

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

Sarah Brondi Mesquita

CONTROLE DO ABUSO DE PODER POLÍTICO

CURITIBA
2010

Sarah Brondi Mesquita

CONTROLE DO ABUSO DE PODER POLÍTICO

Monografia apresentada à Universidade Federal do Paraná como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Eneida Desiree Salgado

Coorientador: Prof. Fabrício Ricardo Tomio

CURITIBA

2010

“Se quiser por à prova o caráter de um homem, dê-lhe poder.”

(Abraham Lincoln)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
2 USO X ABUSO DE PODER POLÍTICO.....	6
2.1 A CONCEPÇÃO DE PODER E A DISCRICIONARIEDADE.....	6
2.2 O ABUSO DE PODER POLÍTICO.....	11
3 A POTENCIALIDADE E AS PROMESSAS DA LEI COMPLEMENTAR 135/2010	20
3.1 A POTENCIALIDADE EXIGIDA PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL....	20
3.2 A GRAVIDADE DAS CIRCUNSTÂNCIAS E AS ALTERAÇÕES DA LEI 135/2010.....	27
4 RELAÇÃO ENTRE ABUSO DE PODER POLÍTICO, ECONÔMICO E DO USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.....	32
4.1 O ABUSO DE PODER ECONÔMICO.....	32
4.2 O USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.....	38
5 FORMAS DE CONTROLE DO ABUSO DE PODER POLÍTICO.....	47
5.1 CONTROLE DURANTE O PROCESSO ELEITORAL.....	48
5.2 CONTROLE DURANTE O MANDATO.....	54
5.2.1 Referendo.....	55
5.2.2 Plebiscito.....	61
5.2.3 Ação Popular.....	62
6 CONCLUSÃO.....	65
REFERÊNCIAS.....	66

1 INTRODUÇÃO

O desejo de obter e manter o poder e, conseqüentemente, o abuso de poder político são uma constante na história e, eventualmente, na literatura, afinal os escritores baseiam suas obras no momento histórico e cultural em que vivem. A paixão pelo poder faz parte da natureza humana e, como efeito disto, parte dos homens não conseguem controlá-la, buscando inúmeros instrumentos que possibilitem conquistá-lo e mantê-lo, quando finalmente alcançam o objetivo, tratam de não só usá-lo, mas também de abusar dele, em busca de mais poder.

Algumas obras evidenciam brilhantemente a ocorrência do desejo do poder, bem como suas implicações. Tem-se como exemplo, Maquiavel, em “O Príncipe”, que retrata inúmeros abusos cometidos pelos governantes, a exemplo de César, aspirante ao supremo poder romano que, conquistando o desejado, tornou-se incontrolável, o que poderia ter levado o Império ao fracasso se tivesse vivido por mais tempo¹. Rousseau, ao discutir a monarquia, também trata de tal tema ao dizer que “os reis querem ser absolutos [...] os melhores reis querem poder ser maus se lhes aprouver, sem deixarem de ser os senhores”². Shakespeare mostra um soberano falso, injusto, imoral, evidenciando em inúmeras passagens o desejo pelo poder de Ricardo III, a exemplo do pensamento “[...] que Deus tome o Rei Eduardo em seu reino de misericórdia e deixe o mundo para mim, para que eu possa nele me alvoroçar”³.

Percebe-se a referência ao tema nestas três obras e ao analisar tais evidências, pensando nos dias atuais, em um primeiro debate surge a questão: onde termina o uso e começa o abuso de poder? O fato é que a linha que separa ambos os conceitos é bastante tênue e merece um destaque, até mesmo pelas inúmeras interpretações decorrentes das lides julgadas pelos tribunais brasileiros. Vê-se, ao observar inúmeros julgados, que, antes da aprovação do projeto Ficha Limpa no ano de 2010, não bastava haver abuso de poder, também era necessário o requisito da potencialidade de influenciar o pleito a fim de que houvesse uma real punição dos agentes.

Nota-se, igualmente, na apreciação dos julgamentos, que o abuso de poder político, por muitas vezes, encontra-se aliado ao abuso de poder econômico e ao

¹ MAQUIAVEL. O Príncipe. Porto Alegre: L&PM, 2009, p. 77

² ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. p.85.

³ SHAKESPEARE, William. Ricardo III. p. 31

uso indevido dos meios de comunicação social. Há uma relação entre estes que não pode ser descartada. Observa-se que um poder facilmente conquista outro, relacionando-se assim os usos e abusos. Maquiavel ao tratar dos principados eclesiásticos ressalta que o poder das instituições religiosas era tão grande que elas acabavam por sustentar seus príncipes, independente de seus procedimentos ou seu modo de vida⁴. Vê-se como este relata a ligação entre o poder religioso e o poder político e como os abusos destes se relacionam, uma prova de como é imprescindível estudar também o abuso de poder econômico e o uso indevido dos meios de comunicação social, afinal, estes são os que hoje em dia mais se relacionam com o poder em destaque.

E pensando em tudo isso, indignando-se e revoltando-se, surge a maior questão: como solucionar um problema que percorre toda história e chega à era atual? O aumento das hipóteses de inelegibilidade e os instrumentos de uma democracia direta caberiam, então, como possíveis meios de controle.

2 O USO E O ABUSO DE PODER POLÍTICO

2.1 A CONCEPÇÃO DE PODER E A DISCRICIONARIEDADE

⁴ MAQUIAVEL. O Príncipe. Porto Alegre: L&PM, 2009, fls. 53.

Bobbio destaca uma grande verdade em uma de suas obras afirmando que “o poder está em qualquer lugar como a ar que se respira”⁵. Um tema de tal magnitude merece atenção. Trata-se aqui da análise de uma de suas mais importantes e polêmicas espécies, o poder político.

Argelina Cheibub Figueiredo e Marcos Figueiredo destacam que “é através do poder político que os diversos segmentos da sociedade poderão realizar seus grandes objetivos, ter suas esperanças de futuro realizadas e, mais importante ainda, viver em maior ou menor liberdade”⁶. Sua relevância é inquestionável e os problemas decorrentes do abuso deste poder são, portanto, desastrosos, mas antes de analisar estes problemas, é preciso uma análise a respeito da configuração do poder político, a iniciar pelo próprio conceito de poder.

Bobbio esclarece que “na filosofia política o problema do poder foi apresentado sob três aspectos, à base dos quais podem-se distinguir as três teorias fundamentais do poder: a substancialista, a subjetivista e a relacional”⁷.

Hobbes é o representante da teoria substancialista. Ele afirma em o *Leviatã* que “o poder de um homem consiste nos meios de que presentemente dispõe para obter qualquer visível bem futuro”⁸, ou seja, o poder é qualquer coisa que serve para conquistar o objeto de desejo de um indivíduo⁹. Locke, por sua vez, tem por base a interpretação subjetivista pela qual o poder está relacionado com a capacidade do sujeito de alcançar certos efeitos¹⁰. Já a teoria relacional, mais aceita atualmente, prevê uma relação entre dois sujeitos, dos quais o primeiro consegue do segundo um comportamento que, em outras circunstâncias, não ocorreria, possuindo como adepto de tal pensamento Dahl.¹¹

Além desses autores citados por Bobbio, há outros que conceituam o “poder”, havendo claramente destaque da teoria relacional. Weber define este como “a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra

⁵ BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. P. 204

⁶ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus. *O plebiscito e as formas de governo*. p 13

⁷ BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política*. 14. Ed. Editora Paz e Terra: São Paulo, 2007. p. 77

⁸ HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e civil*, p. 70

⁹ BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política*. 14. Ed. Editora Paz e Terra: São Paulo, 2007. p. 77

¹⁰ BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política*. 14. Ed. Editora Paz e Terra: São Paulo, 2007. p. 77

¹¹ BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política*. 14. Ed. Editora Paz e Terra: São Paulo, 2007. p. 78

resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”¹², ressaltando que ele está intimamente ligado à dominação (probabilidade de encontrar obediência a uma ordem), por ser “sociologicamente amorfo”.

Bachrach e Baratz ao tratarem do tema ressaltam que este não ocorre somente em um plano ativo, há também a área da chamada tomada de não-decisões. Este campo restringe as deliberações às questões seguras. Os autores também analisam que “o poder é relacional e não possuído ou substantivo”¹³, sendo que para que este se configure é preciso um conflito de interesses entre duas ou mais pessoas ou grupos, que um se submeta aos desejos do outro e que um dos lados possa advertir aplicação de sanção. Esta última característica é imprescindível, pois difere o poder da influência, mas é precária, pois necessita de certas condições, como a consciência do esperado pelo indivíduo advertido, a sanção ser uma restrição àquele que irá recebê-la, a preferência do sujeito pelo valor daquilo que será sacrificado no caso de transgressão do que no contrário e que o indivíduo tenha a certeza de que a advertência não é fantasiosa¹⁴.

Por sua vez, Foucault, ao discutir o que é o poder, ressalta que há dois grandes sistemas de análise deste. O primeiro é referente aos filósofos do século XVIII que vêem o poder como direito originário que se cede, constitutivo da soberania, e que pode romper com os termos do contrato, quando se excede, tornando-se opressivo. O segundo sai na concepção contrato-opressão e passa a se basear na dominação-repressão. Esta seria uma relação perpétua de força, a continuação de uma relação de dominação.¹⁵

De forma mais específica, Bobbio ao tratar sobre a espécie de poder político a caracteriza pela:

[...] exclusividade do uso da força em relação à totalidade dos grupos que atuam num determinado contexto social, exclusividade que é o resultado de um processo que se desenvolve em toda sociedade organizada, no sentido da monopolização da posse e uso dos meios com que se pode exercer a coação física¹⁶.

¹² WEBER, Max. Economia e Sociedade. 3. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. p. 33.

¹³ BACHARCH, P. e BARATZ, N. Poder e Decisão. P. 45

¹⁴ BACHARCH, P. e BARATZ, N. Poder e Decisão. P. 43-48

¹⁵ FOULCAULT, Michel. Microfísica do poder. P. 177

¹⁶ BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. P. 956

Vê-se que nesta análise, o poder político é marcado por uma relação baseada na exploração, por uma das partes, de determinados instrumentos aptos a coagir fisicamente.

O mesmo autor afirma que, mesmo com a questão da força, é recorrente a busca de dar ao poder político uma justificação ética que dê razão para comandar e razão para obedecer, ou seja, além da força, deve-se ter um princípio de legitimidade, moral, sendo que a vontade do povo é uma possibilidade¹⁷. Isto, pois pela força e pelo domínio de certos instrumentos tem-se o poder, mas para mantê-lo muito mais é preciso. Vê-se, atualmente, casos de inúmeros governantes que abusam do poder que possuem a fim de manipularem esta justificativa ética, no caso do Brasil, a vontade popular.

Ressalte-se que há, igualmente, inúmeros autores de direito eleitoral que tentam conceituar o poder e sua espécie poder político. Dá-se destaque a dois deles, sendo o primeiro Marcelo Silva Moreira que o define da seguinte forma: “o poder, genericamente falando, é uma forma de controle social, capaz de direcionar a conduta de um determinado grupo de pessoas. Todos os que dispõem de meios materiais para isto são detentores do poder, e quem o exerce não costuma medir esforços para nele se manter”¹⁸.

Percebe-se que o autor condiciona o poder na posse de determinados instrumentos materiais e já indica o problema tratado no presente trabalho, seus detentores não medem esforços para continuarem no poder, início do problema “abuso”.

Outro autor a ser evidenciado é José Jairo Gomes que conceitua o poder como “o domínio e o controle de situações, recursos ou meios que possibilitem a concretização ou transformação de algo”¹⁹, é político, segundo ele, pois está relacionado ao Estado²⁰.

Diante de todo o exposto, parece acertada a concepção relacional. O poder político configura-se como uma relação entre governantes e governados, podendo aquele exigir destes determinados comportamentos em virtude da exclusividade do uso da força. Esta se encontra sustentada, atualmente, por inúmeros poderes

¹⁷ BOBBIO, Norberto. Estado, governo e sociedade. P. 88-89

¹⁸ MOREIRA, Marcelo Silva. Eleições e Abuso de Poder. P. 21

¹⁹ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. P. 233

²⁰ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. P. 238

conferidos aos agentes da Administração Pública, a exemplo do poder de polícia e do poder discricionário.

Dentre esses poderes que garantem a situação mencionada, tem-se destaque ao poder discricionário dado à Administração Pública que está diretamente relacionado ao abuso.

Hely Lopes Meirelles aduz que “Poder discricionário é o que o direito concede à Administração de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos, com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo”²¹

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Melo expõe que:

Discricionariedade, portanto, é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada a satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida num mandamento, dela não se pode extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente²²

Ressalte, entretanto, os dizeres de Meirelles: “O discricionarismo da Administração não vai ao ponto de encobrir arbitrariedade, capricho, má-fé ou imoralidade administrativa”²³.

Consuelo Yoshida sobre o assunto afirma que

O poder, diversamente do que aparenta, não é ilimitado, arbitrário e sinônimo de desmandos e privilégios. Quem detém o poder deve exercê-lo dentro dos limites de sua competência e atribuição constitucional e legal, atendendo à finalidade e ao interesse público²⁴.

Contudo, a previsão de Consuelo Yoshida é difícil de ser alcançada. É o que Fábio Konder Comparato expõe, afirmando que o poder pode se configurar de diversas formas, mas independente de como se configure, este, como todo poder, possui patologias, entre elas está a tendência de concentração, a irresponsabilidade,

²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. Ed. Malheiros Editores. São Paulo, 1997. p. 102

²² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. Ed. Malheiros Editores: São Paulo, 1993. p. 48

²³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. Ed. Malheiros Editores. São Paulo, 1997. p. 98

²⁴ YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. *Interesse Público e abuso do poder público*. In: *Abuso de Poder do Estado na Atualidade*. Coord: Mauro Roberto Gomes de Mattos e Liana Maria Taborda Lima. Editora América Jurídica: Rio de Janeiro, 2006, p. 161

tendência ao isolamento dos governantes em relação aos governados e a paixão pelo poder. Estas patologias são as fontes, as bases primárias do chamado abuso de poder. Tais fatores, inseparáveis de sua própria estrutura, desencadeiam a abusividade²⁵.

Destaque-se a paixão pelo poder exposta por Comparato, afinal não se pode esquecer a fragilidade do caráter humano. É muito fácil se deixar seduzir pelo poder, é da natureza humana. Fávila Ribeiro afirma que:

[...] este exerce um fascínio irresistível sobre o homem, fazendo romper os compromissos de solidariedade aos demais, querendo ultrapassá-los na escala social, passando a condescer com os métodos hegemônicos, dispensando as restrições éticas, acomodando-se às conveniências do êxito²⁶.

Hobbes, no mesmo sentido, ressalta “como tendência geral de todos os homens um perpétuo e irrequieto desejo de poder e mais poder, que cessa apenas com a morte”²⁷. Não existe um homem que não deseje uma espécie de poder, e o fato é que quanto mais poder o homem possui, mais ele quer, torna-se o poder pelo poder.

Em decorrência deste desejo evidenciado por Hobbes, os governantes quando são eleitos conquistam o poder, passando muitos a agir conforme seus interesses privados e não mais pela vontade social, os anseios daqueles que o elegeram. Decorre deste fato o chamado abuso, visto que eles são apenas mandatários, o real poder pertence à população, aos cidadãos, não devem utilizar seu cargo em interesse particular.²⁸ Isto se reflete então no processo eleitoral, afinal, buscando seus interesses, detentores do poder político e aspirantes a ele, buscam votos, apoio, desequilibrar o processo eletivo a fim de conquistarem mais poder ou mantê-lo, como é o caso de candidatos à reeleição. Tal assunto, entretanto, é tema para o próximo ponto.

2.2 O ABUSO DE PODER POLÍTICO

²⁵ COMPARATO, Fábio Konder. Reflexões desabusadas sobre o abuso do poder político. p. 313-319

²⁶ RIBEIRO, Fávila. Abuso de Poder no Direito Eleitoral, p. 11

²⁷ HOBBS, Thomas. Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil.p 78

²⁸ COMPARATO, Fábio Konder. Reflexões desabusadas sobre o abuso do poder político. p 325

Como dito na introdução, a linha que separa o uso e o abuso de poder é bastante tênue.

Primeiramente é válido verificar tais conceitos de forma simples. Em qualquer dicionário de língua portuguesa, o verbo “usar” é definido como “empregar habitualmente”²⁹, já abusar é “usar mal ou inconvenientemente de situação de superioridade”³⁰.

Em uma análise da origem do instituto, verifica-se que o abuso de poder tem suas bases no direito privado junto à “abusividade no exercício de direitos”³¹. Inácio de Carvalho Neto define o abuso do direito como o “exercício, pelo seu titular, de um direito subjetivo fora de seus limites”³², (fala-se em como o tema abuso de direito espalhou-se por outros ramos do direito, não sendo o direito eleitoral diferente).

Fávila Ribeiro conceitua o abuso de poder “na incontinência, na liberdade, no exercício do direito ou de competência funcional transviando-se em desmando de uso”³³. Erick Wilson coloca que “há abuso quando a sua exercitação contradiz, de forma ostensiva ou dissimulada, a finalidade a que ele se encontra adstrito, ou o seu fundamento ético-jurídico que, regra generalíssima, destina-se ao resguardo de valores como a boa fé ou os bons costumes”³⁴. Estas posições dizem respeito ao poder em geral, mas já trazem consigo os fundamentos do abuso de poder político, afinal este nada mais é do que o exercício de poder que vai de encontro a sua real finalidade, ferindo a confiança relativa àqueles que lhe deram o poder, no caso do Brasil, daqueles eleitores que votaram em determinado candidato a fim de que este representasse seus interesses.

José Jairo Gomes tratando especificamente do abuso no processo eleitoral prevê este como “realizações de ações exorbitantes da normalidade, denotando o mau uso dos recursos detidos ou controlados pelo beneficiário ou a ele disponibilizados, sempre com vistas a exercer influência em disputa eleitoral futura ou já em curso”³⁵. Ressalta que o abuso de poder político “refere-se ao poder

²⁹ FERREIRA, Aurélia Buarque de Holanda. Miniaurélió Século XXI Escolar: O minidicionário da língua portuguesa. P. 698

³⁰ FERREIRA, Aurélia Buarque de Holanda. Miniaurélió Século XXI Escolar: O minidicionário da língua portuguesa, p. 7.

³¹ RIBEIRO, Fávila. Abuso de Poder no Direito Eleitoral. P.17

³² NETO, Inácio de Carvalho. Abuso do Direito. P. 20

³³ RIBEIRO, Fávila. Abuso de Poder no Direito Eleitoral, p. 22

³⁴ PEREIRA, Erick Wilson. Controle Jurisdicional do abuso de poder no processo eleitoral, p. 24

³⁵ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. P. 148

estatal”³⁶. Veja que o abuso nesta definição também é relativo à contradição da finalidade do poder político.

No mesmo sentido, Marcos Aurélio Bellizze Oliveira sobre a distinção entre uso e abuso de poder político expõe que:

O uso de poder, com a prática de atos de autoridade e gestão, constitui dever inerente ao exercício das funções de Chefe do Executivo, como também dos membros do Poder Legislativo, aí estabelecendo-se tênue linha divisória entre o uso do poder – prerrogativa legítima da autoridade para o exercício de suas funções – e o abuso de poder, quando o ato praticado tem como objetivo a obtenção de indevida vantagem eleitoral em detrimento dos demais candidatos³⁷

Vê-se que a autoridade deve exercer suas funções; entretanto, a busca de benefícios ao longo do período eleitoral não faz parte de suas atribuições, inclusive ferindo a isonomia entre os candidatos.

Adriano Soares da Costa, sobre o tema, aduz que abuso de poder político “é o uso indevido de cargo ou função pública com a finalidade de obter votos para determinado candidato”³⁸, ressaltando que o uso legítimo do poder é permitido, afinal “se o administrador atuou bem, executando obras e serviços em prol da sociedade, não pode ser impedido de mostrá-los em sua campanha eleitoral, sob o bisonho pretexto de prática de abuso de poder”³⁹. Sendo assim o “abuso de poder político, portanto, deve ser visto como a atividade ímproba do administrador, com a finalidade de influenciar no pleito eleitoral de modo ilícito, desequilibrando a disputa. Sem improbidade, não há abuso de poder político”. Questiona-se, contudo, esta posição, afinal, mesmo se atuou bem, a divulgação de seus feitos pode influenciar o pleito, havendo o uso indevido de seu cargo. Tal prática fere o art. 37 da Constituição Federal que destaca a impessoalidade como um dos princípios da Administração Pública.

Por sua vez, para Pedro Roberto Decomain, os atos que manifestam o poder político com base em ofensas aos princípios constitucionais como moralidade e legalidade e também com a finalidade de beneficiar um candidato, partido, ou coligação durante o processo eleitoral estão no campo do abuso⁴⁰.

³⁶ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. P. 149

³⁷ OLIVEIRA, Marco Aurélio Bellizze. Abuso de Poder nas eleições. P. 29-30

³⁸ COSTA, Adriano Soares da. Teoria da inelegibilidade e o direito processual eleitoral. P. 276

³⁹ COSTA, Adriano Soares da. Teoria da inelegibilidade e o direito processual eleitoral. P. 276

⁴⁰ DECOMAIN, Pedro Roberto. Abuso do poder econômico ou de autoridade. P. 6

São inúmeros conceitos, mas de forma geral todos fazem referência ao abuso como a utilização do poder político de forma desvirtuada, com fins egoísticos, diferentemente do previsto, do autorizado, do seu real fim. No caso do período eleitoral, é caracterizado pela sua utilização a fim de conseguir votos, finalidade egoística de desequilibrar o processo eleitoral em seu favor, e, no caso do abuso durante o mandato, é marcado pelas atuações que ferem os princípios constitucionais previstos, agindo não de forma a representar os que o elegeram, mas sim a si mesmo.

Na prática, contudo, apesar de existirem previsões acerca das condutas vedadas aos agentes públicos na campanha eleitoral, conforme art. 73 e seguintes da Lei nº 9504/97, que auxiliam na identificação do abuso de poder, há muita dificuldade por parte dos julgadores sobre a real percepção do que é uso e do que é abuso de poder político, justamente em virtude do poder discricionário apresentado no primeiro ponto, afetado com a possibilidade de reeleição do chefe do executivo, bem como em decorrência da falta de fiscalização. Cita-se como exemplo a nomeação de cargos em comissão (art. 73, V, “a”, da Lei nº 9504/97) que é permitida até mesmo nos três meses que antecedem o pleito, estando dentro do poder discricionário do agente, de sua função, mas nada impedindo que seja usado a fim de influenciar o pleito.

Nota-se que as lacunas da legislação aliadas à falta de fiscalização, tornam a identificação da abusividade um problema. O candidato que possui função de governo e, portanto, deve exercer atos regulares de seu cargo, também passa a tomar medidas para a sua candidatura. Vê-se que fica difícil de identificar quando os atos praticados pelo governante/candidato circundam a esfera da normalidade⁴¹, o que é compatível com o poder discricionário discutido anteriormente, ou o que está além dele.

Lauro Barreto demonstra sua preocupação no assunto ao dizer que o abuso de poder político tende a favorecer a impunidade de quem pratica, isto, pois ele vai de encontro aos princípios como a moralidade e a legalidade, mas por outro ângulo encontra acolhimento no chamado poder discricionário, fato que dificulta estabelecer o que é permitido e o que é proibido em matéria eleitoral⁴². Percebe-se que inúmeras circunstâncias são tidas como autorizadas em face do poder discricionário, sendo

⁴¹ DECOMAIN, Pedro Roberto. Abuso de Poder econômico ou de Autoridade. P. 5

⁴² BARRETO, Lauro. Escrúpulo e Poder. P. 36

amparadas por este. Difícil, então, é comprovar que este ultrapassou a normalidade e feriu, por exemplo a moralidade prevista constitucionalmente.

Marcelo Silva Moreira, pontuando sobre a questão, afirma que:

Uma das maiores dificuldades encontradas no combate ao abuso de autoridade é o de retirá-lo da esfera da discricionariedade que é conferida à Administração Pública. Como é sabido, discricionariedade não se confunde com arbitrariedade. O abuso de autoridade ou desvio de poder, dá-se, portanto, quando os poderes discricionários exercidos na prática de determinado ato administrativo são utilizados para fins diversos daqueles conferidos pela lei, ou por razões outras que fogem da direção que a norma conferiu a tais poderes⁴³.

Observando tais opiniões, nota-se, claramente, que as patologias arroladas por Fábio Comparato⁴⁴, citadas no ponto anterior acarretam o abuso de poder político, são algumas das causas deste acontecimento. As próprias estruturas do poder propiciam o abuso. O isolamento dos governantes decorrentes de “estruturas políticas e burocráticas do Estado que cercam e prendem os governantes num círculo quase hermenêutico”⁴⁵ leva à concentração do poder que, por sua vez, faz nascer ou majorar uma paixão pelo mesmo, sendo que “é preciso atentar para o fato que o objeto da paixão é a posse, uso e gozo da posição de poder, não o “resultado do poder”, isto é, as obras ou transformações suscetíveis de serem realizadas pelo seu exercício”⁴⁶ e o pior é que “a paixão pelo Poder é intrinsecamente corruptora. Ela tende a corromper tanto os que exercem o poder, quanto os que dele se aproximam”⁴⁷. É neste ponto que a irresponsabilidade ganha destaque, com a cegueira pela paixão desenfreada.

Este é o maior problema: ao homem corrompido não importa a ética, a moral, fazendo o detentor do poder buscar a concretização de seus interesses a qualquer custo. E neste ponto que ressalta Marcelo Silva Moreira:

A falta de ética no trato da Administração Pública retratada no desvio de conduta por parte de nossos governantes - que no exercício do seu poder político utilizam-se da máquina administrativa para beneficiar os candidatos de sua preferência - além de atentar contra

⁴³ MOREIRA, Marcelo Silva. Eleições e Abuso de Poder. P. 31

⁴⁴ COMPARATO, Fábio Konder. Reflexões desabusadas sobre o abuso do poder político. p. 313-319

⁴⁵ COMPARATO, Fábio Konder. Reflexões desabusadas sobre o abuso do poder político. p. 315

⁴⁶ COMPARATO, Fábio Konder. Reflexões desabusadas sobre o abuso do poder político. p.318

⁴⁷ COMPARATO, Fábio Konder. Reflexões desabusadas sobre o abuso do poder político, p.318

os princípios da legalidade e da moralidade administrativas acaba por influenciar na vontade do eleitorado brasileiro.⁴⁸

A questão maior passa a ser o que Fávila Ribeiro ressalta: deve-se retirar os vícios que tentam sabotar a real participação do povo no processo eleitoral ⁴⁹. Isto, pois a disputa eleitoral é base de um governo democrático genuíno e deve ser protegida. O mesmo deve ocorrer junto ao exercício do poder pelos políticos escolhidos pela população a fim de que não haja o desvio de finalidade em seus governos e, conseqüentemente, a violação do princípio democrático.

Eneida Desiree Salgado ressalta que “a noção de democracia, ainda que sempre presente relativiza-se com o inafastável questionamento da representação e com o deslocamento dos centros de poder” ⁵⁰. A verdade é que a legitimidade das eleições bem como o exercício do mandato por meio dos representantes eleitos está intimamente ligada à idéia de democracia. Percebe-se que o abuso do poder político viola a soberania popular, afinal distorce esta, manipula a fim de controlar o pleito, influenciar o momento crucial de legitimação do poder, ferindo então a idéia democrática.

Sobre o assunto Djalma Pinto traduz bem a relevância do pleito eleitoral: “é a seiva que revitaliza o Estado democrático” ⁵¹. Assim, conclui-se que o processo eleitoral e a democracia unem-se umbilicalmente. É no momento do pleito que o povo efetiva o poder que lhe pertence, o poder político, elegendo seus mandatários. Daí mais uma vez a necessidade de haver um maior controle do abuso do poder político durante o processo eleitoral, afinal, como ressalta Marcelo Silva Moreira, a verdade eleitoral é um elemento indispensável para a concretização do Estado Democrático.⁵²

Com relação especificamente a este momento, o da eleição, W.J.M. Mackenzie afirma que:

[...] en el terreno político, el elector debe quedar libre de ciertas formas explícitas de coacción: las libertades elementales consisten en que su voto no se vea influido por intimidación ni soborno, es

⁴⁸ MOREIRA, Marcelo Silva. Eleições e Abuso de Poder. P. 17

⁴⁹ RIBEIRO, Fávila. Abuso de Poder no Direito Eleitoral., p. 21

⁵⁰ SALGADO, Eneida Desiree. Constituição e Democracia. P. 25/26

⁵¹ PINTO, Djalma. Direito Eleitoral. P. 3

⁵² MOREIRA, Marcelo Silva. Eleições e Abuso de Poder. P. 17

*decir, que no reciba castigo ni recompensa por su voto individual, aparte de las consecuencias públicas a que dé lugar*⁵³.

Alberto Rollo, sobre o tema, traduz que “como nenhum outro ramo, a vontade do povo, naquilo que ela tem de mais importante, a escolha dos que vão dirigir os destinos desse próprio povo, deve ser adequadamente captada, computada e obedecida”⁵⁴.

José Jairo Gomes conclui que, quando ocorre abuso nas eleições, esta não é legítima, pois a vontade popular não foi verdadeira, autêntica. Continua afirmando que o abuso deve ser controlado em todas as suas formas (política, social, econômica, dos meios de comunicação)⁵⁵. Para o autor:

[...] é intuitivo que a máquina administrativa não pode ser colocada a serviço de candidaturas no processo eleitoral, já que isso desvirtuaria completamente a ação estatal, além de desequilibrar o pleito - ferindo de morte a isonomia que deve permear as campanhas e imperar entre os candidatos - e fustigar o princípio republicano, que repudia tratamento privilegiado a pessoas ou classes sociais.⁵⁶

O próprio Tribunal Superior Eleitoral admite que o abuso de poder político deve ser condenado, pois afeta a legitimidade e normalidade do processo eleitoral, bem como fere o princípio da isonomia dos candidatos, previsto constitucionalmente⁵⁷. Ressalte-se que não é só o caso do abuso do poder político, qualquer manifestação de abuso de poder, a exemplo do econômico, gera estes efeitos e, portanto, devem ser condenadas.

Fávila Ribeiro faz uma crítica a esta ocorrência dizendo que:

[...] na reabertura do diálogo eleitoral são os representantes e novos pretendentes que ficam assediando o povo, e o bom seria que apenas tentassem persuadi-lo, mas muitos são os que passam dolosamente a aliciá-lo por atrativos venais, ou à distância, com aguçamentos instintivos por maciça pressão publicitária.

⁵³ MACKENZIE, W.J.M. Elecciones Libres. P. 159

⁵⁴ ROLLO, Alberto. Propaganda eleitoral: teoria e prática. P. 17

⁵⁵ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. P. 148

⁵⁶ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. P. 239

⁵⁷ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. P. 239

Vê-se que o problema do abuso no processo eleitoral está relacionado ao fato de os candidatos tentarem manipular os eleitores, tentando influenciar o pleito de forma dolosa, não respeitando os outros candidatos e os eleitores.

Fábio Konder Comparato, ao tratar do tema, afirma que a ética democrática se funda no princípio de que o poder político pertence ao povo, sendo os governantes simples mandatários, sempre obrigados a prestar contas ao mandante de seus atos e omissões e sujeitos a responsabilidade pessoal pelos desmandos que tenham praticado ⁵⁸. É exatamente por este princípio que há limites ao exercício do poder.

Striker Soares igualmente expõe que:

Outro argumento a ser observado decorre do princípio republicano, que impõe o exercício do poder com responsabilidade, pois não pertence a quem o exerce; por isso não se deve contrariar os interesses do titular do poder, o povo. ⁵⁹

No mesmo sentido, ao expor sobre a ética republicana, Fábio K. Comparato aduz que ela “pode ser sintetizada na supremacia do bem comum sobre o interesse particular” ⁶⁰, sendo que ela:

[...] exige que os governantes não transformem o Estado no seu domínio particular, pela sobreposição dos seus sentimentos ao interesse público, quer favorecendo indevidamente amigos e parentes, quer prejudicando inimigos, ou preterindo desafetos, embora altamente competentes, na ocupação dos cargos administrativos ⁶¹

Infelizmente, o favorecimento de amigos e parentes é muito comum na política brasileira, pois o poder político é conferido no nosso sistema a fim de que os governantes representem o povo, não podendo aqueles se utilizarem do poder que detêm com outros fins, egoisticamente, isto fere a ética democrática e republicana, devendo haver punição, afinal houve imoralidade. Fato é que tal atitude é errônea, embora possam até ser competentes, tomaram um posicionamento inadequado, não podendo continuar no cargo, pois fugiram dos fins de sua função.

⁵⁸ COMPARATO, Fábio Konder. Reflexões desabusadas sobre o abuso do poder político. p. 325

⁵⁹ SOARES, Marcos Antônio Striker. O plebiscito, o referendo e o exercício do poder. p. 44

⁶⁰ COMPARATO, Fábio Konder. Reflexões desabusadas sobre o abuso do poder político. p. 324

⁶¹ COMPARATO, Fábio Konder. Reflexões desabusadas sobre o abuso do poder político. p. 324

É como ressalta Denise Schlickmann: “o exercício do poder exige o estabelecimento de regras que disciplinem a representatividade e, ao mesmo tempo, garantam que a vontade coletiva, entendida esta como a vontade da maioria, seja exercida em plenitude”⁶².

Ressalta-se que, conforme o próprio art. 14, parágrafo 9º da Constituição Federal, deve-se proteger 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”. O abuso de poder político fere tal legitimidade e, conseqüentemente, a democracia brasileira.

Deve, então, haver limites. A liberdade do poder discricionário possui limites. Norberto Bobbio alega que estes variam conforme a formação política escolhida, mas existem⁶³. O abuso de poder político com ou sem potencialidade de influenciar no pleito deve ser punido. Afinal, mesmo sem potencial, o uso do poder ultrapassou seus limites ferindo a chamada democracia. O abuso de poder político fere a isonomia, a *pars conditio*, sendo esta “a desejável condição de igualdade que deve existir entre diferentes candidatos postulantes ao mesmo cargo e originários de diferentes partidos”.⁶⁴

Apesar do risco evidente do abuso, ao invés de tratarem sua ocorrência de forma mais rigorosa, punindo severamente os agentes, os Tribunais Eleitorais exigiam, durante o processo eleitoral, que o fato possuísse potencialidade lesiva à legitimidade das eleições para que a conduta importasse em sanção de inelegibilidade, sendo que, como Jairo Gomes acentua, durante o mandato, as punições pelo abuso do poder político ainda se tornam mais escassas⁶⁵.

Este tema relativo à potencialidade, entretanto, será tema do capítulo seguinte do presente trabalho, no qual serão analisado os julgamentos dos abusos de poder ocorridos durante o processo eleitoral, e ver-se-á como a antiga exigência da chamada “potencialidade” de influenciar o pleito tornava o julgamento subjetivo e, conseqüentemente, trazia inúmeros problemas, como será apresentado nas decisões peculiares no capítulo seguinte. Logicamente, também será feita uma análise a respeito das mudanças e benefícios para o tema introduzidos pela Lei Complementar nº 135/2010.

⁶² SCHLICKMANN, Denise Goulart. Financiamento de Campanhas Eleitorais. P. 21

⁶³ BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. P. 957

⁶⁴ ROLLO, Alberto. Propaganda Eleitoral. P. 32

⁶⁵ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. P. 149

3 A POTENCIALIDADE E AS PROMESSAS DA LEI COMPLEMENTAR 135/2010

3.1 A POTENCIALIDADE EXIGIDA PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Como visto, o abuso de poder político fere a legitimidade do pleito e, conseqüentemente, o regime democrático do país. Entretanto, apesar da seriedade do tema, os tribunais exigiam para a configuração do abuso de poder no processo eleitoral, seja ele político, econômico ou relativo ao uso indevido dos meios de comunicação social, a chamada “potencialidade”. Só assim o candidato teria a implicação de uma sanção de inelegibilidade.

Além de provar a existência do abuso, o que é por si só é um desafio, tendo em vista que muitos atos abusivos são considerados simples uso de poder político, dentro das atribuições do ocupante do cargo, de seu poder discricionário, havia a necessidade de provar a possível influência do abuso na legitimidade do pleito.

Sobre esta criação jurisprudencial, Decomain ressalta que não havia necessidade de provar a real existência do desequilíbrio⁶⁶ e sim a mera possibilidade de influência.⁶⁷

A circunstância relatada é um problema, afinal a decisão que já é dependente do entendimento do juiz, torna-se ainda mais subjetiva. O número de eleitores da circunscrição, a quantidade de atingidos pelo ato abusivo e o grau de influência do ato em face das características dos eleitores abordados são algumas das variáveis que passaram a ser analisadas em relação à potencialidade de influenciar o pleito. Vê-se a amplitude das análises que acarreta uma maior subjetividade das decisões e, conseqüentemente, induz a inúmeras possibilidades de manipulações.

De um lado, há decisões notáveis a respeito do abuso do poder político, considerando a existência da potencialidade e punindo os agentes.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) ao tratar das eleições de Ipatinga/MG em 2008⁶⁸ em que houve a utilização de programa social do governo com a finalidade de induzir determinados eleitores, de origem humilde, a votarem em determinado candidato, é um exemplo de decisão importante para o controle do abuso de poder político.

No caso em questão, determinada parcela da população que necessitava de reparos em suas moradias foi levada a votar no candidato à reeleição com a informação de que, somente dessa forma, seriam beneficiados com a reforma de suas casas.

A defesa dos candidatos alegou que no total de 167.900 (cento e sessenta e sete mil e novecentos) votos, houve uma expressiva diferença de mais de 27.000 (vinte e sete mil) entre os recorrentes e a mais próxima colocada, ou seja, segundo eles, os atos cometidos não influenciariam tantos eleitores, sendo o resultado legítimo.

O acórdão em questão ressaltou um aspecto muito importante:

A conclusão inarredável é a de que os impugnados, impulsionados pelo uso exorbitante e antiético da máquina administrativa, valeram-se, em sua campanha, de meios desproporcionais, francamente passíveis de viciar a vontade da parcela significativa do eleitorado,

⁶⁶ DECOMAIN, Pedro Roberto. Abuso de Poder econômico ou de Autoridade. P. 9

⁶⁷ DECOMAIN, Pedro Roberto. Abuso de Poder econômico ou de Autoridade. P. 9

⁶⁸ TSE. Recurso Especial nº35.980. Min Rel Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira. Julgado em 23/02/2010. Publicado em 22/03/2010.

assim desequilibrando o pleito em um Município especialmente marcado por acirrada disputa política.⁶⁹

Percebe-se que, na circunstância relatada, há o problema do abuso de poder político aliado ao abuso do poder econômico, sendo inegável a influência da atitude tomada na decisão dos eleitores, afinal determinada parcela da população sofreu uma ameaça, não tinha alternativa caso quisesse a reforma de suas casas.

No Recurso Especial nº 26.054 de 08.08.2006 que teve como relator o Ministro César Asfor Rocha, há decisão que também merece destaque:

RECURSO ESPECIAL. PLEITO MUNICIPAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS A SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. PROXIMIDADE DA ELEIÇÃO. FAVORECIMENTO A CANDIDATO A PREFEITO. ABUSO DO PODER POLÍTICO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ART. 22 DA LC Nº 64/90. PROCEDÊNCIA. INELEGIBILIDADE. CONDUTA VEDADA. ART. 73 DA LEI Nº 9.504/97. MULTA. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO E DE NULIDADE DOS ACÓRDÃOS DO TRE. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DE PROVA. APLICAÇÃO DE MULTA EM INVESTIGAÇÃO JUDICIAL. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. CANDIDATO NÃO ELEITO. ABUSO DO PODER. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E IMPROVIDO.⁷⁰

I - Não há o que se falar em afronta aos arts. 275, II, do CE e 535, II, do CPC, quando a decisão regional enfrenta todas as matérias pontuadas no recurso.

II - Se as instâncias ordinárias assentaram estar configurado abuso de poder político, por serem os **fatos incontroversos e potencialmente capazes de influir no pleito**, não se pode rever esta conclusão sem o reexame do quadro fático. Incidência das Súmulas nos 7/STJ e 279/STF.

III - **A concessão de benefícios a servidores públicos estaduais nas proximidades das eleições municipais podem caracterizar abuso do poder político, desde que evidenciada, como na hipótese, a possibilidade de haver reflexos na circunscrição do pleito municipal, diante da coincidência de eleitores.**

IV - Inexistência de nulidade da decisão proferida em investigação judicial que apure, em eleições municipais, abuso do poder e contrariedade a dispositivos da Lei Eleitoral, por ser o juiz eleitoral competente para ambas as ações e por ser o rito do art. 22 da LC nº 64/90 mais benéfico para as partes que o procedimento previsto no art. 96 da Lei nº 9.504/97.

V - **Não é fator suficiente para desconfigurar o abuso do poder político de que cuida o art. 22 da LC nº 64/90, o fato de o candidato por ele beneficiado não ter sido eleito, pois o que se**

⁶⁹ TSE. Recurso Especial nº35.980. Min Rel Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira. Julgado em 23/02/2010. Publicado em 22/03/2010, p. 8

⁷⁰ TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 26.054. Min Rel. Francisco César Asfor Rocha. Julgado em 08/08/2006. Publicado em 25/08/2006.

leva em consideração na caracterização do abuso do poder são suas características e as circunstâncias em que ocorrido.

VI - Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido. (Grifo nosso)

Na decisão em questão, o candidato procurou favorecer os servidores públicos, concedendo benefícios, no período eleitoral. Não importa se o candidato foi ou não eleito, nem o resultado da eleição: houve a utilização de sua posição a fim de tentar manipular o resultado das eleições. No caso, além do abuso, também foi configurada a potencialidade, tendo em vista o reflexo das atitudes na circunscrição eleitoral.

Vale ressaltar que nada impede que a atitude tomada pelo candidato fosse considerada lícita pelo julgador, ou seja, não abusiva pelo fato de estar corroborada com o poder discricionário da autoridade e não ter potencialidade de influenciar o pleito. Felizmente, no caso em questão, evidente ficou para o julgador a intenção desvirtuada do ato pela sua proximidade com as eleições, não ocorrendo o erro mencionado. Inquestionável a tentativa de manipular o pleito pelo candidato.

O Recurso Ordinário nº 752, que teve como relator o Ministro Fernando Neves, possui a seguinte redação:

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. Nexo 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. (Grifou-se)⁷¹

⁷¹ TSE. Recurso Ordinário nº 752. Min. Rel. Fernando Neves da Silva. Julgado em 15/06/2004. Publicado em 06/08/2004.

A candidata distribuiu mochilas com panfletos expondo a sua foto e a do prefeito aos alunos de escolas municipais, divulgou seu nome em cartazes que promoviam festas patrocinadas pelo município, em placas de obras públicas, bem como doou bicicleta para bingo, veículos, pisos e azulejos e promoveu sua imagem em jalecos de profissionais das áreas públicas, todos exemplos de condutas vedadas ao candidato, conforme art. 39, §6º, da Lei 9504/97. Depois de tantos absurdos, conclui-se que tais atos tinham a potencialidade de influir no resultado das eleições. Mas a questão é que mesmo que ela apenas cometesse um destes atos, não tendo assim, esta chamada potencialidade, ela cometeu um abuso de poder político no período eleitoral, utilizou o poder de detinha de forma desvirtuada, a fim de se manter no poder.

A atitude da candidata foi incoerente, devendo ser lembrada a posição de José Jairo Gomes pela qual a máquina administrativa não deve ser utilizada no pleito em virtude do desequilíbrio que causaria na disputa, ferindo a isonomia e o princípio republicano.⁷²

Percebe-se que ao tomar tal atitude, a candidata feriu a isonomia entre os candidatos, bem como tentou desequilibrar o pleito que é o momento que legitima os representantes do povo, momento crucial para a democracia.

A questão maior não é se houve ou não potencialidade de influenciar o pleito. O ato é abusivo, fere o princípio da moralidade previsto constitucionalmente, a isonomia dos candidatos e a liberdade do eleitor. Qualquer candidato que tomar esta atitude não pode ser representante do povo, independente se houve ou não a possibilidade de influência no pleito. Ressalte-se que o simples uso do poder político é vedado na disputa eleitoral, afinal há o benefício de um candidato, desviando a finalidade. As condutas vedadas previstas na Lei nº 9504/97 devem ser punidas mais severamente, excluindo da disputa todos os que as praticarem.

Continuando a análise das decisões, tem-se o outro lado. Existem as decisões que, apesar do abuso evidente, não consideraram a existência da potencialidade, não punindo, portanto, os agentes

A decisão proferida pelo TSE no Recurso contra Expedição de Diploma nº689 do Rio de Janeiro é um exemplo. Neste, a governadora Rosinha Garotinho foi acusada de remeter aos adquirentes de imóveis nos conjuntos habitacionais por intermédio da CEHAB carta assinada com pedido de voto. A decisão não considerou

⁷² GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. P. 239

caracterizado abuso de poder político pelo uso indevido de cadastro público. Não se sabe quantos eleitores foram alcançados com tal medida e, conseqüentemente, não se pode auferir a chamada potencialidade. Determina a ementa do acórdão:

RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. ELEIÇÕES 2006. DEPUTADO ESTADUAL. REMESSA. CORRESPONDÊNCIA. ELEITORES. UTILIZAÇÃO. CAIXA POSTAL. EMPRESA DE RÁDIO. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÓMICO. AUSÊNCIA. PROVA. POTENCIALIDADE DA CONDUTA. NÃO PROVIMENTO.

I - Para a configuração do abuso de poder político e econômico é necessária, além da prova da conduta, a demonstração da sua potencialidade para interferir no resultado das eleições.

II - Recurso a que se nega provimento.⁷³ (Grifo nosso)

Vê-se que há provas de que a candidata realmente cometeu tal abuso, ela pediu votos descaradamente aos adquirentes de imóveis em conjuntos habitacionais, porém como não foi provada a potencialidade de seu ato influenciar o pleito, a candidata não sofreu a sanção de inelegibilidade, continua com o cargo e elegível.

Não é plausível que uma candidata que tenha abusado do poder político de forma inclusive comprovada assuma o cargo em questão. Por mais que seu ato possa em nada ter influenciado o pleito, houve o abuso, a má-fé da candidata. Esta utilizou-se do poder conferido pelos seus eleitores com um fim destorcido, egoístico, sem pensar nos anseios da população a qual sua função era representar.

Ressalte-se que, posteriormente, no ano de 2010, a prefeita de Campos dos Goytacazes, Rosângela Rosinha Garotinho, foi cassada em virtude de abuso do poder econômico e do uso indevido dos meios de comunicação social pelas práticas panfletárias da rádio e do jornal O Diário durante a campanha nas eleições de 2008, tornando-se inelegível por 3 anos.

Observação feita, é necessária a análise de outras decisões. O Ministro Fernando Neves, relator no recurso ordinário nº733, decidiu um caso bastante controverso:

Recurso ordinário. Investigação judicial eleitoral. Art. 22 da Lei Complementar nº 64/90. Governador. Candidato. Reeleição. Participação. Evento. Associação Comercial e Industrial do Estado. Redução de imposto. Anúncio. Reivindicação. Empresários. Administração. Ato episódico. Abuso do poder político. Não-configuração. Contexto. Governo. Ato regular. Planejamento

⁷³ TSE. Recurso Contra Diplomação nº689. Min Rel. Enrique Ricardo Lewandowski. Julgado em 15/10/2009. Publicação em 19/11/2009.

governamental. Conduta. Potencialidade. Ausência. Inovação da lide. Não-ocorrência. Recurso. Restrição. Objeto. Abuso de poder.

1. Proposta a investigação judicial com fundamento em captação de sufrágio e abuso de poder, não ocorre inovação da lide se o autor restringiu o objeto do seu recurso tão-somente ao abuso de poder.

2. Não caracteriza abuso de poder político a redução de imposto para um setor econômico se não se trata de ato episódico da administração, mas se insere no contexto de planejamento governamental, fundado em estudos técnicos que evidenciam a viabilidade da concessão de benefícios fiscais, sem prejuízo ao erário.

Recurso ordinário a que se nega provimento.⁷⁴

Logicamente, como já visto, é muito difícil diferenciar um ato próprio da administração de um ato que visa conseguir votos, afinal o candidato possui função de governo e, portanto, deve exercer atos regulares de seu cargo, mas também deve tomar medidas para a sua candidatura. Neste caso, há previsão legal, mas evidente é o ferimento da igualdade entre os candidatos. Vê-se, mais uma vez, que fica difícil de identificar quando os atos praticados pelo governante/candidato circundam a esfera da normalidade⁷⁵. No caso, a redução de impostos, por mais que esteja dentro do planejamento de governo, inclusive com previsão legal, acabou com a isonomia dos candidatos, interferindo na legitimidade do pleito. O fato de ter sido divulgada em um evento, piorou a situação, afinal não bastasse a influência da medida em si, ainda se tem a sua divulgação. Atos deste tipo, no período das eleições, devem ser controlados, mesmo que dentro do poder discricionário da Administração Pública. Percebe-se que, mesmo um ato previsto, no momento errado e com a divulgação indevida, não deixa de ser um pedido de voto e, conseqüentemente, um obstáculo ao caráter genuíno da participação do povo, expressão bem utilizada por Fávila Ribeiro⁷⁶.

No recurso ordinário n°749, o Ministro José Delgado ao decidir sobre o abuso de poder político aliado à propaganda eleitoral com a utilização pelo candidato de slogan semelhante ao do governo do Distrito Federal para divulgação de obras quando era secretário de obras do governo, aduz que:

Não restou demonstrado que a propaganda utilizada pelo recorrido, por si só, tenha caracterizado abuso de poder ou de poder de

⁷⁴ TSE. Recurso Ordinário n°733. Min Rel. Fernando Neves da Silva. Julgado em 04/05/2004. Publicado em 21/06/2004

⁷⁵ DECOMAIN, Pedro Roberto. Abuso de Poder econômico ou de Autoridade. P. 5

⁷⁶ RIBEIRO, Fávila. Abuso de poder no direito eleitoral. P. 4

autoridade, com potencialidade de ter gerado desequilíbrio no pleito, favorecendo o recorrido. A orientação jurisprudencial é de que, em se tratando de apuração de existência de abuso de poder público, há de se partir de um fato objetivo praticado pela autoridade no curso da campanha política que tenha influenciado no resultado das eleições. Para tanto, necessário que fique demonstrado, inequivocamente, elo entre a propaganda indevida e o pedido do voto e, conseqüentemente, o resultado em prol do candidato⁷⁷

Por esta decisão, mais uma vez o abuso do poder político deixa de ser punido pelo simples fato de não ter sido comprovada a potencialidade de influenciar o pleito. Ressalte-se, mais uma vez, que a simples utilização de tal recurso deve ser punida. A situação é tão grave que o art. 40 da Lei n° 9504/97 prevê que a prática julgada constitui crime punido com detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano. Isto, pois fere a isonomia entre candidatos, sendo incoerente com nossa democracia que um candidato com tal atitude assuma um cargo político. De qualquer forma a conduta delituosa e abusiva, não teve potencialidade de influenciar o pleito e, portanto, neste julgado, foi desconsiderada.

Fato é que inúmeros governantes imorais chegam ao poder mesmo abusando do poder que detém. A Lei Complementar 135/2010 colocou um fim a esta exigência, a questão é se esta mudança fará diferença.

3.2 A “GRAVIDADE DAS CIRCUNSTÂNCIAS” E AS ALTERAÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR N° 135/10

A Lei Complementar n° 135/2010, de 04 de junho de 2010, em um dos seus artigos, acabou com o requisito da potencialidade com a alteração que se segue:

Art. 6° - O inciso XV do art. 22 da Lei Complementar n° 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:
 “Para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”.⁷⁸

Desta forma, mesmo que um determinado ato abusivo não tenha a potencialidade de influenciar o pleito, o detentor do poder, o autor de tal ato poderá punido. Se esta mudança torna a punição mais concreta, efetiva, ainda não se sabe.

⁷⁷ TSE. Recurso Ordinário n°749. Min Rel. José Delgado. Julgado em 16/05/2006. Publicado em 08/08/2006.

⁷⁸ Disponível em < http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_publicacao=29908&cod_canal=1>

Pois, como a própria nova redação dispõe, será considerada a gravidade das circunstâncias que o caracterizam, ou seja, está aberta uma nova possibilidade para se evitar a condenação dos políticos. Se antes um determinado ato não tinha potencialidade para influenciar no pleito, nada impede que agora a gravidade das circunstâncias que o caracterizem seja mínima ao ponto de barrarem, bloquearem a punição dos agentes.

A questão é: e agora, qual o parâmetro para este novo indício? Será que haverá uma efetiva mudança junto à subjetividade das decisões ou a redação da Lei Complementar nº 64/90 alterada pela LC nº 135/2010 terá o mesmo problema?

Uma alteração do “Ficha Limpa” já é válida, pois antes o art. 1º, I, “d” e “h”, da LC 64/90 declarava que:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, transitada em julgado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem 3 (três) anos seguintes;

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;

Com a mudança, a redação dos artigos fica assim:

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral 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 nos 8 (oito) anos seguintes;

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, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes”

Primeiramente, cabe destacar a diferença entre estas duas alíneas. José Jairo Gomes coloca que:

A regra constante da presente alínea h possui, na essência, o mesmo sentido da alínea d, analisada no item anterior. Ambas cuidam de abuso de poder manejado em prol de candidaturas. A diferença está em que, enquanto naquela se objetiva sancionar os beneficiários da consulta abusiva tornando-os inelegíveis “para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados”, na alínea h, visa-se sancionar “os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional” que, abusando dos poderes econômico ou político que defluem dos cargos que ocupam ou das funções que exercem, beneficiem a si próprios ou a terceiros no pleito eleitoral. Para exemplificar, suponha-se que um prefeito abuse do poder político que detém com vistas a fazer com que seu sucessor seja eleito. Seu comportamento realiza a hipótese em análise (alínea h), além de configurar improbidade administrativa. Já seu afilhado político, candidato à sua sucessão, incorrerá na alínea d, pois é beneficiado da ação ilícita⁷⁹.

Percebe-se que, além da necessidade do abuso de poder político ter potencialidade de influenciar o pleito, ferir a legitimidade das eleições, para que, desta forma, seja aplicada a sanção de inelegibilidade, quando isto ocorria era válido somente para as eleições que se realizarem nos 3 (três) próximos anos, ou seja, o indivíduo pode se candidatar para o mesmo cargo nas eleições seguintes. É o que José Jairo Gomes aduzia, em face da redação anterior: “a ineficácia da regra legal é de todo censurável, sendo evidente não se tratar de sanção séria, mas meramente simbólica”⁸⁰.

Pela mudança do projeto, esta incongruência é solucionada, passando a inelegibilidade de 3 (três) anos para 8 (oito) anos. Pelo menos, se a gravidade da situação for considerada alarmante, ou seja, se existir a antiga potencialidade de influenciar o pleito, a pena será mais expressiva. Afinal, antes, duramente falando, havia uma sanção ilusória, a restrição de direito individual não era um obstáculo para a futura candidatura.

Djalma Pinto ressalta que “o direito de ter governantes honestos é um direito fundamental do cidadão brasileiro”⁸¹. Os representantes do povo devem ser honrados, não se pode entregar um poder enorme como o da representação a pessoas que agem de má-fé, buscando o poder pelo poder, afinal correríamos um risco muito grande.

O Lei Complementar n° 135/10 busca mudar estas situações acabando com a necessidade de configuração de potencialidade, bem como aumentando a

⁷⁹ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. P. 149

⁸⁰ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. P. 149

⁸¹ PINTO, Djalma. Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal. P. 32

inelegibilidade de 3 para 8 anos. Tais iniciativas são cruciais para o controle do abuso de poder político, a primeira, pois ao menos tenta buscar uma maior efetivação da punição, excluindo um requisito incoerente, apesar de dar outra possibilidade ao julgador na nova redação, e, a segunda, pois aumenta o período de inelegibilidade, caso em que se houver efetividade a punição, poucos irão se arriscar.

Vale lembrar que a nova lei complementar em discussão também prevê a aplicação retroativa da pena agravada e ainda dispensa o trânsito em julgado, bastando decisão proferida por tribunal (órgão colegiado) para a cassação do candidato e imposição da sanção de inelegibilidade. Ressalte-se, contudo, que a lei resguarda ao candidato a possibilidade de obtenção de medida cautelar, com o intuito de suspender os efeitos da condenação (art 26-C, da LC 64/90).

Há quem diga que a Lei complementar nº 135/2010 é inconstitucional, pois relativiza o princípio da presunção de inocência, conforme opinião do advogado Agassiz Almeida Filho⁸². Já outros são favoráveis, avaliando que não há inconstitucionalidade, como é o caso do Promotor Francisco Dirceu Barros⁸³ que aduz a necessidade de fazer uma divisão:

- a) Princípio da não culpabilidade antecipada (*ou presunção do estado de inocência*) é direcionado ao processo penal (*ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória*), aqui, o bem jurídico tutelado é a liberdade individual.
- b) Princípio da vida progressa proba é destinado ao Direito Eleitoral. O bem jurídico tutelado é de natureza coletiva, destarte, de interesse de todos, para os quais é primordialmente salutar que as *res pública* esteja protegida de criminosos e indivíduos ímprobos.

Sobre o caso, é necessário fazer uma ponderação entre o princípio da presunção de inocência e o da probidade administrativa. O bem jurídico tutelado pela lei é de natureza coletiva, relativo à democracia brasileira e sua representação, ou seja, por mais que em uma primeira análise a falta de exigência de trânsito em julgado pareça ser inconstitucional por ferir o princípio da presunção de inocência, ao se fazer a ponderação, percebe-se que tal medida é benéfica a democracia, é uma forma de precaução, de zelo com a representação. Percebe-se que entre um

⁸² ALMEIDA FILHO, Agassiz. Ficha limpa: posição contrária. Disponível em < <http://www.cartaforense.com.br/Materia.aspx?id=5755>> Acessado em 16 de agosto de 2010.

⁸³ BARROS, Francisco Dirceu. Ficha Limpa: posição favorável. Disponível em < <http://www.cartaforense.com.br/Materia.aspx?id=5756>> Acessado em 16 de agosto de 2010

direito individual e um coletivo, este último deve prevalecer. Ressalte-se também que tal medida não é absoluta, pois pode o candidato obter medida cautelar a fim de suspender os efeitos da condenação, ou seja, o princípio da presunção de inocência não foi totalmente desconsiderado pela Lei nº135/2010.

O mesmo ocorre com a retroatividade da inelegibilidade, tendo em vista o benefício da coletividade e da democracia brasileira, deve tal previsão prevalecer.

Cabe a espera acerca das efetivas mudanças que a Lei nº135/10 irá proporcionar. O que realmente irá acontecer somente o tempo dirá. Aliás, será que realmente haverá mudanças com relação à maior efetivação das punições do abuso de poder? Até quando a punição dos políticos brasileiros será manipulada?

Questionamentos a parte, pelos julgados analisados, percebe-se que o poder político nunca está sozinho, em inúmeros casos há a presença do poder econômico, bem como do uso indevido dos meios de comunicação social, como foi ressaltado ao longo do capítulo. Desta forma, nada mais coerente, do que analisar a relação entre estes no próximo ponto.

4 RELAÇÃO ENTRE O ABUSO DO PODER POLÍTICO, ECONÔMICO E DO USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

4.1 O ABUSO DE PODER ECONÔMICO

É difícil se falar em abuso do poder político com desvinculação do poder econômico e de seu abuso, e da utilização dos meios de comunicação social devida ou indevidamente. Estes estão comumente relacionados, cabendo, desta forma, uma análise da afinidade citada.

Do mesmo modo que o poder religioso da Igreja Católica dava sustentação ao poder político nos séculos passados, atualmente o poder econômico aliado à utilização dos meios de comunicação cumprem tal função. Eventualmente, estes fatores dão bases ao poder e abuso do poder político, sendo que cada vez mais suas técnicas estão se aprimorando, como ressalta Marcelo Silva Moreira:

Os “currais eleitorais”, mantidos a ferro e fogo pelos “coronéis” que no exercício de seu “poder supremo” manipulavam pelo “cabresto” seus eleitores, vêm cedendo espaço às novas técnicas de abuso que se desenvolvem, principalmente, no uso indiscriminado dos meios de comunicação de massa por uma seleta minoria detentora do poder econômico⁸⁴

Em se tratando do poder econômico, Bobbio destaca que este “é aquele que se vale da posse de certos bens, necessários ou percebidos como tais, numa situação de escassez, para induzir os que não os possuem a adotar uma certa conduta, consistente principalmente na execução de um trabalho útil”⁸⁵. Vê-se, mais uma vez, que o poder prevê uma relação com o domínio de determinados instrumentos que outros não possuem e que possibilitam a conquista de algo que os que detém tal poder desejam.

Ao tratar do assunto, Jairo Gomes expressa que o poder econômico é abusivo quando “a existência de exorbitância, desbordamento ou excesso no emprego de recursos”⁸⁶, sendo que sua configuração não necessariamente depende dos valores, basta o uso desvirtuado deste poder que acaba por comprometer a

⁸⁴ MOREIRA, Marcelo Silva. Eleições e Abuso de Poder. P. 17

⁸⁵ BOBBIO, Norberto. Estado, Governo e Sociedade. P.82

⁸⁶ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. P. 235

liberdade e justiça do processo eleitoral, sua legitimidade, ou tem potencialidade para tanto.⁸⁷ Um exemplo são os candidatos que fazem gastos dentro de limites estabelecidos, mas com o intuito de intervir diretamente no pleito, manipulando situações e, portando, enganando os eleitores ⁸⁸. Vê-se que não importa o valor despendido, se de alguma forma houve a tentativa de influenciar o processo eletivo há abuso do poder econômico.

Já evidenciando uma relação, Lauro Barreto afirma que o abuso de poder político “via de regra se apresenta simultaneamente à utilização ilícita ou indevida dos recursos do erário” ⁸⁹.

É comum depararmos com ambos os abusos relacionados. A verdade é que esta relação ocorre, pois os favorecimentos políticos em algum momento acabam transformando-se em aspectos econômicos, como ressalta Sídia Maria Porto Lima ⁹⁰.

David Samuels afirma que “o dinheiro conta muito em política” ⁹¹. Ressalta que isto ocorre ainda mais no sistema brasileiro em que a disputa tem caráter individual, afinal por haver um sistema proporcional em lista aberta, o candidato concorre não só com membros de outros partidos, mas com os de sua própria plataforma⁹², fazendo com que mais recursos sejam necessários para que o candidato possa vir a ser eleito.

Sobre a existência destes recursos, Samuels também analisa que são poucos no Brasil que contribuem, mas que quando isso ocorre fornecem muito dinheiro⁹³. A consequência disto é que há mais proximidade entre candidatos e contribuintes, havendo, por vezes, uma relação voltada para serviços e não política. A questão é que o serviço nada mais é senão o resultado, retorno, de seu

⁸⁷ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. P. 236

⁸⁸ LIMA, Sídia Maria Porto. Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais. P. 40

⁸⁹ BARRETO, Lauro. Escrúpulo e Poder. P. 35

⁹⁰ LIMA, Sídia Maria Porto. Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais. P. 39

⁹¹ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. P 133

⁹² SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. P 138

⁹³ DIAS, Renato Costa. Marketing Político. p. 346-351: há uma análise interessante a respeito das prestações de contas de alguns dos governadores que disputaram as eleições de 2002, mostrando alguns dados peculiares. Nesta aparecem empresas como a Brazilian Motors LTDA doando R\$970.000, 00 e Royal Diesel LTDA doando R\$350.000,00 ao candidato Joaquim Domingos Roriz; a Aracruz Celulose AS contribuindo com R\$500.000, 00 e a Calçados Azaléia AS com R\$300.000,00 para o candidato Paulo Ganem Souto; a Primo Schincariol Indústrias de cerveja e refrigerante doando R\$ 200.000,00 e a Bradesco Seguros AS R\$ 100.000, 000 à candidata Rosangela B. A. M. de Oliveira, e SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. P 147

investimento, o que no caso está relacionado com favorecimentos políticos posteriores.

José Jairo Gomes, no mesmo sentido de Samuels, ainda de forma mais crítica, aduz que “o financiador não empenha seus recursos por altruísmo ou amor à pátria amada e idolatrada, senão com o fito de ampliar sua rede de influências, ter acesso a canais oficiais e até mesmo interferir em decisões estatais”⁹⁴. Vê-se que o poder econômico dá bases à conquista ou manutenção do poder político, mas em troca este deve lhe prestar serviços, sendo que esta exigência é geralmente cumprida com o abuso do poder político por parte de seus detentores, ao longo do exercício do mandato.

Fato é que o abuso de poder econômico pode encaminhar o abuso do poder político no exercício do governo, os financiadores irão exigir dos candidatos eleitos a prestação dos “serviços comprados”. Demonstra-se a ligação entre os poderes e seus abusos, pois muitas vezes o poder econômico leva à conquista do poder político e, conseqüentemente, o desvio de sua função pelo detentor, o abuso, já que terá que observar as exigências do capital. Daí a importância de se controlar o financiamento de campanha. Com isto se evitaria a ajuda nas eleições como forma de contratação para serviços posteriores, controlando o abuso de poder político durante o mandato dos governantes.

Com todo o exposto, vê-se que o controle do financiamento das campanhas eleitorais que abrange modo de captação, limite de valores, identificação dos contribuintes e seus interesses é essencial para o equilíbrio e legitimidade da representação, como Marco Aurélio Bellizze ressalta⁹⁵. Através do domínio destes aspectos pode-se reduzir a influência do capital no momento máximo de nossa democracia - as eleições.

Lauro Barreto afirma ser necessária uma reforma da legislação a fim de haver um real controle do uso do poder econômico:

[...] caso contrário, o poder econômico e seu exercício abusivo, que transforma as doações eleitorais em simples investimentos, acabarão dominando por completo o Legislativo e o Executivo, tornando nossos procedimentos eleitorais uma variante da concorrência que impera nos meios empresariais e transformando nossos políticos em

⁹⁴ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. P. 231

⁹⁵ OLIVEIRA, Marco Aurélio Bellizze. Abuso de Poder nas Eleições: A inefetividade da Ação de Investigação Judicial Eleitoral. P. 34

seus meros empregados, com a carteira de trabalho assinada pelo poder público⁹⁶.

No caso no Brasil, o financiamento ocorre desta forma. Há quem afirme que deveria ser público, mas neste caso, deve-se atentar para não haver privilégios dos que já estão no poder. Os critérios de divisão devem ser claros. E ainda, deve-se tomar cuidado com o financiamento das campanhas.

Não se pode esquecer também da utilização dos recursos na disputa eleitoral. Esta deve ser observada e limitada. Deve-se buscar uma igualdade entre candidatos a fim de se evitar a influência do dinheiro na vontade do eleitor, ou seja, que o poder econômico influa diretamente no pleito eleitoral tentando manipular o resultado, indo de encontro à soberania popular e à democracia. Vê-se que a questão não só é o financiamento, mas uso dos recursos.

Adriano Soares da Costa ressalta que a utilização de recursos a fim de divulgar idéias é permitida, o que não pode acontecer é a utilização dos mesmos a fim de comprar votos ou conquistá-los com a exploração da miséria, fome, falta de instrução, enfim com a manipulação de situações desprivilegiadas⁹⁷. Sobre o assunto, o Tribunal Superior Eleitoral já decidiu que havia abuso de poder econômico junto à construção de barragens e da concessão de transporte gratuito à população no ano eleitoral, sendo que havia potencialidade de desequilibrar o resultado do pleito ⁹⁸. O mesmo foi decidido em relação à apreensão de cestas básicas que seriam distribuídas a eleitores ⁹⁹, ao patrocínio de Festa de Peão de Boiadeiro com pedido explícito de apoio a candidatura do patrono ¹⁰⁰, à distribuição de santinhos e sacolões para famílias carentes ¹⁰¹ e a distribuição de combustível ¹⁰². Todas as situações mostram o poder econômico sendo utilizado de forma desvirtuada, a fim de conquistar votos.

⁹⁶ BARRETO, Lauro. *Escrúpulo e Poder*. P. 80-81

⁹⁷ COSTA, Adriano Soares da. *Teoria da Inelegibilidade e o Direito Processual Eleitoral* p. 275-276

⁹⁸ TSE. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº26.035. Min. Rel. Geraldo Grossi, Julgado em 15/05/2007, Publicado em 29/06/2007.

⁹⁹ TSE. Recurso Contra Expedição de Diploma nº616, Min. Rel. José Delgado, julgado em 23/05/2003, publicado em 23/08/2006

¹⁰⁰ TSE. Recurso Ordinário nº793, Min. Rel. Humberto Gomes de Barros, julgado em 19/08/2004, publicado em 29/10/2004

¹⁰¹ TSE. Recurso Ordinário nº741, Min. Rel. Humberto Gomes de Barros, julgado em 22/02/2005, publicado em 06/05/2005

¹⁰² TSE. Recurso Especial Eleitoral nº21.327, Min. Rel. Ellen Gracie, julgado em 04/03/2004, publicado em 31/08/2006

Mackenzie, sobre o assunto, aduz que “*La fuerza organizada y el poder del capital no deben emplearse para influir al elector individuo, porque destruyen la naturaleza del sufragio*”¹⁰³. O autor também ressalta que o dinheiro pode ser utilizado de diversas formas a fim de influenciar os indivíduos, a exemplo do suborno para a escolha do candidato a ser votado, interferência na supervisão da votação ou até mesmo na recontagem dos votos¹⁰⁴.

Ao demonstrar todos esses meios de interferência do poder econômico nas eleições, Mackenzie expõe a mudança citada pelo Fávila Ribeiro na qual não se disputa mais a confiança dos eleitores: tem-se uma questão de negócios aliada nas chamadas contraprestações pecuniárias¹⁰⁵. Nada mais é do que o que já foi exposto, o processo eleitoral vira uma compra e uma prestação de serviços; o poder econômico é utilizado a fim de manipular situações que possam influenciar na conquista do poder político almejado.

De qualquer forma, fica evidente que o poder do capital, independente do momento de sua utilização nas questões políticas e eleitorais, deve possuir restrições. Eduardo Domingos Bottallo afirma: a livre iniciativa somente encontra limitações, em termos de exercício de controle estatal, na medida em que se deva harmonizar com outros princípios da mesma dignidade hierárquica, entre os quais se coloca o que preconiza a repressão ao abuso de poder econômico¹⁰⁶

Vê-se que o abuso do poder econômico ultrapassa os limites estabelecidos para o capital, sendo isto exteriorizado no tema pela utilização dos recursos a fim de manipular o pleito. Tal circunstância fere o princípio da igualdade, a ética republicana e democrática. Como ressalta Alberto Rollo “um fator de desequilíbrio no pleito, capaz de romper com a desejável igualdade na disputa, é o abuso de poder econômico”¹⁰⁷.

Marcelo Silva Moreira também segue este pensamento ao afirmar que:

O abuso de poder econômico, caracterizado pela utilização de recursos materiais (financeiros) para fins, principalmente, de propaganda eleitoral acima dos limites legalmente estipulados, atenta contra “o princípio da igualdade” que deve nortear as campanhas eletivas, excluindo da disputa os candidatos que não possuam

¹⁰³ MACKENZIE. W.J.M. Elecciones Libres. P. 159

¹⁰⁴ MACKENZIE. W.J.M. Elecciones Libres. P. 167

¹⁰⁵ RIBEIRO, Fávila. Abuso de Poder no Direito Eleitoral. P. 52.

¹⁰⁶ BOTTALLO, Eduardo Domingos. Abuso do Poder Econômico. P. 304.

¹⁰⁷ ROLLO, Alberto. Propaganda Eleitora: Teoria e Prática. P. 34

grande disponibilidade econômica, assim como aqueles que não são ungidos por grupos empresariais, interessados em se beneficiar do poder político a ser exercido pelo “candidato da situação”, após eleito¹⁰⁸.

José Alfredo de Oliveira Baracho, por sua vez, ao tratar do abuso do poder econômico na Constituição Federal de forma mais abrangente, ou seja, conceituando-o como o mau uso da atividade produtiva, aduz que, pelo princípio da igualdade, a Constituição busca controlar que a economia, utilizando-se de sua situação privilegiada, coloque seu interesse particular em detrimento do interesse público¹⁰⁹. O mesmo deve ser visto junto ao abuso de poder econômico na disputa eleitoral: o capital não pode interferir na decisão do eleitor. É isto que configura o abuso do poder econômico, não o valor, mas o intuito de manipular o processo eleitoral, como bem ressaltou Jairo Gomes¹¹⁰.

A redução de influências é importante, pois a utilização indevida do poder econômico leva ao engano, à persuasão da população, ferindo a representação base da democracia. Como ressaltava Sídia Maria Porto Lima, não há como evitar as influências externas na decisão do eleitor, entretanto isto deve ocorrer de forma natural, sem pressões, sem direcionamentos¹¹¹. A verdade é que o ser humano é moldado naturalmente pelo meio em que vive, pelas influências externas, a exemplo da mídia e da educação escolar, mas isto não deve ocorrer de forma violenta, agressiva.

Adriano Soares da Costa segue tal posição:

[...] não há como negar que o poder econômico e o poder político influenciam as eleições, eis que são fatos inelimináveis da vida em sociedade, como o carisma, a influência cultural sobre os outros, a dependência econômica, etc. O ordenamento jurídico não pode amolgar-los, eis que são fatos sociologicamente apreendidos, frutos do convívio social e do regime econômico capitalista por nós adotado. Nada obstante, embora não os possa proscrever da vida, pode o Direito Positivo impor contornos ao seu exercício legítimo, tornando ilícito, e por isso mesmo abusivo, todo o uso nocivo do poder econômico ou do poder político, que contamina a liberdade do voto e o resultado legítimo das eleições¹¹².

¹⁰⁸ MOREIRA, Marcelo Silva. Eleições e Abuso de Poder. P. 49

¹⁰⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O abuso do Poder Econômico nas Constituições brasileiras. P. 77

¹¹⁰ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. P. 236

¹¹¹ LIMA, Sídia Maria Porto. Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais. P. 33

¹¹² COSTA, Adriano Soares da. Teoria da Inelegibilidade e o Direito Processual Eleitoral p. 275

Conclui-se que as duas problemáticas do poder econômico (financiamento e uso dos recursos) são igualmente graves. Uma delas, pois influencia o voto, instrumento básico da democracia, viciando assim o resultado. A outra, pois o eleito representa o povo, deve governar de acordo com os anseios da população e não com os próprios ou daquele que o financiou. Ir de encontro a isto é o mesmo que ir de encontro à ética democrática e republicana evidenciadas por Fábio Comparato¹¹³ e expostas no primeiro capítulo do presente trabalho. Vê-se que o Direito pode e deve impor limites ao uso do poder a fim de preservar as eleições legítimas e o mandato representativo.

4.2 O USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Vale lembrar, nesta análise, que os abusos do poder econômico e político não estão sozinhos, possuem um importante aliado: os meios de comunicação social. Marcelo Silva Moreira ressalta esta ligação dizendo que “poderíamos considerar o abuso de poder nos meios de comunicação como uma variação, um veículo, sobre o qual se desenvolvem o abuso de poder político-administrativo e o abuso de poder econômico”¹¹⁴. Por sua vez, Marco Aurélio Bellizze retrata a situação do uso indevido dos meios de comunicação da seguinte forma:

[...] ora se apresenta como simples manifestação ou meio de exteriorização do abuso de poder econômico ou político, isto é, como meio ou instrumento daqueles abusos; ora de forma autônoma e independente de qualquer outra conduta abusiva¹¹⁵

A verdade é que estes meios precisam de uma atenção cada vez maior, tendo em vista que o acesso a informação é cada vez mais simples, bem como seu controle e sua manipulação.

Moreira ressalta um ponto importante ao destacar que:

há quem entenda que votar seja um ato muito mais emocional que racional. Em realidade, o que se observa nos dias de hoje é um aperfeiçoamento nas formas de se abusar do poder...o abuso de poder passou a se manifestar de maneira mais abrangente, valendo-

¹¹³ COMPARATO, Fábio Konder. Reflexões desabusadas sobre o abuso do poder político. p. 325

¹¹⁴ MOREIRA, Marcelo Silva. Eleições e Abuso de Poder. P. 59

¹¹⁵ OLIVEIRA, Marco Aurélio Bellizze. Abuso de Poder nas Eleições: A inefetividade da Ação de Investigação Judicial Eleitoral. P. 30

se, sobremaneira, das vantagens oferecidas pelos avanços da comunicação¹¹⁶

Tais meios são importantes instrumentos para a conquista e manutenção do poder político. Cada vez mais influentes na decisão da população, acabam sendo utilizados a fim de manejarem as situações ao gosto dos detentores de poder, baseados nos anseios egoísticos destes e tornam-se mais um instrumento de manipulação do pleito.

Ressalte-se que os meios de comunicação têm por base disseminar idéias, sendo que, conseqüentemente, acabam influenciando as pessoas. Isto é natural, os homens são influenciados pelo meio em que vivem, o que inclui a mídia. Porém, este convencimento deve ocorrer de forma adequada, sem pressões, sendo que o melhor meio para garantir isto durante o processo eleitoral é com a imposição de regras a fim de controlar o uso dos meios de comunicação. Estas devem buscar a igualdade entre os candidatos, impondo tempo e momento adequados, possibilidade de resposta em caso de ofensa. O que infringir tais regras deve ser considerado indevida utilização dos meios de comunicação social, fazendo necessária sanção correspondente.

Decomain ressalta que o abuso dos meios de comunicação social pode ocorrer por interesse, ou seja, pela busca de benefícios mútuos, bem como quando o meio favorece determinado candidato por interesse, mas também quando deixa de abordar todos os aspectos do acontecimento, privilegia informações de determinado candidato ou faz propaganda com dimensões proibidas¹¹⁷.

Ao analisar a cobertura da mídia nas eleições, chega-se a conclusão de que os meios de comunicação social moldam a realidade, a exemplo de quando privilegia certas matérias ou assuntos, o que causa uma desigualdade na disputa. Isto ocorre tanto por meio de suas ações como de suas omissões, como concluiu Mário Fuks ao analisar as eleições municipais de Curitiba em 2000.¹¹⁸ A verdade é que o indivíduo é parcial, tem suas preferências e tendências, negar este fato só aumenta suas conseqüências negativas. Deve-se interiorizar esta verdade e limitar a liberdade dos meios de comunicação social a fim de suas conseqüências serem minimizadas. Ressalte-se, entretanto, que esta limitação deve buscar manter a

¹¹⁶ MOREIRA, Marcelo Silva. Eleições e Abuso de Poder. P. 61

¹¹⁷ DECOMAIN, Pedro Roberto. Abuso de Poder econômico ou de Autoridade. P. 8

¹¹⁸ FUKS, Mário. A cobertura da mídia nas eleições municipais de Curitiba 2000. p. 22

igualdade entre os candidatos e não simplesmente anular a liberdade de expressão como pretendia a censura aos humoristas.

A divulgação de obras realizadas é um exemplo de manipulação da realidade. Esta é impossível ter apenas caráter informativo, não devendo ocorrer no período eleitoral. Há quem pense de forma mais permissiva Adriano Soares da Costa é um exemplo:

[...] não constitui uso indevido dos meios de comunicação a utilização de imagens – quer pelos candidatos de oposição, que pelos candidatos à situação - de obras e bens públicos, ou da execução regular dos serviços públicos, com a finalidade de informar aos eleitores os erros ou acertos da Administração Pública. Tal procedimento é totalmente compatível com o regime democrático, mercê do fato notório de que a propaganda eleitoral gratuita tem a finalidade de debater idéias contrapostas, levando à comunidade a refletir sobre a política administrativa adotada pelos governantes, bem como da conveniência ou não de sua continuidade

Os debates citados por Adriano Soares são importantes, mas têm limites, impostos pela isonomia. Algumas decisões do TSE são destaques no assunto. O Ministro Caputo Bastos decidiu em 2006 que um jornal de distribuição gratuita teria enaltecido a administração municipal e seria beneficiado pela publicação de anúncios institucionais, sendo que “o reconhecimento do uso indevido de meios de comunicação social independe da demonstração do nexos de causalidade entre a conduta e o resultado do pleito, bastando a verificação de sua potencialidade para macular o resultado das urnas, não importando se o autor da conduta ou o candidato beneficiado foi ou não vitorioso”¹¹⁹, havendo, então, configuração do uso indevido. No caso, extrapolou-se a finalidade de informar, houve o abuso.

No mesmo sentido foi decidido sobre a utilização do horário de propaganda eleitoral gratuita por candidato de agremiação distinta, afinal acarreta o ferimento da isonomia.

Pode parecer estranho um país que garante na sua Constituição a liberdade de expressão e de informação alegar a necessidade do controle dos meios de comunicação social. Entretanto, deve haver uma ponderação. No caso em questão, tem-se de um lado a igualdade entre os candidatos e liberdade de escolha dos eleitores, bases de nossa democracia que devem ser preservadas. Como dito

¹¹⁹ TSE. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº6.643/2006. Rel. Min Caputo Bastos. Julgado em 21/11/2006. Publicado em 11/12/2006.

anteriormente, o voto não é livre de influências externas, mas o direcionamento deve ser evitado, os meios de comunicação devem ser controlados.

Merece, diante do exposto, destaque, a propaganda política, o instrumento mais freqüente do uso indevido dos meios de comunicação social.

José Jairo Gomes aduz que a propaganda política:

[...] traduz procedimentos de comunicação em massa, pelos quais se difundem idéias, informações e crenças com vistas a obter-se a adesão dos destinatários. Busca sempre incutir certos pensamentos nas pessoas, influenciar suas opiniões ou impressões, de modo a despertar-lhes a simpatia ou a rejeição de determinadas idéias, tornando-as propensas ou inclinadas a dado sistema ideológico, político, religioso, econômico ou social.¹²⁰

Renato Costa Dias, por sua vez, expõe que “a propaganda política é toda a comunicação que é emitida com o objetivo de transmitir uma mensagem a determinado público, fornecendo-lhe informações e motivações que o levem a adotar aquele candidato ou partido na hora de votar”¹²¹

Vale ressaltar que a propaganda eleitoral é espécie do gênero propaganda política, sendo que aquela “tem o objetivo certo e definido de conquistar votos para os candidatos a cargos eletivos indicados pelos partidos políticos e coligações partidárias”¹²². Tal propaganda é regida pelo princípio da liberdade, entretanto, mesmo assim possui restrições e vedações, isto desde para a manutenção da ordem, preservação do patrimônio e até mesmo pelo respeito à isonomia entre os candidatos.¹²³

Como ressalta Jairo Gomes a propaganda eleitoral é aquela “preparada para influir na vontade do eleitor, em que a mensagem é orientada à conquista de votos”¹²⁴.

Olivar Coneglian ressalta que o primeiro objetivo da propaganda é revelar que tal indivíduo é um candidato, o segundo é realizar uma comparação entre este candidato e os outros, sendo que “a filosofia da política está fundada num único ponto: o pecado do político é perder”¹²⁵. É esta filosofia que muitas vezes estimula o uso indevido dos meios de comunicação social, afinal o importante é a conquista de votos, ganhar a eleição.

¹²⁰ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. P. 263

¹²¹ DIAS, Renato Costa. Marketing Político. p. 191

¹²² BARRETTO, Lauro. Manuel de Propaganda Eleitoral. P. 16

¹²³ BARRETTO, Lauro. Manuel de Propaganda Eleitoral. P. 25-26

¹²⁴ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. P. 277

¹²⁵ CONEGLIAN, Olivar. Propaganda Eleitoral. P. 32

A utilização destes instrumentos para alcançar tal fim conta com o chamado marketing político, Rubens Figueiredo assim define:

[...] é um conjunto de técnicas e procedimentos cujo objetivo é avaliar, através de pesquisas qualitativas e quantitativas, os humores do eleitorado, para, a partir daí, encontrar o melhor caminho para que o candidato atinja a maior votação possível ¹²⁶

O autor ressalta ainda que há a versão exagerada do marketing político que seria o chamado “marketismo”. Este, entretanto, para o autor, tem dois problemas, pois fere a democracia e também não é produtivo para o candidato. O “marketismo” gera confusão entre o profissional do marketing e o candidato, perde o aspecto político tornando-se artificial, começa a formular políticas públicas, enfim a campanha aparece como finalidade e não instrumento. Enfim, tal exagero interfere na isonomia dos candidatos e tenta influir no resultado do pleito.

Marcelo Silva Moreira expõe a artificialidade das atuais campanhas eleitorais, inclusive ressaltando o quanto os candidatos são beneficiados tendo em vista a ignorância da população e o poder da imagem, afirmando que:

Quanto menor o grau de instrução do povo, maior é a influência exercida pelos meios de comunicação. A televisão, com sua grande capacidade de prender o telespectador às suas mensagens, ocupa, sem dúvida, lugar de destaque, pois, sempre que há um conflito entre o que se vê e o que se ouve, vence o que se vê. O aperfeiçoamento técnico na elaboração dos programas políticos, aliado à atuação de profissionais especializados na área de marketing e propaganda, transformaram os pleitos eleitorais em verdadeiros teatros, entretenimento em grande escala, onde a única diferença é que os autores nas campanhas são reais ¹²⁷

Flávio Eduardo Silveira, sobre o marketing político e eleitoral, ressalta que este:

[...] procura construir a imagem de um candidato eliminando ou neutralizando os seus aspectos considerados negativos pelos eleitores e os problemas geradores de repulsa e rejeição, fortalecendo os aspectos vistos como positivos, que afirmam uma imagem favorável do candidato, capaz de atrair simpatia e apoio ¹²⁸

Continua o autor ressaltando que “o objetivo é o mesmo no marketing e na propaganda publicitária: conquistar as pessoas mexendo com seus sentimentos,

¹²⁶ FIGUEIREDO, Rubens. Marketing Político e persuasão eleitoral. P. 14

¹²⁷ MOREIRA, Marcelo Silva. Eleições e abuso de poder. P. 62

¹²⁸ FIGUEIREDO, Rubens. Marketing Político e persuasão eleitoral. P. 129

emoções, pulsões, motivações inconscientes e desejos”¹²⁹. Vê-se que claramente sua importância para a conquista de votos.

Em uma análise da campanha eleitoral do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Antônio Fausto Neto expõe esta influência da propaganda nas pessoas e afirma este ser determinante para o resultado do pleito afirmando que “especialistas da comunicação, convencidos por marqueteiros, ganham uma impulsão importantíssima, a ponto de o processo eleitoral político não só ser reduzido às suas competências, como igualmente os partidos e os candidatos depositarem sobre estes experts a sorte dos seus destinos”¹³⁰

Renato Costa Dias prevê que não se pode reduzir o marketing político à esfera eleitoral. Existe o marketing eleitoral que ocorre periodicamente junto às eleições, porém o marketing político é muito mais amplo, é permanente, perdura durante o exercício do mandato, inclusive contribuindo muito para aqueles que querem conquistar a reeleição¹³¹.

Dias aduz que os profissionais do marketing têm como função “tornar o produto candidato palatável ao seu eleitorado-alvo”¹³², sendo que isto é feito tendo por base a análise, adaptação, ativação e avaliação. Ressalta que “a propaganda entrou numa era onde quem manda é a estratégia. É a era do Posicionamento. Já não basta inventar ou descobrir alguma coisa. Nem é mesmo necessário. O que você precisa é tornar-se o primeiro na mente do consumidor ou eleitor em perspectiva”¹³³

O autor afirma que, “da mesma maneira que no mundo comercial, a propaganda é a alma do negócio, na política, a propaganda é a grande arma do líder político”¹³⁴

Vê-se, como já dito, que a propaganda é um meio para a conquista ou manutenção do poder político, sendo o marketing político uma estratégia para tanto. Contudo, ressalte-se o já exposto: “o uso de tais bens é restringido em função das eleições, já que o abuso poderia comprometer o equilíbrio que deve permear o jogo eleitoral”¹³⁵.

¹²⁹ FIGUEIREDO, Rubens. Marketing Político e persuasão eleitoral. P. 129

¹³⁰ NETO, Antônio Fausto; VERÓN, Eliseo (orgs.). Lula presidente: televisão e política na campanha eleitoral.p. 70-71

¹³¹ DIAS, Renato Costa. Marketing Político. p. 32-33

¹³² DIAS, Renato Costa. Marketing Político. p. 33

¹³³ DIAS, Renato Costa. Marketing Político. p. 101

¹³⁴ DIAS, Renato Costa. Marketing Político. p. 191

¹³⁵ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. P. 279

Sobre a consolidação do poder político, Alberto Rollo coloca que “não há como impedir que os detentores do poder, no exercício de suas funções de governo, sejam expostos por mais tempo na mídia, aparecendo mais vezes”¹³⁶. Situação que fere a isonomia entre os candidatos. Entretanto, é difícil detectar este uso indevido, afinal, por estar em seu cargo, é uma pessoa pública, sendo difícil diferenciar uso para fins de informação ou jornalísticos e sua utilização para influenciar a vontade do eleitor.

Marcelo Silva Moreira expõe uma das formas utilizadas para conservação do poder ao dizer que “se verifica, também na vida eleitoral brasileira, uma grande incidência de uso abusivo do poder econômico diretamente associado ao abuso de poder político-administrativo. A malversação de verbas públicas a título de propaganda institucionalizada é prática já consagrada em nosso meio político”¹³⁷. O autor, sobre as propagandas institucionais, ainda afirma:

O uso institucional da propaganda realizada subliminarmente pelos governos para beneficiamento de candidaturas situacionistas, geralmente revestida de “prestação de contas” ou “divulgação” dos atos do governo, amparada por um excelente esquema profissional da mídia, atua no inconsciente coletivo do eleitorado, criando estados emocionais e passionais que acabam por influir nos resultados das eleições. É evidente que a insistente propaganda do governo em períodos eleitorais tem por escopo o favorecimento do candidato da situação. Esta é uma prática que deve ser rigorosamente coibida pela Justiça Eleitoral porque fere o princípio da igualdade de chances entre os candidatos¹³⁸

No Agravo Regimental em agravo de instrumento nº12099 julgado pelo Tribunal Superior Eleitoral tendo como relator Arnaldo Versiani discute a propaganda institucional e o abuso de poder político e o uso indevido dos meios de comunicação social. Há a alegação do agravante de que:

[...] a publicidade, além de regra do sistema democrático, é dever do governante. Impedi-la, portanto, ainda que por via reflexa, ofende, de forma direta, o mandamento constitucional vazado no artigo 37 do texto magno, uma vez que inviabiliza, um dos conteúdos da publicidade, a saber: o informativo (fls. 189-190).

Entretanto, o relator decidiu, o seguinte:

¹³⁶ ROLLO, Alberto. Propaganda Política: Teoria e Prática. P. 32

¹³⁷ MOREIRA, Marcelo Silva. Eleições e Abuso de Poder. P. 56

¹³⁸ MOREIRA, Marcelo Silva. Eleições e Abuso de Poder. P. 64

Reafirmo que não há falar em afronta ao princípio da publicidade ou ao art. 37 da Constituição Federal, porquanto, ainda que a publicidade institucional seja autorizada por lei e pela Carta Magna, se ela possuir eventual distorção ou excesso a caracterizar, eventualmente, ilícito eleitoral, pode o fato ser punido pela Justiça Eleitoral. Em face disso, mantenho a decisão agravada, por seus próprios fundamentos, e nego provimento ao agravo regimental.

Vê-se que as propagandas institucionais são utilizadas com o fim diverso do previsto, afinal dependendo do momento em que ocorre a “prestação de contas”, a chamada concretização do princípio da publicidade passa a ser uma forma de propaganda do candidato. Neste caso, há o uso abusivo dos meios de comunicação social, afinal as propagandas institucionais não devem buscar votos para os candidatos no período das eleições, não devem servir de tentativa de conservação do poder.

Por todo o exposto, observa-se que as manifestações nos meios de comunicação devem ser controladas a fim de se proteger a sociedade e a legitimidade das eleições. O mesmo deve ocorrer com o abuso de poder econômico e político. Isto tudo, com base no princípio da igualdade, da isonomia entre os candidatos, bases de uma verdadeira democracia construída a partir de eleições legítimas.

Maria Regina Adoglio Netto Rodrigues ressalta que: “as campanhas dependem de dinheiro e de técnicas de comunicação”¹³⁹. O presente trabalho visa analisar formas de controle do abuso de poder político, mas deve se levar em conta que este não está sozinho, há outros instrumentos e poderes que devem ser controlados para o fim das eleições ser alcançado. Vê-se que o problema é complexo, não dando o capítulo final a solução para todos os males do abuso, afinal para isto deve-se analisar o controle do poder econômico e do uso dos meios de comunicação social.

Segue desta forma, a análise das formas de controle do abuso de poder político, apenas um dos vértices das possíveis interferências eleitorais.

¹³⁹ RODRIGUES, Maria Regina Adoglio Netto. Eleições: vende-se um candidato. P. 82

5 FORMAS DE CONTROLE DO ABUSO DO PODER POLÍTICO

Como apresentado ao longo do presente trabalho, o abuso do poder político é um problema constante na política brasileira que acaba por atingir a legitimidade das eleições. Desta forma, faz-se imprescindível o controle de tal abuso. Este deve existir desde o processo eleitoral até o exercício do governo propriamente dito. Ambos são de extrema importância, visto que, como ressaltado, as eleições são a base de nossa democracia e as atividades dos governantes são, ou deveriam ser, a expressão da vontade popular. Neste sentido, o próprio art. 1º da Constituição ressalta que “todo poder emana do povo, que o exerce por meios de representantes eleitos ou diretamente”.

Sobre o controle do abuso do poder em destaque, Fábio Konder Comparato aduz que “o controle (no sentido de fiscalização, impedimento e responsabilidade) do poder político deve atuar tanto no sentido horizontal (separação de Poderes) quanto no vertical (relação entre governantes e governados)”¹⁴⁰. No presente trabalho, contudo, o foco do controle do abuso de poder político não é nos dois sentidos, mas em dois momentos distintos: durante o processo eleitoral e durante o mandato. Os instrumentos deste último momento serão ressaltados, pois podem contribuir, inclusive, como uma segunda alternativa em relação aos abusos cometidos no período eleitoral que por algum motivo não foram devidamente

¹⁴⁰ COMPARATO, Fábio Konder. Reflexões desabusadas sobre o abuso do poder político. p. 329

analisados pela justiça ou por fatos que se tenha conhecimento depois e, até mesmo, a fim de punir aqueles governantes que auxiliam candidatos na disputa.

Como ressalta Djalma Pinto, “o Direito Eleitoral, insista-se, deve preocupar-se, sobretudo, em impedir o acesso ao poder de candidatos destituídos de probidade, ou que macularam a disputa com ostensivos abusos”¹⁴¹. A fim de evitar este ingresso, cabe aqui uma análise do aumento das hipóteses de inelegibilidade, até mesmo em relação às mudanças proporcionadas pela Lei Complementar nº 135/2010, e dos instrumentos de uma democracia mais direta, participativa, como soluções para o abuso de poder político.

Lembra-se, antes de tudo, as palavras W.J.M. Mackenzie, a “*posibilidad de adaptación completa no existe, ya que la ley y la realidad no son ni pueden ser jamás idénticas*”¹⁴², pois o tema trata diretamente da natureza humana e seus vícios. Entretanto, tais soluções são uma tentativa de progresso no campo do controle abuso de poder político.

5.1 CONTROLE DURANTE O PROCESSO ELEITORAL

Existem no ordenamento jurídico brasileiro opções para o controle do abuso ocorrido neste período, sendo que a Lei Complementar nº135/2010 acaba de incorporar mais elementos e restrições que buscam auxiliar nesta demanda.

A primeira alternativa para barrar a ocorrência do problema em destaque é o aumento das hipóteses de inelegibilidade. Possibilidade esta que a lei citada no parágrafo anterior trouxe, inovando em alguns aspectos, e que funciona como uma “peneira”: somente os que reunissem certas condições podem concorrer aos cargos a fim de serem representantes do povo. Não é qualquer um que está apto a exercer o poder político, a governar. Deve-se restringir o acesso a esta fonte corruptora e sedutora que é o poder a fim de se evitar o abuso entre outros problemas.

Há quem diga que esta é uma forma de tutelar o povo e, na verdade, não deixa de ser. Entretanto, tal posição é necessária em países como o Brasil, em que grande parte da população vive em condições precárias, sendo influenciada por pequenos gestos manipuladores dos candidatos, a exemplo da doação de brindes.

¹⁴¹ PINTO, Djalma. Direito Eleitoral: Improbidade Administrativo e Responsabilidade Fiscal. P. 63

¹⁴² MACKENZIE. W.J.M. Elecciones Libres. P. 157

Visa-se com tal possibilidade que candidatos não se utilizem desta situação frágil da população.

Igualmente, há quem considere que esta posição restringe os direitos fundamentais de liberdade e igualdade, bases de nosso sistema, entretanto, é necessário fazer uma ponderação. Com esta, fica evidente que o regime democrático deve ser protegido. Destaca-se que por este ser relativo à coletividade, diante da ponderação com os direitos individuais relativos ao princípio da anterioridade e da presunção de inocência, aquele deve prevalecer. Pretende-se exigir certas qualidades dos ocupantes dos cargos para uma melhor realização da atividade almejada, um melhor preparo.

Mackenzie ao tratar sobre a necessidade da existência de liberdade públicas, a exemplo da liberdade de palavra, imprensa, reunião, para eleições livres ressalta que *“Todo el mundo conviene en que las libertades apuntadas deben limitarse en algún sentido con el fin de impedir que unos individuos perjudiquen a otros intencionadamente y garantizar el orden de la comunidad”*¹⁴³. Isto deve ocorrer não só com as liberdades por ele relacionadas, mas também com outras, a exemplo da livre iniciativa, como visto no capítulo anterior, e até mesmo a com a possibilidade de se candidatar, deve haver tal limitação a fim de garantir a ordem da sociedade e uma situação ainda mais prejudicial. Vê-se que a liberdade deve ser restringida com as hipóteses de inelegibilidade para evitar que a sociedade e sua representação sejam lesionadas.

O autor continua sua análise fazendo uma observação importante ao dizer que as eleições não podem ser consideradas livres se os governantes puderem controlá-la a fim de continuarem no poder, até mesmo, porque as eleições livres possuem como fim a legitimação e limitação do poder¹⁴⁴. Vê-se mais um motivo para que o aumento das hipóteses de inelegibilidade não seja questionado por seu aparente malefício de restrição da liberdade daqueles que pretendem ser candidatos. Tal limitação faz-se necessária para dar fim à utilização do “poder pelo poder”, ao abuso do poder político, este que, por sua vez, destrói a liberdade das eleições, base da democracia.

Em relação a igualdade, deve-se ter em mente que as escolhas que são feitas na vida ou os fatos que a afetam no percurso passam a diferir os indivíduos,

¹⁴³ MACKENZIE. W.J.M. Elecciones Libres. P. 158

¹⁴⁴ MACKENZIE. W.J.M. Elecciones Libres. P. 159

sendo necessário o tratamento desigual para os desiguais a fim de se obter igualdade, é o chamado princípio da isonomia. Esta diferença de tratamento deve ser estabelecida a fim de se evitar danos à sociedade decorrentes de vícios do pleito.

Pensa, deste modo, J. A. O. Baracho que, ao analisar o poder econômico, conclui que não se pode utilizar uma situação privilegiada para priorizar o interesse particular em detrimento do interesse público¹⁴⁵. Marcos Aurélio Bellizze Oliveira prevê que deve haver “a busca do equilíbrio entre os candidatos e partidos na consulta popular, afastando as indevidas e indesejáveis interferências advindas de abuso do poder econômico ou político”¹⁴⁶.

Como visto, há quem possa dizer que a medida de inelegibilidade é muito grave, entretanto é a consequência certa para aqueles que abusam do poder que detém. Mackenzie¹⁴⁷ afirma que não só o direito de sufrágio deve ser retirado dos políticos corruptos, mas também o direito de candidatar-se, afinal, caso isto não ocorra, um político imoral, mas popular, pode ser candidato novamente, bem como eleito. Sustenta que esta desqualificação pode ser permanente ou temporária, para uma determinada circunscrição ou de forma geral.¹⁴⁸

As inelegibilidades estão baseadas no art. 14, §9º, da Constituição Federal que assim dispõe:

§9º Lei Complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Vê-se, como ressalta José Jairo Gomes, que

a lei complementar deve pautar-se por três princípios: a) proteção da probidade administrativa; b) proteção da moralidade para o exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato; c) preservação da normalidade e legitimidade das eleições contra a

¹⁴⁵ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O abuso do Poder Econômico nas Constituições brasileiras. P. 77

¹⁴⁶ OLIVEIRA, Marco Aurélio Bellizze. Abuso de Poder nas Eleições: A inefetividade da Ação de Investigação Judicial Eleitoral. P. 4

¹⁴⁷ MACKENZIE. W.J.M. Elecciones Libres. P. 172

¹⁴⁸ MACKENZIE. W.J.M. Elecciones Libres. P. 172

influência do poder econômico ou abuso de exercício de função, cargo ou emprego na Administração direta ou indireta.¹⁴⁹

Fato é que há inúmeras circunstâncias que o ordenamento jurídico brasileiro deixa e deixava de fora, mas que deveriam, há tempos, serem tratadas como hipóteses de inelegibilidade a fim de se controlar o abuso do poder político. As condutas vedadas presentes no art. 73 da Lei nº9504/97 são algumas delas, devendo ser punidas mais severamente.

A reeleição é outra circunstância que deve ser lembrada. Esta é um grande problema no ordenamento brasileiro. Alexis de Tocqueville ressalta que num primeiro momento pode parecer absurdo que um governante competente não possa concorrer nas próximas eleições, entretanto o autor destaca que há motivos maiores para impedir tal acontecimento, segundo ele:

A intriga e a corrupção constituem vícios naturais dos governos eletivos. Mas quando o chefe do Estado pode ser reeleito, esses vícios se estendem indefinidamente e comprometem a própria existência do país. Se um candidato quisesse vencer pela intriga, suas manobras só se exerceriam num espaço circunscrito. Se, ao contrário, o próprio chefe de Estado é um dos postulantes, toma emprestada para seu uso próprio a força do governo¹⁵⁰.

Continua afirmando o autor que quando há a possibilidade de reeleição, o governante deixa de ter como foco os anseios da população, tendo como principal interesse sua eleição. O desejo de ser reeleito controla os pensamentos do líder e toda sua atuação converge para este objetivo, afetando a moralidade política¹⁵¹. Como já dito, as estruturas do poder são intrinsecamente corruptoras.

Alberto Rollo trata bem sobre ao problema ao afirmar que a reeleição “causa sério abalo à preconizada condição de igualdade que deve existir entre os candidatos, atuando contrariamente a esse princípio do direito eleitoral”¹⁵². Continua o autor afirmando que “a reeleição é, de per si, fato gerador de desequilíbrio na disputa eleitoral. Entretanto, agravando o instituto e ajudando a romper com a *pars conditio*, a permanência no cargo enquanto disputa o pleito só faz piorar a situação do candidato à reeleição”¹⁵³.

¹⁴⁹ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. P. 145

¹⁵⁰ TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América. P. 154

¹⁵¹ TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América. P. 155

¹⁵² ROLLO, Alberto. Propaganda Eleitoral: Teoria e Prática. P. 32

¹⁵³ ROLLO, Alberto. Propaganda Eleitoral: Teoria e Prática. P. 34

É como Marcelo Silva Moreira diz: “o exercício do poder, tende, naturalmente, a ultrapassar os limites estabelecidos pela lei. Ao serem ultrapassados esses limites, cometido está o abuso. Daí a necessidade da constante alternância de poderes no regime democrático” ¹⁵⁴.

Vê-se que a alternância é necessária para que esta pressão natural do poder, de extrapolar o permitido, seja controlada e, assim, o abuso. A reeleição vai de encontro a isto. A troca de poder é extremamente salutar, afinal evita o desenrolar das patologias arroladas por Comparato¹⁵⁵, a exemplo do isolamento dos governantes e a cega paixão pelo poder. Nada melhor do que sair de uma situação a fim de evitar seus malefícios. A mudança é sadia para a democracia.

Denise Goulart Schlickmann também pensa desta forma e afirma que:

[...] a garantia do respeito aos direitos da sociedade como um todo reside, fundamentalmente, no espírito democrático que contraria em essência qualquer estrutura autocrática, ou seja: o poder político conferido é temporário e, como tal, deve ser devolvido à sociedade que, através de mecanismos próprios, o confere a um outro extrato social, ao qual caberá administrar os conflitos sociais por um novo período de tempo. A expressão democrática legitima-se, neste caso, pela rotatividade do poder, pela sua renovação periódica ¹⁵⁶

A mesma autora ainda prevê que:

[...] é por ocasião dos pleitos que a democracia garante à sociedade a possibilidade de mudança e, por assim dizer, da avaliação dos mandatários que estiveram no poder. Reside, então, nos pleitos eleitorais e no sistema eleitoral como um todo, a responsabilidade de garantir a legitimidade do regime democrático ¹⁵⁷

Como exemplo de decisão que evidencia o perigo da reeleição e sua relação com o abuso de poder, tem-se o acórdão do Tribunal Superior Eleitoral¹⁵⁸ que trata da publicidade institucional de um candidato que acabou se configurando como propaganda ao candidato à reeleição:

Investigação judicial. Abuso de poder. Publicidade institucional. Calendários.

¹⁵⁴ MOREIRA, Marcelo Silva. Eleições e Abuso de Poder. P. 21

¹⁵⁵ COMPARATO, Fábio Konder. Reflexões desabusadas sobre o abuso do poder político. p. 313-319

¹⁵⁶ SCHLICKMANN, Denise Goulart. Financiamento de campanhas eleitorais. P. 20

¹⁵⁷ SCHLICKMANN, Denise Goulart. Financiamento de campanhas eleitorais. P. 22

¹⁵⁸ TSE. Agravo regimental em agravo de instrumento nº12099 de Itapema/SC. Min. Relator Arnaldo Versiani Leite Soares, julgado em 15 de abril 2010.

1. A jurisprudência é pacífica no que tange à possibilidade de apuração de fatos abusivos, ainda que sucedidos antes do início da campanha eleitoral ou do período de registro de candidatura.
2. **A Corte de origem, examinando o contexto fático-probatório, entendeu que a publicidade institucional consistente na distribuição de calendários, com destaque a obras e realizações da administração municipal, caracterizava evidente promoção pessoal do prefeito candidato à reeleição, com conotação eleitoreira, configurando abuso de poder punível nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90.**
3. Em face desse contexto, para afastar o entendimento do Tribunal a quo que entendeu evidenciado desvirtuamento de publicidade institucional para fins de promoção do investigado, seria necessário o reexame de fatos e provas, vedado nesta instância especial, consoante Súmula nº 279 do Supremo Tribunal Federal.
4. A circunstância de que não haver elemento identificador de pessoa ou partido político não torna, por si só, legítima publicidade institucional que eventualmente pode conter distorção e estar favorecendo indevidamente ocupante de cargo político.
Agravamento regimental a que se nega provimento. (Grifo nosso).

Vê-se, como discutido no primeiro capítulo, que é muito difícil diferenciar os atos discricionários da Administração Pública, relativos ao exercício do cargo, dos atos abusivos, principalmente em relação à reeleição, tendo em vista que o governante é também candidato. Tal instituto não é sadio à democracia, afinal o governante busca em todo o seu mandato continuar no poder, fica cego, não pensando em representar o povo e sim em manter seu poder.

Destaca-se não só a questão da reeleição, todos aqueles que ocupam um cargo no poder deveriam ser inelegíveis por um determinado período de tempo, a fim de ficarem algumas eleições fora da disputa. Isto para que não utilizem o poder político latente e para que também que voltem seus olharem para a população.

Qualquer candidato que esteja no poder, seja num cargo de direção, administração ou representação, deve se tornar inelegível por um período após o término do mandato. Isto a fim de que o candidato saia de seu isolamento, de seu círculo vicioso, volte seus olhos novamente às necessidades da população, para então voltar a se aventurar na representação desta. Afinal, como ressalta Comparato¹⁵⁹ ao tratar das patologias decorrentes da estrutura do poder, o isolamento dos governantes é um problema.

¹⁵⁹ COMPARATO, Fábio Konder. Reflexões desabusadas sobre o abuso do poder político. p. 313-319

Stuart Mill ressalta que uma das dificuldades do governo representativo é “o de estar a assembléia controladora sob a influência de interesses que não se identificam com o bem-estar geral da comunidade”¹⁶⁰, sendo que:

A única coisa capaz de fazer voltar as mentes de classes ou assembléias de homens para interesses distantes ou impalpáveis, é a preocupação desinteressada pelos outros, e especialmente com o futuro, com a idéia de posteridade, do país ou da humanidade, seja essa preocupação baseada em simpatia ou em sentimento de consciência¹⁶¹

Esse sentimento de consciência citado por Stuart Mill pode ser encontrado com a proximidade dos governantes à população. Isto, logicamente, levando em conta que não se trata de a idéia de democracia pura, governo do povo inteiro pelo povo inteiro, mas sim de uma democracia em que o povo inteiro possui apenas uma maioria representada¹⁶². De qualquer forma, com tal proximidade, os governantes tomam suas decisões não pelo que aparece à primeira vista, pelas condições atuais, mas sim tendo uma visão mais abrangente.

Há quem discorde deste posicionamento. Olavo Brasil de Lima Júnior ao se referir sobre eleições freqüentes e consultas populares, por exemplo, demonstra seu medo de incerteza na execução da política o que, segundo ele, poderia a deixar inviável, ressaltando que políticas de médio e longo prazo precisam de estabilidade para a produção dos resultados almejados¹⁶³. O mesmo podem muitos pensar sobre o aumento das condições de inelegibilidades pretendidas. Entretanto, o abuso de poder político que decorre da estabilidade é um preço muito alto a ser pago pela sociedade, afinal é uma fuga do real objetivo da representação, ferindo então a democracia.

É possível alternância de poder sem gerar incertezas políticas, isto ocorreria junto aos instrumentos de uma democracia semidireta, tal qual o plebiscito. Por mais mutável que fosse a ascensão ao poder, os governantes são os representantes da população, e esta estabilizaria a mudança junto a sua participação através dos mecanismos relacionados. Isto tendo em vista a limitação exposta por Stuart Mill, já citada, de que não se trata de uma democracia pura.

¹⁶⁰ MILL, John Stuart. O governo representativo. P. 60

¹⁶¹ MILL, John Stuart. O governo representativo. P. 67

¹⁶² MILL, John Stuart. O governo representativo. P. 71

¹⁶³ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. Instituições Políticas Democráticas. P. 62

5.2 CONTROLE DURANTE O MANDATO

Questiona-se a possibilidade do abuso não ser punido pelo tribunal considerando a gravidade da situação, do excesso cometido no processo eleitoral só ser descoberto durante o mandato e de um governante auxiliar um candidato na disputa.

Edgar Silveira Bueno Filho definiu bem a necessidade deste controle ao dizer que

[...] quem exerce o poder não exerce em seu nome, quem exerce o poder não o exerce por uma dádiva divina, ele o exerce porque o titular do poder que é o povo lhe entregou um mandato, deu uma procuração para ser exercida em favor do seu representado, para ser exercida tendo em vista o bem comum, não o benefício próprio de quem está temporariamente no exercício do poder¹⁶⁴

Seabra Fagundes já afirmava que a Constituição trouxe a participação direta do povo como modalidade de controle de poder. Para ele, tal acontecimento “representa também uma democratização do exercício do poder, através da iniciativa das leis, do plebiscito e do referendun”¹⁶⁵. Os instrumentos citados são importantes formas de controle do poder político. A participação direta auxilia a representação.

Olavo Brasil de Lima Júnior, no mesmo sentido, coloca que “a democracia representativa só tem a ganhar com a incorporação e utilização freqüente de mecanismos de exercício semidireto do poder, tais como referendo, plebiscito e iniciativa popular. Tais mecanismos servem como balizadores do estado da opinião pública sobre questões consideradas controversas pelos governantes e, conseqüentemente, tornam mais democrática a decisão pública”¹⁶⁶. A seguir será analisado cada um destes mecanismos e sua participação no dito controle do abuso do poder político, bem como será visto alguns institutos que foram recusados pelo constituinte, a exemplo do recall.

5.2.1 Referendo

¹⁶⁴ CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO CONSTITUCIONAL – OAB/SP (setembro/1989). Painel: Controle do Poder. In: Revista de Direito Público, ano 23, n. 94, p. 187, abril/junho de 1990.

¹⁶⁵ FAGUNDES SEABRA. Painel: Controle de Poder. P. 174

¹⁶⁶ LIMA JR., Olavo Brasil de. Instituições Políticas Democráticas. P. 62

Ao analisar os instrumentos constitucionais para o controle do poder político, ressalta Seabra Fagundes que o *referendum* merece maior destaque, pois prevê a participação do povo na elaboração das leis, é uma espécie de veto popular relativo ao que foi decidido no Congresso¹⁶⁷.

No mesmo sentido, Striquer Soares expõe que “o referendo, então, delimita a competência das autoridades públicas que exercem o poder”¹⁶⁸, ou seja, prevê limites ao exercício do poder.

Antônio Carlos Mendes define o referendo como a “consulta ao eleitorado para que, por meio do sufrágio, manifeste a sua aquiescência ou desaprovação, àquele determinado ato normativo”¹⁶⁹

Da forma como atualmente o referendo está previsto no ordenamento jurídico brasileiro, ainda não é possível a utilização deste para o controle do poder político. Atualmente ele só ocorre com a autorização do Congresso Nacional, conforme art. 49, inciso XV, da CF, ou seja, são os próprios representantes que convocam o referendo, sua aplicação, está nas mãos dos detentores do poder que não utilizarão um recurso em seu próprio prejuízo. A situação, entretanto, poderia ser diferente. Seu funcionamento deveria ocorrer junto à iniciativa popular, esta deveria convocar um referendo a fim de, até mesmo, revogar o mandato dos representantes antes escolhidos.

Vale ressaltar que o referendo revocatório de mandato, semelhante ao instituto do recall norte americano, está previsto em um projeto de Emenda Constitucional do Senador Eduardo Suplicy (PEC nº73/2005). Neste, há a incorporação do art. 14-A que teria a seguinte redação:

Art. 14-A Transcorrido um ano da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República, ou os membros do Congresso Nacional, poderão ter seus mandatos revogados por referendo popular, na forma do disposto nos parágrafos seguintes.

§ 1º O mandato de senador poderá ser revogado pelo eleitorado do Estado por ele representado.

§ 2º O eleitorado nacional poderá decidir a dissolução da Câmara dos Deputados, convocando-se nova eleição, que será realizada no prazo máximo de três meses.

§ 3º O referendo previsto neste artigo realizar-se-á por iniciativa popular, dirigida ao Superior Tribunal Eleitoral, e exercida, conforme

¹⁶⁷ FAGUNDES SEABRA. Painel: Controle de Poder. P. 174

¹⁶⁸ SOARES, Marcos Antônio Striker. O plebiscito, o referendo e o exercício do poder. p 62

¹⁶⁹ MENDES, Antônio Carlos. Introdução à Teoria das Inelegibilidades. P 30

o caso, mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por sete Estados, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles, ou mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles.

§ 4º Os signatários da iniciativa popular devem declarar o seu nome completo, a sua data de nascimento e o Município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional.

§ 5º O referendo para revogação do mandato do Presidente da República poderá também realizar-se mediante requerimento da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral.

§ 6º O referendo será considerado sem efeito, se a soma dos votos nulos e em branco corresponder a mais da metade do total dos sufrágios expressos.

§ 7º Se o resultado do referendo for contrário à revogação do mandato eletivo, não poderá ser feita nova consulta popular sobre o mesmo assunto, até a expiração do mandato ou o término da legislatura.

§ 8º O referendo regulado neste artigo será convocado pelo Superior Tribunal Eleitoral.

§ 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regularão, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, o referendo revocatório dos mandatos do chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo.¹⁷⁰

Pelo projeto tem-se a possibilidade de um referendo para revogação de mandato por iniciativa popular. Questiona-se, entretanto, a impossibilidade de haver novo referendo se o primeiro foi contrário à revogação, afinal, nada impede que após o referendo o governante vá de encontro à confiança da população, que abuse do poder que detém. Tal referendo deve ser convocado sempre que a população achar necessário.

Um exemplo atual deste instituto é o caso da Venezuela, sendo necessária sua proposição por pelo menos 20% dos eleitores, após o cumprimento de metade do mandato. Ocorreu no país no ano de 2004 e confirmou o governo do presidente Hugo Chávez.

Ressalte-se que o processo de consulta não estaria livre da mídia e do abuso de poder. É neste ponto que outros mecanismos devem ser acionados, afinal quanto maior o número de instrumentos para combater o poder, maior a dificuldade de manipulação.

¹⁷⁰ Projeto de Emenda Constitucional nº73 de 2005. Disponível em < <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/7378.pdf> > Acessado em 06 de junho de 2010, às 19:38:27

Há outra proposta de Emenda Constitucional no Senado (nº82 de 2003) que faz referência ao chamado plebiscito, mas na verdade é relativa ao referendo revocatório de mandato:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto nos arts. 77 e 82.

.....(NR)”

“Art. 29.

§ 1º **Realizar-se-á, nos termos da lei, plebiscito de confirmação do mandato de Prefeito, concomitantemente às eleições estaduais, no caso de subscrição, por dez por cento do total de eleitores do Município, de petição de revogação de mandato.**

§ 2º **Se o número de votos em favor da confirmação do mandato for inferior ao obtido por algum dos candidatos ao cargo, nas eleições que se realizarem simultaneamente ao plebiscito de que trata o § 1º, nas quais terão direito a voto os eleitores que se manifestarem pela revogação do mandato, este considerar-se-á encerrado em primeiro de janeiro do ano seguinte.**

§ 3º **Verificada a hipótese do § 2º, assumirá o cargo de Prefeito, para exercício por dois anos, o candidato que houver obtido mais votos.**

§ 4º **Aplicam-se os §§ 1º a 3º deste artigo, bem como o § 3º do art. 82, aos municípios com até duzentos mil eleitores, e, aos que excederem esse número, o disposto no § 1º deste artigo e no art. 82.**

(NR)”

“Art. 32.

§ 2º **A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras dos arts. 77 e 82, e dos Deputados Distritais coincidirá com as dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.**

..... (NR)”

“Art. 55.

§ 5º **Aplica-se aos Senadores, no que couber, o disposto nos §§1º a 3º do art. 29 e no § 3º do art. 82, sendo de quatro anos o mandato do sucessor daquele que tiver seu mandato revogado, observado o § 4º do art. 57.**

..... (NR)”

“Art. 82.

§ 1º **Realizar-se-á, nos termos da lei, plebiscito de confirmação do mandato presidencial, concomitantemente às eleições municipais, no caso de subscrição, por dez por cento do total de eleitores, de petição de revogação de mandato.**

§ 2º Se, no plebiscito a que se refere o § 1º, a maioria absoluta do eleitorado se manifestar pela revogação do mandato, este, assim como o do Vice-Presidente, considerar-se-á encerrado em primeiro de janeiro do ano seguinte.

§ 3º Os procedimentos referentes ao plebiscito de confirmação do mandato prosseguirão, quanto ao sucessor, quando qualquer das hipóteses do *caput* do art. 79 ocorrer após a apresentação da petição de que trata o § 1º à Justiça Eleitoral.

§ 4º No caso do § 2º, assumirá o cargo de Presidente, para exercício por dois anos, o candidato que obtiver a maioria absoluta de votos, em eleição realizada na forma do art. 77, cujo primeiro turno ocorrerá simultaneamente ao plebiscito de que trata este artigo. (NR)¹⁷¹

Destaque-se que, Sérgio Ferraz ressalta que a Constituição trouxe alguns instrumentos importantes para o controle da moralidade pública, porém outros foram recusados, a exemplo do Recall. Para ele, este seria o zelador do sistema¹⁷². Como já dito, o referendo revocatório de mandato é derivado deste.

Olavo D`Câmara explica que o recall:

[...] como o próprio verbo explicita seria uma forma de revogar, anular, “chamar de volta para reavaliação popular”, revogação do mandato do político pelo eleitorado ou mesmo destituí-lo do mandato, vez que não está correspondendo com a verdade que “pregou” durante a campanha eleitoral ou que apresenta desvio sua conduta.¹⁷³

Vinícios Cordeiro define o recall como “o instituto de direito político, de caráter constitucional ou não, possibilitando que parte do corpo eleitoral de um ente político (País ou a União Federal, Estados, Províncias, Distritos ou Municípios) convoque uma consulta popular para revogar o mandato popular antes conferido”¹⁷⁴

Ressalta o autor que entre seus benefícios está um maior controle do eleitorado em relação aos representantes eleitos, melhora na educação política dos eleitores e conseqüente ampliação da participação política da população¹⁷⁵.

Para Aroldo Mota, “o instituto deve permitir que o eleitor reexamine seu voto no representante não só pela sua atitude no desempenho do mandato, mas também

¹⁷¹ Projeto de Emenda Constitucional nº 82 de 2003. Disponível em < <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/862.pdf>> Acessado em 11 de junho de 2010, às 23:45:11

¹⁷² FAGUNDES SEABRA. Paineis: Controle de Poder. P. 182

¹⁷³ D`CÂMARA, Olavo A. Arruda. Recall na Política. Disponível em < <http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/politica/155118-recall-na-politica.html>> Acessado em 06 de junho de 2010, às 18:03:42

¹⁷⁴ CORDEIRO, Vinícios. O instituto do “recall” e dos referendos revocatórios. Disponível em < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7200>> Acessado em 06 de junho de 2010, às 18:50:35

¹⁷⁵ CORDEIRO, Vinícios. O instituto do “recall” e dos referendos revocatórios. Disponível em < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7200>> Acessado em 06 de junho de 2010, às 18:50:35

pelo seu comportamento ético e moral com gravame no decoro parlamentar, sem nenhum sentimento corporativo”¹⁷⁶

Na realidade, é mais do que isso, ele permite que o eleitor reavalie seu voto também pelo conhecimento de abusos ocorridos durante o processo eleitoral. Como o próprio Aroldo Mota coloca que “a revisão pelo eleitorado do mandato eletivo é salutar para a credibilidade do sistema eleitoral”. O instituto só vem acrescentar a democracia, a legitimidade de nossos representantes, do exercício do poder por estes.

Caio Márcio de Brito Ávila aduz em sua tese que “o recall é um mecanismo existente nos Estados Unidos, no qual o eleitorado confirma ou revoga o mandato de uma autoridade pública ou revoga uma decisão judicial”, é um instrumento de democracia semidireta. Segue afirmando que “além desses objetivos vinculados ao controle do poder político e eficiência da Administração Pública, o recall também se apresentava como uma forma de aproximação entre os eleitores e os eleitos”. O autor também não deixa de citar as opiniões contrárias ao instituto:

Em geral, as opiniões contrárias ao instituto são no sentido de que se trata de uma negação do princípio republicano, pois o mandato deve ser julgado pelo povo apenas nas próximas eleições. Entende-se também que o recall sacrifica a estabilidade governamental e confere muito poder aos eleitores, prejudicando a independência do governante. Argumenta-se também que há problemas quanto ao mérito das acusações e que o recall torna a função pública menos atraente para as pessoas competentes¹⁷⁷

Há também as favoráveis:

Quanto às opiniões favoráveis sobre o instituto, contatamos existirem alegações no sentido de que o recall é um sistema permanente de controle das autoridades públicas, aumenta a sensibilidade dos governantes aproximando-os dos eleitores, tende a tornar o governo mais representativo e a diminuir a troca de favores com o poder econômico, aproxima o cidadãos das questões públicas, é uma alternativa ao impeachment (principalmente porque este processo político sofre influências e pode ser controlado pelas autoridades públicas), tende a melhorar a eficiência da Administração Pública (principalmente das pequenas cidades) por meio da aplicação do

¹⁷⁶ MOTA, Aroldo. Recall. Disponível em < http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=159 > Acessado em 06 de junho de 2010, às 18:17:54

¹⁷⁷ AVILA, Caio Márcio de Brito. Recall: a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. Disponível em < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/> > Acessado em 06 de junho de 2010, às 20:08:01. p. 15

“good business principle”, além de ser o corolário lógico do direito de sufrágio¹⁷⁸

Ressalta o autor que deve ocorrer o recall, no Brasil, principalmente nos pequenos municípios, afinal em um âmbito maior o instituto não funciona, seria preciso, segundo ele, uma reforma no sistema eleitoral, junto ao voto distrital, o que, destaque-se, é inconstitucional.

Se as formas de controle do abuso de poder falharem durante o processo eleitoral, inclusive pela não punição dos agentes pela Justiça em decorrência da falta de potencialidade ou gravidade da situação, os eleitores ainda teriam uma alternativa de tirar do poder o eleito.

Vê-se que o referendo é um possível meio de controle do abuso do poder político, inclusive junto àqueles cometidos às vésperas do pleito. Este pode ocorrer junto a sua variação do recall, como no caso da proposta do referendo revocatório de mandato, bem como poderia auxiliar o bloqueio de medidas tomadas por ocupantes do poder com o intuito de que fossem beneficiados por algum instrumento, que seria inserido com a medida, a fim de que continuassem no poder.

5.2.2. Plebiscito

Antônio Carlos Mendes aduz que “o plebiscito permite que os cidadãos aprovem, pelo voto, opções políticas que demandem tanto providências de natureza constitucional quanto legislativa”¹⁷⁹

Striquer Soares conceitua o instituto como “manifestação popular que toma uma decisão política *a priori* sobre determinada medida, delimitando a competência da criação normativa”¹⁸⁰, sendo diferente do referendo que, por sua vez, tem por base a participação popular no processo normativo e a ratificação ou rejeição de uma proposta e não a opção entre dois caminhos, marca do plebiscito. Entretanto ambos dão limites ao exercício do poder.¹⁸¹

Atualmente, um dos maiores problemas do plebiscito é a falta de mecanismos para efetivá-lo, ou seja, tem-se omissão dos governantes junto às

¹⁷⁸ AVILA, Caio Márcio de Brito. Recall: a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. Disponível em < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/> > Acessado em 06 de junho de 2010, às 20:08:01. p. 16

¹⁷⁹ MENDES, Antônio Carlos. Introdução à Teoria das Inelegibilidades. P 28

¹⁸⁰ SOARES, Marcos Antônio Striker. O plebiscito, o referendo e o exercício do poder.p 74

¹⁸¹ SOARES, Marcos Antônio Striker. O plebiscito, o referendo e o exercício do poder.p. 78

decisões populares. O povo deve ser capaz de convocar um plebiscito, sendo que o resultado deste deve vincular os eleitos a fim de que tal mecanismo seja válido para o controle de poder.

Percebe-se que é mais uma opção de controle do abuso de poder político, sendo extremamente salutar a democracia.

5.2.3 Ação Popular

O Ministro Seabra Fagundes também ressalta a importância da majoração da legitimação do povo para provocação do Poder Judiciário, junto à chamada Ação Popular que tem a capacidade de agir quando houver afetação da moralidade administrativa¹⁸².

Ela está prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal. Pode ser proposta por qualquer cidadão inclusive no caso de dano à moralidade administrativa, caso em que se inclui o abuso de poder político. O próprio art. 2º da Lei nº 4.717/65 prevê nulo o ato lesivo ao patrimônio público na hipótese de desvio de finalidade. O STJ já decidiu que este desvio ocorre junto a ilegalidade explícita ou quando ato tem por base finalidade distinta da relativa ao interesse público (RSTJ, 73/191)¹⁸³.

Vê-se que na ocorrência de abuso de poder político, a ação popular é uma alternativa que pode ser proposta por qualquer cidadão, diferentemente das ações eleitorais propriamente ditas em que se entende que o cidadão não tem interesse para ser legitimado e até mesmo da atual configuração do plebiscito e do referendo nos quais não cabe a iniciativa dos cidadãos. Isto a fim de anular o ato lesivo e condenar o agente por perdas e danos.

Rodolfo de Camargo Mancuso aduz:

No direito positivo brasileiro deve-se considerar popular a ação que, intentada por qualquer do povo (mais a condição de ser cidadão eleitor, no caso da ação popular constitucional), objetive a tutela judicial de um dos interesses metaindividuais previstos especificamente nas normas de regência, a saber: a) moralidade administrativa, o meio ambiente, o patrimônio público lato sensu [...]¹⁸⁴

¹⁸² FAGUNDES SEABRA. Painel: Controle de Poder. P. 174/15

¹⁸³ PINTO, Djalma. Direito Eleitoral: Improbidade Administrativo e Responsabilidade Fiscal. P. 404-406

L. C. Marinoni e Sérgio Arenhart, por sua vez, expõem que:

A ação popular é uma medida judicial que se presta, acima de tudo, a permitir a democracia participativa, autorizando qualquer cidadão a debater atos públicos, no intuito de anulá-los quando lesivos ao patrimônio público (ou de entidade de que o Estado participe), à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Trata-se de um instrumento que não tem por finalidade precípua a defesa de interesses individuais, mas a proteção da cidadania e do interesse público.

(...) Por sua via, o cidadão retoma, por assim dizer, as rédeas da direção do Estado, buscando em juízo demonstrar que as posturas adotadas pelo governo desviam-se de sua função constitucional, e ofendem os interesses públicos.¹⁸⁵

Destaque-se a importância de educar a população a fim de preparar esta para tais instrumentos. Não adianta haver a previsão de inúmeros instrumentos sem pessoas capacitadas para utilizá-los. Para efetivação do controle do abuso de poder político destaque mais uma vez a necessidade de conscientizar a população.

Deve-se também ressaltar que, para isto funcionar, deve ocorrer o processamento das ações eleitorais, ou seja, com prazos curtos a fim de que se possa ter o resultado de forma rápida, anulando o ato lesivo antes da ocorrência das eleições.

Vê-se que o referendo, o plebiscito e a ação popular são instrumentos aptos a serem utilizados a fim de que o povo tenha um maior controle de seus governantes, coibindo os abusos passíveis de ser praticados por candidatos ou governantes no auxílio destes. Estas hipóteses junto ao aumento das hipóteses de inelegibilidade são possíveis formas do controle do poder político.

¹⁸⁴ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. P. 69

¹⁸⁵ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. Procedimentos Especiais. P. 275

6 CONCLUSÃO

Buscou-se apresentar algumas alternativas para o abuso de poder político, acontecimento freqüente em toda história e que sempre trouxe inúmeros malefícios aos povos. Entretanto, ressalta-se que somente a educação política e o aprimoramento da cidadania poderão eliminar os efeitos negativos dos abusos de poder sobre formação da vontade popular na escolha de seus mandatários

O ser humano possui inúmeros vícios. Quem está no poder, mesmo que inconscientemente, é levado a abusar dele, e por mais que se tente achar formas de controlar este abuso, há sempre a probabilidade de sua existência, afinal não são

todos que conseguem controlar o desejo pelo poder. Quando isto acontecer, somente a educação política pode enfim reduzir seus efeitos negativos.

Logicamente, há quem tenha receio da utilização das mudanças apontadas para uma maior concentração de poder. De fato, todo instrumento pode ser utilizado tanto para o bem como para o mal, portanto não se pode garantir a real eficácia do meio apontado. Elencar inúmeras possibilidades é um dos modos de se evitar o uso inverso dos instrumentos, quanto maior o número das opções, maior a chance de um real controle do poder político, menor a possibilidade de manipulação.

Resta a espera para que as mudanças incorporadas pela Lei nº 135/2010 surtam efeito e possibilitem, principalmente, uma efetiva punição daqueles que abusarem do poder. Este é um modo de começar a mudar a realidade política.

Também segue a expectativa para que as propostas de referendo revocatório de mandato sejam aprovadas em breve, afinal é necessário um mecanismo a fim de que aquele que não satisfaça a população seja retirado do poder. É uma solução até mesmo para afastar os males da reeleição, instituto adotado pelo Brasil

Isto tudo a fim de que o verdadeiro poder sempre emane do povo, havendo governantes aptos a exercerem um bom mandato, representando os verdadeiros anseios da população.

REFERÊNCIA

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

AVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall**: a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. Disponível em < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/> > Acessado em 06 de junho de 2010, às 20:08:01.

BACHARCH, P. e BARATZ, N. Poder e Decisão. In: CARDOSO, Fernando Henrique e MARTINS, C.E. (org.). **Política e Sociedade**. São Paulo: Nacional, 1981.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O abuso do Poder Econômico nas Constituições Brasileiras**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 71, p. 57-81, julho 1990.

BARRETO, Lauro Ribeiro Pinto de Sá. **Escrúpulo e Poder: o abuso de poder nas eleições brasileiras**. Bauru/SP: Edipro, 1995.

BARRETO, Lauro. **Manual de Propaganda Eleitoral**. São Paulo: Edipro, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. 14. Ed. Editora Paz e Terra: São Paulo, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 1992.

BOTELHO, Eduardo Domingos. **Abuso do Poder Econômico**. In: Revista de Direito Público, Editora Revista dos Tribunais, n. 55-56, p. 303-320, julho/dezembro de 1980.

COMPARATO, Fabio Konder. Reflexões desabusadas sobre o abuso do poder político. In : Marcelo Figueiredo e Valmir Ponte Filho (Orgs.). **Estudos de Direito Público**, em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello. São Paulo: Malheiros, 2006.

CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda Eleitoral: De acordo com o Código Eleitoral e com a Lei 9.504/97**. 4.ed. Curitiba: Editora Juruá, 2000.

CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO CONSTITUCIONAL – OAB/SP (setembro/1989). Painel: Controle do Poder. In: **Revista de Direito Público**, ano 23, n. 94, p. 173-261, abril/junho de 1990.

CORDEIRO, Vinícios. **O instituto do “recall” e dos referendos revocatórios**. Disponível em < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7200> > Acessado em 06 de junho de 2010, às 18:50:35

COSTA, Adriano Soares da. **Teoria da Inelegibilidade e o direito processual eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998

D`CÂMARA, Olavo A. Arruda. **Recall na Política**. Disponível em < <http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/politica/155118-recall-na-politica.html> > Acessado em 06 de junho de 2010, às 18:03:42

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Abuso do Poder Econômico ou de Autoridade**. Revista Paraná Eleitoral, n. 46, out/2002.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Elegibilidade, inelegibilidade**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2000.

DIAS, Renato Costa. **Marketing Político: como ganhar uma campanha eleitoral, segundo os ensinamentos de Sun Tzu, Maquiavel e Clausewitz**. Natal: Editora do Autor, 2004.

FAUSTO NETO, Antônio (org.). **Lula Presidente: Televisão e Política na Campanha Eleitoral**. São Paulo: Hacker, 2003. - obs

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio Século XXI Escolar: O minidicionário da língua portuguesa.** 4 ed. ver. Ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus. **O plebiscito e as formas de governo.** 2.ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.

FIGUEIREDO, Rubens. **Marketing Político e Persuasão Eleitoral.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

FOULCAULT, Michel. **Microfísica do poder.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FUKS, Mário. **A cobertura da mídia impressa nas eleições municipais de Curitiba 2000** < <http://doxa.iuperj.br/artigos/mariofuks.pdf> > Acessado em 07/04/2010, às 18:16:51

GARCIA, Emerson. **Abuso de poder nas eleições: meios de coibição.** Rio de Janeiro: Lúmen Jures, 2000.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil.** Trad: Pietro Nassetti. São Paulo: Editota Martin Claret, 2001.

LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais.** Curitiba: Juruá Editora, 2005.

LIMA JR., Olavo Brasil de. **Instituições Políticas Democráticas: O segredo da legitimidade.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.

MACKENZIE. W. J. M. **Elecciones Libres.** Editorial Tecnos, S.A: Madrid, 1962.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Popular: proteção ao erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente.** 5. Ed. ver. Atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MAQUIAVEL. O Príncipe. Porto Alegre: L&PM, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de Processo Civil: Procedimentos Especiais.** Vol 5. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 22. Ed. atua. Malheiros Editores. São Paulo, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional.** 2. Ed. Malheiros Editores: São Paulo, 1993.

MENDES, Antônio Carlos. **Introdução à Teoria da Inelegibilidade.** São Paulo: Malheiros, 1994.

MOREIRA, Marcelo Silva. **Eleições e Abuso de Poder.** Rio de Janeiro: AIDE, 1998.

MOTA, Aroldo. **Recall**. Disponível em <
http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=159 > Acessado
em 06 de junho de 2010, às 18:17:54

MOTA, Aroldo. **Abuso de Poder econômico**. Fortaleza: Stylos, 1985.

NETO, Inácio de Carvalho. **Abuso do Direito**. 4. Ed. rev e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

OLIVEIRA, Marco Aurélio Bellizze. **Abuso de Poder nas Eleições: A inefetividade da Ação de Investigação Judicial Eleitoral**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2005.

PEREIRA, Erick Wilson. **Controle Jurisdicional do abuso de poder no processo eleitoral**. São Paulo: Editora LTR, 2004.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal**. 4. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

RIBEIRO, Fávila. **Abuso de Poder no Direito Eleitoral**.3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

RIBEIRO, Fávila. **Pressupostos constitucionais do direito eleitoral**. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, 1990.

RODRIGUES, Maria Regina Adoglio Netto. **Eleições: vende-se um candidato**. São Paulo: Milesi Editora LTDA, 1981.

ROLLO, Alberto (org.). **Propaganda Eleitoral: Teoria e Prática**. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Porto Alegre, RS: L&PM, 2009.

SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e Democracia: Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: Vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma política: lições da história recente**. Organizadores: Gláucio Ary Dillon Soares e Lúcio T. Rennó. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de Campanhas Eleitorais: um estudo comparativo das normas jurídicas que regulamentaram a arrecadação, a aplicação de recursos e a prestação de contas à Justiça Eleitoral das eleições de 1994 às eleições de 2006, no Brasil**. 3.ed. Curitiba: Juruá, 2008.

SHAKESPEARE, Willian. **Ricardo III**. Porto Alegre: L&PM, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito Constitucional positivo**.10.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. **O plebiscito, o referendo e o exercício do poder**. São Paulo: Instituto brasileiro de Direito Constitucional, 1998.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: Livro 1 Leis e Costumes**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TSE. **Inelegibilidade e condições de elegibilidade**: Decisões de janeiro de 2003 a julho de 2007. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, 2008.

TSE. **Recurso Contra Diplomação nº689/ RJ**. Min Rel. Enrique Ricardo Lewandowski. Julgamento em: 15/10/2009, publicado no DJE em: 19/11/2009, p. 14. Disponível em < <http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT6101699§ionServer=TSE&docIndexString=0> > Acessado em 13/10/2010, às 00:41:38

TSE. **Recurso Contra Expedição de Diploma nº616/ AC**, Min. Rel. José Delgado, julgamento em: 23/05/2003, publicado no DJE em: 23/08/2006, p. 107. Disponível em < <http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT188411§ionServer=TSE&docIndexString=1> > Acessado em 14/10/2010, à 01:43:26

TSE. **Recurso Especial Eleitoral nº35.980/MG**. Relator: Ministro Marcelo Ribeiro. Julgamento em: 23/02/2010, publicado no DJE em: 22/03/2010, p. 82. Disponível em < <http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT16905261§ionServer=TSE&docIndexString=1> > Acessado em 07/04/2010, às 18:56:41.

TSE. **Recurso Especial Eleitoral nº 26.054/AL**. Min Rel. Francisco César Asfor Rocha. Julgamento em: 08/08/2006, publicado no DJE em: 25/08/2006, p. 169. Disponível em < <http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT21355469§ionServer=TSE&docIndexString=1> > Acessado em 14/10/2010, às 02:03:22

TSE. **Recurso Especial Eleitoral nº21.327/MG**, Min. Rel. Ellen Gracie, julgado em 04/03/2004, publicado no DJE em 31/08/2006, p. 126. Disponível em < <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.superior.eleitoral:plenario:acordao:respe:2004-03-04;respe-21327> > Acessado em 14/10/2010, às 02:04:34

TSE. **Recurso Ordinário nº752/ES**. Min. Rel. Fernando Neves da Silva. Julgamento em: 15/06/2004, publicado no DJE em: 06/08/2004, p. 163. Disponível em < <http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT20997841§ionServer=TSE&docIndexString=4> > Acessado em 12/10/2010, às 15: 35:15

TSE. **Recurso Ordinário nº733/GO**. Min Rel. Fernando Neves da Silva. Julgamento em: 04/05/2004. Publicado no DJE em: 21/06/2004 p. 87. Disponível em < <http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT18756971§ionServer=TSE&docIndexString=0> > Acessado em 12/10/2010, às 15: 40: 34.

TSE. **Recurso Ordinário nº749/DF**. Min Rel. José Delgado. Julgado em: 16/05/2006. Publicado no DJE em: 08/08/2006, p. 114. Disponível em < <http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT22197579§ionServer=TSE&docIndexString=0> > Acessado em 12/10/2010, às 16:00: 23

TSE. **Recurso Ordinário nº793/RO**, Min. Rel. Humberto Gomes de Barros, julgado em 19/08/2004, publicado no DJE em 29/10/2004, p. 02. Disponível em < <http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT9130037§ionServer=TSE&docIndexString=1> > Acessado em 08/10/2010, às 17: 10: 17

TSE. **Recurso Ordinário nº741/AC**, Min. Rel. Humberto Gomes de Barros, julgado em 22/02/2005, publicado no DJE em 06/05/2005, p. 151. Disponível em < <http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT18627332§ionServer=TSE&docIndexString=2> > Acessado em 09/10/2010, às 18:22:40

TSE. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº26.035/MG**. Min. Rel Geraldo Grossi, Julgado em 15/05/2007, publicado no DJE em 29/06/2007, p. 340. Disponível em < <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.superior.eleitoral;plenario:acordao:arespe:2007-05-15;respe-26035> > Acessado em 08/10/2010, às 17:15:33

TSE. **Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº6.643/SP**. Rel. Min Caputo Bastos. Julgado em 21/11/2006, publicado no DJE em 11/12/2006, p. 216. Disponível em < <http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT3378589§ionServer=TSE&docIndexString=0> > Acessado em 08/10/2010, às 17:17:55

TSE. **Agravo regimental em agravo de instrumento nº12099/SC**. Min. Relator Arnaldo Versiani Leite Soares, julgado em 15 de abril 2010, publicado em 18/05/2010, p. 30. Disponível em < <http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT12356517§ionServer=TSE&docIndexString=0> > Acessado em 08/10/2010, às 19:11:26

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. 3. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Interesse Público e abuso do poder público. In: **Abuso de Poder do Estado na Atualidade**. Coord: Mauro Roberto Gomes de Mattos e Liana Maria Tabora Lima. Editora América Jurídica: Rio de Janeiro, 2006