto de 2004.

¹⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Respe 1960/AL. Relator: Des. José Paulo Sepúlveda Pertence. Publicado no DJ de 16 de agosto de 2002.

pode alcançar, além do candidato favorecido, de conformidade com o inciso XIV do art. 22, aqueles que tenham contribuído para a prática do ato abusivo.

Inicialmente, importa fixar que a inelegibilidade possui sempre eficácia declaratória quando decorre da aplicação de norma expressa que prevê como conseqüência de determinada conduta ilícita, ou quando decorrente de sentença que cria ou modifica uma situação jurídica nova. Na ação de investigação judicial a sentença ostenta essa natureza porque altera a capacidade eleitoral do candidato, pois lhe retira o *jus honorum* ou impede a sua obtenção.

A respeito do tema, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral partiu da convicção de que o prazo da sanção de inelegibilidade começaria a fluir do transito em julgado da decisão que julgou procedente a representação por abuso de poder, sob o fundamento de que a norma contida no art. 15, da LC nº 64/90, estabelece que a recusa do registro, bem assim a declaração de nulidade do diploma, subordinariam os seus efeitos somente após o transito em julgado da decisão que decretou a inelegibilidade.

Posteriormente, adotando uma interpretação estritamente literal, passou a entender que o termo inicial da sanção de inelegibilidade prevista no art. 22, da supra referida lei, coincide com a data da eleição na qual se praticou o abuso.

Todavia, é nesse ponto que reside a principal crítica da doutrina, pois o tempo de duração dessa sanção na prática resulta inócua, conspirando contra a própria efetividade da norma que busca tutelar a normalidade e a lisura das eleições.

É que a dinâmica do calendário eleitoral brasileiro, prevê eleições a cada dois anos, e como o prazo da sanção de inelegibilidade é de três anos, se determinado candidato cometer qualquer forma de abuso e vier a ser eleito, e a sentença de procedência da AJE for proferida após a eleição, nenhum impedimento para o exercício pleno do mandato haverá, se não tiverem êxito as providências judiciais previstas no art. 262 do Código Eleitoral, ou a ação de impugnação de mandato eletivo introduzida no art. 14, § 10, da Constituição Federal.

Por isso, Adriano Soares da Costa¹⁶ sustenta que o inciso XV do art. 22 desta lei complementar é um atentado a democracia e a legitimidade do processo eleitoral, pois permite sob a farsa da legalidade, a impunidade daqueles que se elegem através de abusos de poder.

Assim, julgada após a eleição e não complementada com a tempestiva propositura da ação de impugnação de mandato eletivo ou do recurso contra a diplomação, seu efeito apenas ensejaria a declaração de inelegibilidade pelo prazo de três anos, a fluir da data da eleição.

Atento a essa mazela legislativa, impõe-se reconhecer que tal dispositivo se presta como verdadeiro mecanismo de coibição contra a efetividade da legislação que pretende tutelar a normalidade e a lisura do próprio processo eleitoral.

CONCLUSÃO

A democracia moderna nasceu sob a idéia de representação, tornando-se o único meio legítimo do exercício do poder político. Toda decisão democrática é uma deliberação da maioria. O princípio da maioria como principal técnica de deliberação coletiva é tomado segundo o critério do maior número.

De todas as teorias que buscam fundamentar a vontade da maioria como critério ideal para legitimar o regime democrático, destaca-se a teoria axiológica baseada nos valores da igualdade e da liberdade. De qualquer sorte, a adoção do princípio da maioria pela democracia representativa não resolve a questão política central de como a deliberação pela maioria dos representantes do órgão colegiado não assegura a vontade majoritária dos eleitores.

O Brasil vive hoje, de forma dramática, uma profunda crise de representação política. Esta crise tem como causa principal a ruptura entre o Estado e a sociedade civil. O discurso

¹⁶ DA COSTA, Adriano Soares. *Op. Cit.*, p. 550.

político não está mais voltado para a solução dos grandes problemas sociais, mas limitado a uma esfera de interesses autônoma e imediata.

Os partidos políticos renunciaram a ideologia e abandonaram os programas partidários, transformando-se, não raro, em agências de negócios. O que restou da representação política é a defesa intransigente dos interesses de grupos ou de categorias profissionais ou econômicas de cada segmento da sociedade.

A decomposição da vontade popular através da criação da vontade autônoma de grupos, impede a busca e a solução dos grandes problemas sociais e da coletividade nacional. Enquanto a política não voltar a ser formulada em conformidade aos interesses da nação e da sociedade civil, ela continuará sendo, cada vez mais, em todos os níveis, a busca do poder pelo poder.

Haverá abuso de poder econômico sempre que houver transgressão as regras legais que disciplinam a arrecadação de recursos para as campanhas eleitorais, ou quando a atuação deste poder seja capaz de interferir na vontade popular de modo a alterar o resultado das eleições.

A seu turno, o poder político é o uso indevido de cargo ou função pública com a finalidade de obter votos para determinado candidato. A expressão “abuso de poder político” abrange tanto a figura do desvio ou abuso de autoridade prevista no Código Eleitoral e na Constituição Federal, como o abuso no exercício de função ou cargo público, figuras constantes na lei complementar nº 64/90.

Entre as causas remotas de abuso de poder costuma-se apontar o patrimonialismo, ou seja, a organização política marcada pela mentalidade do detentor do cargo público de possuir a coisa ou o exercício da função pública como própria.

Ao lado desta, permanece enraizada até hoje, aquela sensação de impunidade de quem ostenta cargos de governança no Executivo, somada a enorme dificuldade de se produzir prova de tais fatos.

Entre as causas próximas, é razoável indicar o baixo grau de moralidade imperante no seio da nossa classe política, associada a cumplicidade das classes sociais detentoras do poder econômico. Além disso, o baixo grau de escolaridade do povo brasileiro contribui, inegavelmente, para a mercantilização do voto, fenômeno, aliás, que motivou proposta de lei visando, especificamente, à captação ilícita de sufrágios.

A seu turno, o Código Eleitoral já previa, ao tratar das garantias ao exercício do voto que o desvio ou abuso de poder de autoridade em benefício de candidato ou partido leva a anulabilidade da votação (art. 222), sem prejuízo da responsabilização dos culpados pelo Ministério Público (art. 224, § 2º).

Na atualidade, a Lei Complementar nº 64/90, cumprindo determinação constitucional, estabeleceu, ainda, como sanção para os detentores de cargo na administração pública direta, indireta e fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros por abuso de poder político, com sentença transitada em julgado, a inelegibilidade por três anos.

Além disso, permitiu aos partidos políticos e coligações, candidatos e o Ministério Público eleitoral, o ingresso na Justiça Eleitoral para apurar a utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social em benefício de candidato ou partido político.

Julgada procedente a representação, a principal consequência jurídica é a aplicação da sanção de inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do abuso, para as eleições que se realizarem nos próximos três anos, sem prejuízo da cassação do registro na eleição em que se deram os fatos considerados abusivos.

Dentre os instrumentos legais previstos na legislação eleitoral, para combater os abusos de poder econômico e político avulta em importância a ação de investigação judicial disciplinada na LC nº 64/90.

A ação judicial eleitoral tem como causa de pedir os fatos jurídicos elencados no art. 22 da referida lei complementar, ou seja, aqueles pertinentes à transgressão quanto a origem dos valores pecuniários gastos em campanha com os candidatos e partidos, bem como o uso indevido, desvio ou abuso de poder econômico e político, em prejuízo da liberdade do voto, e ainda, a utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social.

Todavia, a principal deficiência apontada na lei como fator de inefetividade na repressão aos abusos de poder nas eleições, reside nos efeitos da sentença que julga procedente a representação.

A norma do art. 22, inciso XV, da LC nº 64/90, prescreve que se a representação for julgada procedente após a eleição do candidato, somente serão remetidas cópias do processo ao Ministério Público eleitoral, para o fim da propositura da ação de impugnação de mandato eletivo ou recurso contra diplomação.

Assim, a ação de investigação judicial eleitoral julgada após as eleições, se não complementada do tempestivo ajuizamento das ações supra nomeadas (AIME ou RCD), apenas enseja a declaração de inelegibilidade pelo prazo de três anos a contar da data da eleição. Vale dizer, o tempo de duração dessa sanção na prática resulta inócua, conspirando contra a própria efetividade da norma que pretende tutelar. É que a dinâmica do calendário eleitoral em nosso país prevê eleições a cada dois anos, alternando-se as municipais com as gerais.

Como o prazo de duração da sanção de inelegibilidade é de três anos, se determinado candidato praticar qualquer forma de abuso de poder e vier a ser eleito, e a sentença de procedência da ação judicial eleitoral for proferida somente após as eleições, nenhum

impedimento legal haverá para o exercício pleno do mandato, acaso não tiverem sucesso aquelas providencias judiciais previstas no art. 262 do Código Eleitoral e art. 14, § 10º, da Constituição da República.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros, 2003.

CANDIDO, Joel. *Direito Eleitoral brasileiro*. São Paulo: Edipro, 2008.

DA COSTA, Adriano Soares. *Instituições de Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2008.

FAORO, Raimundo. *Os Donos do Poder*. Rio de Janeiro: Globo, 1957.

FERREIRA, Pinto. *Código Eleitoral Comentado*. São Paulo: Saraiva, 1991.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Dos Abusos nas Eleições*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

GARCIA, Emerson. *Abuso de Poder nas Eleições*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2006.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Filosofia do Direito*. Lisboa: Guimarães, 1990.

MATOS, Nelson Juliano Cardoso. *Teoria do Estado*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

OLIVEIRA, Marco Aurélio Bellizze. *Abuso de Poder nas Eleições*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2005.

ROUSSEAU, J.J. *O Contrato Social*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SIEYES, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2009.

SOARES, Antonio Carlos Martins. *Direito Eleitoral Questões Controvertidas*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2008.