

DEBORA BONAT

**REFLEXÕES ACERCA DO ABUSO DE PODER POLÍTICO NO DIREITO
ELEITORAL BRASILEIRO**

CURITIBA

2001

DEBORA BONAT

**REFLEXÕES ACERCA DO ABUSO DE PODER POLÍTICO NO DIREITO
ELEITORAL BRASILEIRO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, ao Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Alcides Alberto Munhoz da Cunha

CURITIBA

2001

TERMO DE APROVAÇÃO

DEBORA BONAT

REFLEXÕES ACERCA DO ABUSO DE PODER POLÍTICO NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

Monografia de conclusão de curso aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel na Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, pela banca examinadora formada pelos seguintes professores:

Orientador: Prof. Dr. Alcides Alberto Munhoz da Cunha
Departamento de Direito Civil e Processual Civil
Faculdade de Direito, UFPR

Prof. Joaquim Munhoz de Mello
Departamento de Direito Civil e Processual Civil
Faculdade de Direito, UFPR

Prof. Mestre Sérgio Cruz Arenhart
Departamento de Direito Civil e Processual Civil
Faculdade de Direito, UFPR

Curitiba, novembro de 2001.

“Nunca houve, no mundo, duas opiniões exatamente iguais, nem dois fios de cabelo, nem dois grãos: a mais universal das qualidades é a diversidade.”

Michel de Mounaigne

“Aos meus Avós (Pedro e Jandira, Adão e Elena), com eterna gratidão, respeito e saudades.

Aos meus Pais, Piragibe e Neide, com muito amor e admiração, pelo apoio incansável.”

AGRADECIMENTOS

Meus mais sinceros agradecimentos a todas as pessoas que contribuíram direta ou indiretamente para a realização do presente estudo.

Em especial agradeço a Fabiano Hartmann Peixoto, namorado e amigo, sem dúvida um dos meus maiores incentivadores. Obrigada pelas palavras carinhosas e firmes nos momentos de angústia e insegurança, pela alegria nos momentos de tristeza e pela esperança nos momentos de desalento.

Obrigada a meus irmãos, por não deixarem que o desânimo me atrapalhasse. Obrigada, Daniele e Cleber, por estarem comigo nos momentos mais decisivos de minha vida, sempre opinando de maneira ponderada.

Não poderia deixar de agradecer a Letícia Küster Puppi, por sua amizade e disponibilidade. É extremamente difícil nos dias de hoje encontrar uma pessoa tão disposta a auxiliar o próximo, seja com sua vasta biblioteca, seja com seus conhecimentos jurídicos ou com sua amizade. Obrigada pelas infindáveis conversas sobre o direito eleitoral e pelo efetivo auxílio na realização desta monografia.

Meus sinceros agradecimentos ao Ministério Público Federal pela oportunidade de estágio, tomado em seu verdadeiro sentido. E em especial, ao Dr. Luis Sergio Langowski, responsável pela descoberta de um novo ramo do Direito, tão carente de estudo. Obrigada também, pela paciência e por todos os ensinamentos, fruto de valorosos debates e reflexões sobre o tema aqui estudado.

Nesse mesmo sentido, quero agradecer ao meu orientador, Dr. Alcides Munhoz da Cunha, por realizar uma verdadeira orientação, clareando meus caminhos nos momentos em que tudo parecia tão confuso e distante.

Por fim, mas não com menos importância, quero agradecer a todos os amigos e colegas da Faculdade de Direito e da Procuradoria da República, pelos melhores momentos de minha vida universitária. Em especial, quero agradecer

aos meus dois grandes amigos, Antonio Juliano Albanez e Juliano Baggio Gasperin, pelos memoráveis almoços e cafés, regados sempre com muita discussão e alegria. Obrigada também, por todo o auxílio prestado não só em relação a esta monografia, mas também pela ajuda e incentivo durante esse caminho que percorremos juntos.

RESUMO

O presente trabalho se debruçou no estudo do abuso de poder político tendo como base o direito eleitoral brasileiro. Dessa forma tentou realizar uma reflexão acerca do poder, mais especificamente do poder político. Para isso teve como ponto de partida uma visão filosófica e sociológica sendo adotado, posteriormente, os ensinamentos oferecidos pela doutrina eleitoral e pela jurisprudência. Dessa forma, o trabalho tentou demonstrar quais as exigências para a comprovação do abuso de poder político em matéria eleitoral, principalmente a questão da potencialidade e do momento em que ocorreu o abuso. A partir da verificação do abuso, delineou-se a sanção eleitoral imposta, tal seja, a inelegibilidade. Por fim, demonstraram-se quais os meios de coibição próprios e impróprios para a decretação do abuso.

SUMÁRIO

RESUMO.....	vii
I. INTRODUÇÃO.....	01
1. BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PODER POLÍTICO.....	02
1.1. Conceito de Poder e de Poder Político.....	02
1.2. O Poder Político Conforme o Modelo de Estado Adotado.....	04
1.2.1. O poder político nos Estados autoritários e totalitários.....	05
1.2.2. O poder político nos Estados democráticos.....	07
1.2.2.1. Democracia direta.....	08
1.2.2.2. Democracia semi-direta.....	09
1.2.2.3. Democracia representativa.....	11
2. CARACTERIZAÇÃO DO ABUSO DE PODER POLÍTICO NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO.....	15
2.1. O Abuso de Poder Político no Direito Eleitoral Brasileiro Visto a Partir da Teoria do Direito Administrativo.....	15
2.2. O Abuso de Poder Político no Direito Eleitoral Brasileiro.....	17
2.2.1. O uso indevido de poder político.....	19
2.2.2. O abuso de poder político.....	20
2.2.2.1. O princípio da potencialidade.....	23
2.2.2.2. Momento do abuso.....	25
3. PARÂMETROS PARA A CARACTERIZAÇÃO DA CONDUTA ABUSIVA.....	28
3.1. Princípios da Administração Pública.....	28
3.2. Condutas Vedadas aos Agentes Públicos (Artigos 41-A e 73 da Lei 9.504/97).....	30
3.2.1. Artigo 73 da lei 9.504/97.....	31
3.2.2. Art. 41-A da lei 9.840/99.....	42

4. SANÇÕES APLICADAS AO ABUSO DE PODER POLÍTICO.....	44
4.1. Breve Considerações Acerca das Inelegibilidades.....	44
4.1.1. Classificação das inelegibilidades.....	46
4.1.2. Vinculação constitucional das inelegibilidades.....	47
4.2. Da inconstitucionalidade da Lei 9.840/99.....	48
5. MEIOS DE COIBIÇÃO AO ABUSO DE PODER POLÍTICO.....	51
5.1. Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC).....	51
5.2. Ação de Investigação Judicial (AIJE) ou Representação Eleitoral por Abuso de Poder.....	56
5.3. Recurso (Ação) Contra a Diplomação.....	61
5.4. Ação de Impugnação de Mandato Eletivo.....	64
6. Conclusão.....	68
7. Bibliografia.....	70

I -INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo a análise do abuso de poder político, verificando sua incidência, suas características e os seus meios de coibição. Dada a rara doutrina a respeito do tema aqui abordado, o trabalho analisou os entendimentos jurisprudenciais existentes.

No primeiro capítulo será discutida a noção de Poder e de Poder político, nos diferentes modelos de Estado. Adotando primeiramente uma visão filosófica e sociológica, passando para a uma análise mais dogmática baseada em nossos ordenamentos e doutrinas.

O segundo capítulo discute a noção de agente político relacionando a teoria do Direito Administrativo com a legislação eleitoral vigente. Também será diferenciado o uso indevido do abuso de poder a partir do princípio da potencialidade.

Em um terceiro momento será realizada uma reflexão acerca da sanção eleitoral imposta ao abuso, tal seja, a inelegibilidade trazendo as classificações desta. Também será realizado um estudo sobre a constitucionalidade da Lei 9.804/99 e suas conseqüências.

No quarto capítulo, serão estipulados parâmetros para a configuração do abuso e do uso indevido de poder político. Para isso serão utilizados os 41-A e 73da Lei 9.504/97. E, por fim, serão vistos os meios de coibição para o abuso de poder político. Analisando os aspectos processuais e materiais que envolvem, o tema.

Todavia, ressalva-se que o presente estudo não tem como pretensão esgotar o tem aqui analisado, mas ao contrário, possui o objetivo de despertar o interesse dos operadores do direito em relação a um tema tão pouco explorado.

1. BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PODER POLÍTICO.

1.1. Conceito de Poder e de Poder Político.

Muitos foram os autores que estudaram o Poder em suas mais variadas facetas. Para Norberto BOBBIO, teórico político: “A palavra Poder designa a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. Tanto pode ser referida a indivíduos e a grupos humanos como a objetos ou fenômenos naturais¹.”

Hobbes, por sua vez, sustentou em *O Leviatã*, que o Poder se relaciona com a obtenção dos instrumentos aptos para a consecução dos fins desejados, sendo que o poder político é o único legitimado a usar a força contra os indivíduos. A partir dessa noção, Hobbes é considerado como um dos fundadores da teoria moderna de Estado, já que esse poder político inaugurou a passagem do Estado natural ou apolítico para o Estado civil ou político.

Embora Hobbes tenha contribuído para o estudo do poder sua teoria deve ser vista com alguns cuidados, pois como já assinalado, este teórico foi um dos responsáveis pela legitimação dos Estados autoritários modernos.

Max Weber, adotando uma concepção sociológica, é considerado como um dos grandes expoentes do estudo do Poder². conclui, esse autor, que a manutenção do poder depende do grau de legitimidade conferido pelos governados. Ou seja, a partir do momento em que não exista vínculo entre governante e governados, conseqüentemente, não haverá suporte legítimo para a manutenção do poder.

A partir dessa noção de legitimidade, Weber relaciona três tipos básicos de submissão, quais sejam, a submissão baseada no interesse de quem obedece, nos costumes e baseada no afeto. Derivam dessas, três tipos puros de Poder: o legal, o tradicional e o carismático.

O poder legal compreende, em uma análise singela, a obediência às regras jurídicas. Nesse caso, os indivíduos se submetem a uma regra geral e abstrata e não a

¹ BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. 2ª ed., Editora UNB, 1986, p. 933.

² WEBBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. 5ª ed. editora Guanabara Koogan, p. 349-359.

uma pessoa determinada. Cabe ressaltar que aquele que manda (superior) também obedece a um regulamento, uma vez que é nesse que reside a legitimação do poder. Caso o superior desobedeça as regras instituídas seu governo será considerado ilegítimo e a manutenção do poder estará ameaçada. A fonte desse poder é a lei e o aparelho administrativo é a burocracia. Tem-se como exemplo básico desse tipo puro de poder a estrutura moderna de Estado.

Já o poder tradicional é caracterizado por uma relação entre o senhor (quem ordena) e o subordinado (quem obedece) baseada na tradição e nos costumes e não em regulamentos. O tipo mais puro dessa forma de poder é o patriarcal, no qual há completa dependência ao senhor como ocorre, por exemplo, no regime escravocrata, sendo que é essa dependência que estabelece os vínculos e a legitimação do poder. Nesse tipo de poder não há espaço para questionamentos sobre as decisões tomadas pelo senhor. O aparelho administrativo, conseqüentemente, é o modelo patriarcal já que os subordinados encontram-se ligados pessoalmente ao patrão, ao senhor.

Por fim, o último tipo de Poder é o carismático. Nesse caso, os apóstolos (quem obedece) estão vinculados ao líder (quem manda) pela dedicação afetiva à pessoa do senhor, o qual exerce a dominação através do heroísmo, devoção afetiva, faculdades mágicas, poder intelectual ou da oratória. O exemplo clássico desse tipo de dominação é o do profeta que utiliza seus poderes mágicos a fim de exercer seu poder sobre os apóstolos, os quais o seguem acreditando piamente em suas previsões. Da mesma forma, alguns políticos através da oratória conseguem comandar multidões de pessoas. A fonte desse tipo de poder é o carisma, tomado aqui sem nenhum juízo de valor. O aparelho administrativo é escolhido de acordo com a vocação pessoal e não com a qualificação profissional do profeta³.

Posteriormente, destaca-se a teoria defendida por Harold LASWELL através da qual o poder político é visto como fenômeno empiricamente observável, contrapondo-se às teorias jurídicas e filosóficas centradas no conceito de Estado. Para

³ Para um maior aprofundamento: DREIFUSS, René Armand. *Política, poder, estado e força: uma leitura de Weber*. Petrópolis: Vozes, 1993.

aprofundar seu estudo recorreu à teoria psicanalítica freudiana, identificando a personalidade política orientada predominantemente para a busca do Poder⁴.

Já Talcott PARSONS, concluiu, a partir da política geral., que o poder político se traduz na “capacidade geral de assegurar o cumprimento das obrigações pertinentes dentro de um sistema de organização coletiva em que as obrigações são legitimadas pela sua coessencialidade aos fins coletivos e portanto podem ser impostas com sanções negativas, qualquer que seja o agente social que as aplicar⁵.”

Franz NEUMANN afirma que o poder político é de difícil conceitualização, dividindo-o em duas esferas. A primeira seria aquela que expressa o controle da natureza, consistindo na compreensão pelo homem da natureza, submetendo-a aos seus interesses. A segunda, refere-se ao controle dos homens, isto é, concentra-se no Estado e “ trata do controle de outros homens para o fim de influenciar o comportamento do estado, de suas atividades legislativas, administrativas e jurídicas.” E continua: “aquêles que detêm o poder político são compelidos a criar reações emocionais e racionais sobre os que são por eles governados, induzindo-os a aceitar, implícita ou explicitamente, as ordens do comando que vem de cima⁶.” [sic]

José Afonso da SILVA, tendo como base o direito constitucional, escreveu que o Poder Político é desempenhado pelo Estado visando a ordenação das relações entre os grupos sociais e os indivíduos entre si e reciprocamente a fim de que se realize o bem comum⁷.

Cabe ressaltar que tais concepções de poder são extremamente relevantes para a teoria política, assim como para o direito eleitoral. Da mesma forma, este poder político pode ser estudado de acordo com o exercício de quem o detém. A partir da figura do governante pode ser analisada a sua origem, seu exercício, sua extinção em determinada sociedade, conforme o modelo de Estado adotado.

1.2. O Poder Político conforme o Modelo de Estado Adotado.

⁴ Citado por BOBBIO, Norberto. p. 935.

⁵ Citado por BOBBIO, Norberto. p. 937.

⁶ NEUMANN, Franz. *Estado democrático e Estado autoritário*. RJ: Zahar Editore, 1969, p.7-30.

⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19ª ed., rev., atual., SP: Malheiros, 2000.

O poder político será exercitado de maneira diversa conforme o modelo de Estado adotado, podendo ter maior ou menor participação popular, ser plural ou então concentrando nas mãos de apenas um líder ou governante. A partir disso, pode-se distinguir o poder político existente nos poderes absolutos e a dos poderes limitados, nos quais existe a democracia.

1.2.1. O poder político nos Estados autoritários e totalitários.

O poder político nos poderes absolutos é geralmente oriundo da irreflexão e do irracionalismo. Segundo BONAVIDES, encontram-se na teoria contratualista hobbesiana, formulada no século XVII, as bases dos totalitarismos contemporâneos⁸. O autor afirma ainda que independe o nome que se dê para o autoritarismo, pois esse sempre nega a liberdade e priva o povo dos direitos fundamentais.

Para BOBBIO, o autoritarismo é uma imposição de obediência geral, ocasionando a opressão da liberdade do povo, constituindo doutrinas antiracionalistas e antigualitárias. Segundo esse autor, quando se fala em regimes autoritários se quer designar toda uma gama de regimes antidemocráticos com características próprias, entre elas, inexistência total ou parcial de Parlamento e eleições populares⁹, ausência de liberdade dos subsistemas democráticos, proibição da oposição política assim como do pluripartidarismo. E o autor complementa: “nesse sentido o Autoritarismo é uma categoria muito geral que compreende grande parte dos regimes políticos conhecidos, desde o despotismo oriental até ao império romano, desde as tiranias gregas até às senhorias italianas (...)”¹⁰.

Segundo Juan LINZ, citado por BOBBIO:

⁸ Sobre essa noção da teoria de Hobbes, Norberto BOBBIO revela que esse autoritarismo pregado na obra de Hobbes é singular, pois parte da igualdade entre os homens para ocorrer uma obediência racional e incondicional ao soberano.

⁹ Nesse tipo de sistema poderá até existir um Parlamento o então poderão ocorrer as eleições, mas terão apenas uma função cerimonial.

¹⁰ BOBBIO, Norberto. p. 258.

“(…) os regimes autoritários são sistemas políticos com um pluralismo político limitado e não responsável; sem uma ideologia elaborada e propulsiva, mas com mentalidade característica, sem uma mobilização política intensa ou vasta, exceção feita em alguns momentos do seu desenvolvimento; e onde um chefe, ou até um pequeno grupo, exerce o poder dentro dos limites que são formalmente mal definidos mas de fato habilidosamente previsíveis¹¹.”

Embora muitos autores utilizem as expressões autoritarismo e totalitarismo como sinônimas, seus princípios são distintos. No totalitarismo existe a imposição de uma ideologia forte em relação a sociedade que a aceita de maneira coercitiva. Essa ideologia é real e identificável.

Sua natureza revela a “penetração e mobilização total do corpo social com a destruição de toda linha estável de distinção entre o aparelho político e a sociedade¹²”, sendo que seus elementos constitutivos são: a ideologia, o partido único, o ditador e o terror.

A ideologia totalitária, geralmente, caracteriza-se pela crença de determinado povo em sua superioridade em relação aos demais povos, como aconteceu na Alemanha com a disseminação da ideologia nazista. Para que tal situação se concretize existe um movimento contínuo de destruição ou de instrumentalização de determinada instituição ou até mesmo do ordenamento jurídico. Cabe por fim acrescentar, que essa ideologia dominante possui tamanha força que conduz os súditos a acreditarem sem nenhuma oposição, fazendo dela uma verdadeira opção de vida.

O partido único, tomando por base a ideologia, contrapõe-se e se sobrepõe à organização do Estado, politiciza as mais diversas atividades sociais e grupos, subordinando-os aos princípios e aos imperativos ideológicos.

O ditador é o proprietário exclusivo da ideologia, exercendo o poder de forma absoluta sobre a organização do regime, gerando um caráter de imprevisibilidade, pois aplica sua vontade arbitrariamente a fim de manter seu poder pessoal.

O terror deriva do movimento de transformação imposto pela ideologia e pela personalização do poder, inibindo toda e qualquer oposição gerando, conseqüentemente, uma adesão coercitiva das massas à pessoa do seu líder.

¹¹ BOBBIO, Norberto. p. 256.

Por fim, BOBBIO conclui que o totalitarismo designa um certo modo extremo de fazer política, antecipando-se a uma certa organização institucional ou a um certo regime que penetra e mobiliza uma sociedade inteira retirando-lhe sua autonomia.

Tanto nos regimes autoritários como nos totalitários, o poder político é imposto verticalmente, com o escopo de oprimir o povo, retirando-lhe toda a sua liberdade de expressão e demais garantias e direitos individuais. Nesses tipos de regimes não há como tutelar o abuso de poder, já que esse é contínuo e legitima o próprio poder.

1.2.2. O poder político nos Estados democráticos.

A democracia não deve ser restringida à noção de governo ou de representatividade, mas deve ser compreendida antes de tudo como uma “*forma de convívio social*”. Sobre esse assunto escreveu William KERBI, citado por José Néri da SILVEIRA: “A democracia é primeiramente social, moral, espiritual e, secundariamente, política. É uma filosofia de vida, tanto quanto uma teoria de governo. É inspirada por um nobre conceito do indivíduo, da dignidade de sua pessoa, da respeitabilidade de seus direitos, da exigência de suas potencialidades para um desenvolvimento normal¹³.”

Democracia, segundo José Afonso da SILVA: “é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no decorrer da história.” E continua: “a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo, em proveito do povo¹⁴.”

O conceito de LINCOLN difundiu-se pelo mundo devido a sua simplicidade, clareza e conteúdo. Para esse autor, a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo. Afirmando isso, LINCOLN quis dizer que o povo é a fonte da democracia possuindo a titularidade do poder e por isso o governo deve estar apoiado

¹² BOBBIO, Norberto. p. 258.

¹³ SILVEIRA, José Néri da. *Aspectos do Processo Eleitoral*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 13.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. p. 130.

no consentimento popular, garantindo o máximo de segurança e bem-estar ao povo, retirando toda e qualquer imposição autoritária.

Um Estado que adote a democracia terá maior interferência do povo nas decisões políticas, seja de maneira direta, semi-direta ou de maneira representativa.

1.2.2.1. Democracia direta.

Na democracia direta o povo exerce os poderes governamentais por si só, ou seja, o povo direta e imediatamente delibera sobre todas as questões de interesse do Estado. Segundo muitos historiadores, esse tipo de democracia existiu na Grécia antiga quando o povo se reunia no *ágora*¹⁵ para resolver questões referentes as cidades-estados. Paulo BONAVIDES, ensina que os cidadãos atenienses dedicavam-se inteiramente aos assuntos governamentais e tamanha dedicação só era possível devido ao regime escravocrata adotado, uma vez que aos escravos cabia trabalhar e aos cidadãos gregos competia cuidar das coisas do Estado¹⁶.

Fustell de COULANGES relata que esse tipo de democracia acarretava em grande sacrifício para o povo ateniense, já que impunha diversas exigências ao cidadão ateniense:

Um dia o ateniense era chamado à assembléia do seu “demo” onde deve deliberar sobre os interesses religiosos ou financeiros dessa pequena associação. Outro dia esse mesmo ateniense é convocado para a assembléia da sua tribo; trata-se de regulamentar uma festa religiosa, ou de examinar as despesas, ou de promulgar decretos, ou ainda de nomear chefes e juizes.

Três vezes por mês, regularmente, deve assistir à assembléia geral do povo, e não tem direito de faltar. Ora, a assembléia é longa e ele não vai à assembléia apenas para votar. Chegando pela manhã, exige-se que o ateniense ali permaneça até horas avançada do dia para ouvir os oradores. Não pode votar se não esteve presente desde o início da assembléia, ouvindo todos os discursos. (...)

Vê-se quão pesado encargo era ser cidadão de um Estado democrático, porque correspondia a ocupar, sem serviço da cidade, quase toda a sua existência pouco tempo lhe restando para os trabalhos pessoais e para sua vida doméstica.

Por isso, com muita justiça, dizia Aristóteles não poder ser cidadão aquele homem que necessitasse trabalhar para viver. Tais eram as exigências da democracia. O

¹⁵ Espécie de praça pública na qual os cidadãos atenienses se reuniam para deliberar os assuntos de interesse governamentais.

¹⁶ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 5ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 1983.

cidadão, como funcionário público de nossos dias, devia pertencer inteiramente ao Estado. Na guerra dava-lhe o sangue; durante a paz, o seu tempo¹⁷.

Cabe por fim ressaltar que somente participavam da democracia direta os cidadãos atenienses (homens atenienses, nascidos de pais atenienses), ficando excluídos os escravos, as mulheres e os menores de vinte anos. Em face desse panorama nota-se claramente que a chamada democracia ateniense não abraçava todo o povo, existindo diversas restrições. Além do mais, aos cidadãos atenienses cabia somente votar e ouvir os discursos quando da assembléia geral.

Verifica-se que a grande participação dos cidadãos residia no voto. A partir disso, BONAVIDES afirmou que é na democracia direta que se encontra o “mais alto grau de genuinidade”¹⁸, uma vez que a vontade do povo não se faz representar nem é delegada, mas ao contrário, ela é soberana e plena conferindo legitimidade a todos os atos do poder. Todavia, é nesse ponto que ela se torna perigosa, pois pode ser convertida em um poder absoluto e para isso bastaria apenas que um líder, através de sua boa oratória, carisma ou instituindo um novo ordenamento jurídico instituir uma autoridade suprema e ilimitada e conduzindo a massa de cidadãos conforme seu desejo.

1.2.2.2. Democracia semi-direta.

A democracia semi-direta é aquela que se apoia na representatividade mas possui mecanismos que permitem a participação direta do povo em algumas decisões institucionais, políticas e até mesmo jurídicas. Segundo Paulo BONAVIDES¹⁹, o povo não tem apenas a função de eleger seus representantes, mas também de participar de maneira mais efetiva, decidindo sobre matérias de sua competência. Contudo, tais mecanismos de participação não fornecem ao povo uma possibilidade ampla de discussão antes da deliberação, pois ao povo cabe apenas votar. Tais institutos

¹⁷ COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. São Paulo: Ed. Hermus, 1975, p. 265-266.

¹⁸ BONAVIDES, Paulo. p. 505.

¹⁹ BONAVIDES, Paulo. P. 505.

compreendem o referendo, plebiscito, a iniciativa, as ações coletivas em geral, o veto popular e o *recall*.

Referendo é a consulta feita à vontade popular em relação a determinados projetos de lei aprovados pelo legislativo. Nesse caso, o projeto já fora aprovado cabendo aos eleitores apenas informarem se concordam ou não com o mesmo. Sua origem se encontra nas antigas Dietas das Confederações Germânicas e Helvéticas, quando todas as leis eram aprovadas *ad referendum* pelo povo. Já o plebiscito é a consulta popular anterior a uma formulação legislativa sobre questões política ou institucional.

A iniciativa popular é o instrumento pelo qual o povo apresenta projetos de leis federais, estaduais e municipais ao legislativo, subscritos por um número mínimo de eleitores. Em nosso sistema, essa modalidade não pode ser aplicada para as leis constitucionais. Nos Estados Unidos há duas espécies de iniciativa popular: (a) *iniciativa direta*, na qual o projeto de lei contendo um número mínimo de eleitores deve ser necessariamente submetido a deliberação dos eleitores nas próximas eleições e (b) *iniciativa indireta*, na qual é fornecido ao legislativo estadual a possibilidade de discussão e votação do projeto e somente no caso em que este não for aprovado é que será submetido a aprovação popular.

As ações coletivas em geral, por exemplo a ação popular, consistem na possibilidade de qualquer membro da coletividade, com maior ou menor amplitude, invocar a tutela jurisdicional para defender direito ou interesse público.

O veto popular, denominado pelos autores norte americanos de *mandatory referendum*, por se assemelhar em muito ao referendo, fornece aos eleitores após a aprovação de um projeto pelo legislativo um prazo para que requeiram a aprovação popular. No Brasil, o veto é de competência privativa do Chefe do Executivo.

Por fim, o *recall* é um mecanismo norte americano que possui dois objetivos. O primeiro é revogar a eleição de um legislador ou de um funcionário eletivo. No Brasil, embora não possuindo a mesma denominação, também há a possibilidade de revogar um eleição, seja através do pedido de anulação das eleições, seja posteriormente pelo “recurso contra a diplomação” ou pela ação de impugnação de

mandato eletivo. O segundo é a possibilidade de reforma de uma decisão judicial que tenha declarado determinada norma inconstitucional. Este último é denominado de *recall judicial* e foi preconizado por Roosevelt em 1912 durante uma de suas campanhas eleitorais. No Brasil, para se atacar uma lei inconstitucional deve ser utilizada a ação direta de inconstitucionalidade, ou através de qualquer ação pelo sistema difuso de controle da constitucionalidade.

A limitação e a impossibilidade material desse institutos adotados pela democracia semi-direta tornaram inevitável, no entender de Dalmo de Abreu DALLARI²⁰, a adoção da democracia representativa, a qual será a seguir analisada.

1.2.2.3. Democracia representativa.

Na democracia representativa o povo concede um mandato a determinado cidadão, de forma eletiva, para que na condição de seu representante realize a vontade popular.

O mecanismo da representação sempre existiu como forma de exercitar o poder. Tem-se conhecimento que mesmo em Atenas, quando das deliberações no *ágora* o poder emanava de um órgão denominado de Conselho dos Quinhentos.

Atualmente, não se pode conceber um Estado em que não haja a representatividade pois a população continua crescendo vertiginosamente, as relações sociais e políticas entre os povos estão se estreitando devido a globalização ocasionando, conseqüentemente, uma impossibilidade material para a realização da democracia de forma direta.

A democracia representativa consiste no processo de escolha através do eleitorado de um país, de determinados indivíduos que preencham as condições de elegibilidade do sistema normativo adotado, para compor os quadros da Administração Pública (Legislativo e Executivo) representando a vontade popular.

²⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 1982, p. 134-140.

Dessa maneira, nascerá um vínculo de legitimação entre o eleitor e eleito, proporcionado não só pela escolha feita pelo primeiro, mas também pela temporariedade do mandato eletivo, pois o eleitor poderá renovar ou revogar a sua confiança no representante eleito de tempos em tempos.

A relevância da democracia representativa nos tempos atuais implica na necessidade de que agentes políticos exercitem o poder político de forma séria e comprometida, sob pena de perderem a legitimação do seu poder.

Traz também a importância do sufrágio universal e dos partidos políticos para que esse processo seja realizado da forma mais democrática possível. A Constituição brasileira em seu artigo primeiro dispõe que o pluripartidarismo é essencial para a democracia. Isso porque, a diversidade de ideologias apresentadas e o constante debate de idéias fornece um leque de possibilidades para os eleitores se filiarem de acordo com o que julgarem correto ou adequado. A doutrina mais moderna não vê a possibilidade de existir democracia representativa sem o processo eleitoral.

Segundo Pietro VERGA, citado por José Afonso da Silva, partidos políticos “são associações de pessoas com uma ideologia ou interesses comuns, que, mediante um organização estável, miram exercer influência sobre a determinação da orientação política do país.”

Cada partido político terá uma natureza distinta, baseada nas idéias e concepções que os uniram. Contudo, nem sempre os partidos políticos irão se formar com o simples recrutamento de indivíduos, podendo possuir uma base já formada anteriormente, por exemplo, podem se formar partidos políticos a partir de organizações sindicais ou profissionais, expressando a ideologia destes.

Em um regime competitivo como o nosso, o partido político busca sempre apresentar novas idéias e mensagens acessíveis, demonstrando o eficiente trabalho de seus representantes em relação a comunidade visando receber em troca o seu apoio.

Os partidos políticos constituem elementos necessários para a conquista ou manutenção do poder, refletindo, por isso, a democratização do poder político devido a variedade de opiniões e debates fomentados, não só em época de campanha eleitoral. Por isso a Constituição de 1988 e a Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95)

estabeleceram e regulamentaram o pluripartidarismo e a autonomia, para que os partidos políticos se regulem, definindo sua estrutura interna, organizacional e de funcionamento.

O pluripartidarismo é essencial para a realização de uma verdadeira democracia pois proporciona o embate de idéias e o controle desempenhado pelos partidos uns em relação aos outros e em relação ao governo. A existência de um partido único faz com que determinado segmento da sociedade sempre esteja no poder, podendo até transformar os rumos do Estado, da democracia para o autoritarismo.

O sufrágio universal é outro princípio da democracia representativa sendo acolhido pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 14. Segundo José Afonso da SILVA: “Considera-se, pois, universal o sufrágio quando se outorga o direito de votar a todos os nacionais de um País, sejam restrições derivadas de condições de nascimento, de fortuna e capacidade especial²¹.”

Somente uma eleição pautada no sufrágio universal e igualitário (cada eleitor equivale a um voto) e na atuação dos Partidos políticos é que a democracia representativa desempenhará sua função, constituindo um verdadeiro Estado de Direito Democrático, no qual a democracia ocupa um lugar de destaque. Cabe ressaltar que esse modelo de Estado não é apenas a reunião do Estado Liberal ou de Direito com o Estado Social ou Democrático.

O Estado Liberal ou Estado de Direito teve como principais características a submissão à lei, divisão de poderes e garantia dos direitos individuais. A missão desse Estado é a omissão, isto é, o Estado deve se manter afastado de uma regulamentação maciça em relação a sociedade civil. O Estado deve apenas assegurar a ordem natural, sendo que a liberdade é inerente a ela. Diante disso, ao Estado cabe apenas ser guardião da liberdade individual e não cuidar do seu bem-estar. Os direitos fundamentais nesse caso, expressavam seu papel negativo, isto é, não serviam para proteger os indivíduos mas sim para frear as ações do Estado.

²¹ SILVA, José Afonso da. p. 357.

Como esse Estado não conseguiu responder a diversas questões sociais, uma vez que a economia de mercado não fluiu conforme o previsto. Surge então, o Estado Social de Direito, no qual o principal objetivo era corrigir o individualismo liberal pelos chamados direito sociais e realizações da justiça social. Existem dois elementos preponderantes nesse caso, quais sejam, a existência do capitalismo que se alterou para funcionar nesse novo modelo estatal e a consecução do bem-estar social.

Contudo, tais alterações não refletiam o caráter democrático. Para que esse exista, faz-se necessário alterar a estrutura do Estado como fez nossa Constituição de 1988 irradiando valores da democracia a todos os elementos constitutivos do Estado. Nesse sentido José Afonso da SILVA expressou muito bem, o que vem a ser o Estado Democrático de Direito:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser **um processo** de convivência social numa sociedade livre justa e solidária, em que o **poder emana** do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, direta mente ou por **representantes** eleitos; participativa, porque envolve a participação crescente do **povo no processo** decisório e na formação dos atos do governo; pluralista , porque **respeita a** pluralidade de idéias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo **entre opiniões** e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de **organização** e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de **liberação da pessoa** humana das formas de opressão que não apenas do reconhecimento **formal de certos** direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de **condições** econômicas suscetíveis de favorecer seu pleno exercício.

E conclui: É um tipo de Estado que tende a realizar a **síntese do processo** contraditório do mundo contemporâneo, superando o Estado **capitalista para** configurar um Estado promotor de justiça social que o **personalismo e o monismo** político das democracias populares sob o influxo do **socialismo real não foram** capazes de construir²².

É nesse Estado que o abuso de poder será analisado sempre **privilegiando os** princípios da democracia e os direitos e garantias individuais.

²² SILVA, José Afonso da. p. 123 e124.

2. CARACTERIZAÇÃO DO ABUSO DE PODER POLÍTICO NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

2.1. O Abuso de Poder Político no Direito Eleitoral Brasileiro Visto a Partir da Teoria do Direito Administrativo.

Agente público é qualquer pessoa que possua um cargo e exerça uma função pública como preposto do Estado²³. E como integrante da Administração Pública está adstrito às funções previstas na lei, subdividindo-se em três categorias, quais sejam, a dos agentes políticos, dos agentes particulares em colaboração e dos servidores públicos.

O primeiro teria por escopo, segundo Osvaldo Aranha Bandeira de MELLO: “propor, estabelecer ou decidir as diretrizes políticas dos entes públicos, enfim, focalizar os princípios diretores e coordenadores de sua atividade²⁴.”

Sua investidura ocorre através da realização das eleições, a qual lhes confere o direito a exercer um mandato temporário. Não se submetem às regras gerais aplicadas aos agentes públicos, estando especialmente sob o crivo das normas que dizem respeito às prerrogativas e à responsabilidade política. São eles: os chefes do executivo e seus auxiliares e os membros do legislativo, nos três âmbitos da Federação.

A segunda categoria, agentes particulares em colaboração, como a própria expressão revela, são particulares que realizam funções pública de acordo com o vínculo existente entre esses e a Administração Pública. Tem-se como exemplo, os jurados, as pessoas convocadas para serviços eleitorais (os mesários e os integrantes de juntas apuradoras) e os titulares de ofício de notas e de registro não oficializados.

A terceira classificação é a dos servidores públicos. Esses estão vinculados ao Estado através de uma relação permanente de trabalho recebendo, em contrapartida, uma determinada remuneração.

²³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. p. 415.

²⁴ MELLO, Osvaldo Aranha Bandeira de. Princípios Gerais do Direito Administrativo, vol. II, 1974, p. 287.

Além dessas três categorias encontram-se os agentes de fato, os quais não são agentes públicos pois a sua relação para com a Administração Pública é apenas de fato e não de direito. Essa classe compreende os agentes necessários, aqueles que praticam atos em situações excepcionais como se fossem agentes de direito, por exemplo nos casos de emergência. Ou então, os agentes putativos, os quais não possuem investidura, mas desempenham sua atividade na presunção de que houvesse legitimidade.

Cada agente terá a seu cargo atreladas determinadas funções, as quais deverão ser executadas para beneficiar a população. Caso o agente realize suas funções conforme o disciplinado de acordo com o previsto em lei, estará usando normalmente de seu poder, mas se ultrapassar os limites impostos pela lei estará abusando ou usando-o indevidamente.

Esse abuso ou uso indevido poderá ter finalidade eleitoral sendo que é nesse momento que a Justiça Eleitoral deve agir de forma a controlar as condutas abusivas ou indevidas, em matéria eleitoral, através de procedimentos específicos com o escopo de garantir a legitimidade do pleito e a soberania da vontade do eleitorado.

Principalmente com a inserção do instituto da reeleição através da Emenda Constitucional nº 16/97, o abuso de poder político e o seu uso indevido ganharam um destaque todo especial no processo eleitoral, uma vez que não se faz necessária a desincompatibilização para os chefes do executivo que disputam o pleito. Com isso, o uso da máquina administrativa tornou-se um grande diferenciador entre os candidatos que concorrem à reeleição e aqueles que buscam pela primeira vez uma cadeira no corpo administrativo do Estado.

Os administrativistas têm se ocupado com bastante intensidade acerca desse tema, já que é na esfera administrativa que o abuso de poder ocorre com maior frequência, dividindo-o em duas situações: ou o agente atua extrapola sua esfera de competência, ou atua dentro do limite de sua competência, mas afasta-se do interesse público que deve nortear as ações dos agentes públicos. O primeiro é denominado excesso de poder, pois o agente invade a esfera de competência de outro agente ou ainda realiza o exercício de determinadas atividades que a lei não lhe conferiu. O

segundo é o desvio de poder porque, nesse caso, mesmo agindo dentro de suas funções o fim almejado não é o interesse público mas sim um interesse particular.

O abuso de poder, assim como o seu uso indevido, constitui ato ilegal, podendo refletir em vários ramos do Direito. Assim, a revisão desse ato poderá ocorrer na esfera administrativa (por exemplo: a revisão de processo disciplinar ou ainda exoneração de funcionário público), civil (responsabilidade civil do Estado no tocante a reparação de danos sofridos), penal (improbidade administrativa) e até na eleitoral quando ocorrer com o intuito de beneficiar ou prejudicar determinado candidato (troca de voto por emprego público).

Diante disso, essa teoria pode ser transplantada para o Direito Eleitoral, já que quando um agente público agir com excesso ou desvio de poder com o intuito de influenciar o eleitorado estará agindo de forma irregular, incorrendo ou no uso indevido ou abuso de poder.

2.2. O Abuso de Poder Político no Direito Eleitoral Brasileiro.

Em âmbito eleitoral o uso indevido e o abuso de poder referem-se primordialmente a dois aspectos: o político e o econômico. Contudo, o poder político poderá refletir uma das facetas do poder econômico, expressando um cunho pecuniário. Segundo o Prof. Alcides Munhoz da CUNHA: “(...)o uso indevido ou abuso de poder político constitui-se em uma especificação ou variante do uso indevido ou abuso da máquina administrativa, de bens públicos ou da influência viciosa de quem está investido de autoridade. Tudo isso pode ter uma expressão pecuniária ou econômica²⁵.”

Tais modalidades de abuso ou de uso indevido de poder em relação ao Direito Eleitoral dizem respeito ao aliciamento ilegítimo de eleitores, retirando-lhes sua vontade e gerando danos à liberdade do sufrágio e à isonomia entre os candidatos e por isso é que deve ser tão combatido.

²⁵ CUNHA, Alcides Munhoz. p. 31.

O abuso ou o uso indevido do poder no aliciamento de eleitores revela, em uma primeira análise, a miserabilidade dos brasileiros. Trocar ou melhor vender o voto, que é uma das melhores maneiras de exercitar a democracia, por benesses não demonstra somente o caráter ilícito da conduta, mas também a pouca experiência democrática, a deficiência educacional e a perpetuação de um sistema eleitoral retrógrado no qual prevalece o voto de cabresto ou então censitário em detrimento ao sufrágio universal. Por outro lado, traz a tona o caráter inescrupuloso dos candidatos, os quais, por ironia, são eleitos para representar a vontade popular.

Todavia, não se restringe a tal constatação. Mesmo em países desenvolvidos nos quais a população desfruta de boas condições há o abuso de poder político e econômico. Esse, segundo Lauro Barreto, foi progredindo e atualmente se encontra em um estágio em que ocorre subliminarmente, de maneira quase imperceptível, mas revelando inconscientemente sua poderosa função. Um exemplo disso são as propagandas institucionais realizadas no último ano da gestão do agente político candidato à reeleição ou então da inauguração de obras assistenciais de caráter emergencial para a população.

Além dos agentes públicos, os integrantes do Poder Judiciário poderão incorrer em abuso de poder político. Muitos Magistrados, Promotores e Procuradores utilizando da influência que possuem, principalmente em cidades pequenas, podem beneficiar um determinado candidato. Poderão ainda, acelerar ou retardar o andamento processual ou pior julgar os processos de forma parcial. Nesse caso, as autoridades judiciárias estarão praticando uso indevido ou abuso de autoridade, que é sinônimo de uso indevido ou abuso de poder político em matéria eleitoral, além de outros atos ilícitos regulamentados pelas Leis Orgânicas de cada instituição. Os meios de coibição e as sanções, em matéria eleitoral, aplicadas a esse caso específico serão estudadas no último capítulo deste trabalho.

Em âmbito eleitoral, o abuso não se confunde com o simples uso indevido de poder político. Cada um possui características próprias e terão, conseqüentemente, sanções diferenciadas. A distinção entre uso indevido e abuso de poder político é de extrema relevância para o direito eleitoral; ao abuso que é uma forma qualificada,

extremada do uso indevido é aplicada a sanção mais séria em matéria eleitoral, a inelegibilidade.

2.2.1. O uso indevido de poder político.

O uso indevido de poder ser caracteriza por uma atitude em desconformidade com a lei, constituindo um ilícito. Na prática atinge apenas um pequeno número de eleitores, não comprometendo a lisura do pleito. Segundo Alcides Munhoz da CUNHA:

“O uso indevido do poder traduz-se obviamente em uma atitude contrária à lei, por isso mesmo indevida, irregular, caracterizadora de um ilícito administrativo ou penal, segundo a tipificação legal, objetivamente descrita. O fato tipificado é considerado, por si só, como atentatório aos interesses eleitorais. Nesse contexto, **tem-se que o financiamento irregular de uma campanha, as ofensas à honra de um candidato através da distribuição de panfletos ou através da veiculação por rádio e televisão, inclusive fora do horário da propaganda gratuita, cessão das instalações de um prédio público para funcionamento de um comitê de partido ou candidato, a cessão de um veículo oficial para a propaganda eleitoral, etc., tudo caracteriza uso indevido, podendo incidir na tipificação de um crime, com as correspondentes sanções penais, ou ainda, podendo caracterizar ilícito administrativo, ensejando, conforme o caso, sanções como a imposição de multas, suspensão das transmissões pelas emissoras de rádio ou televisão, apreensão do material de propaganda, etc. Reflexamente, pode ocorrer uma inelegibilidade para futuras eleições (exógena) como aquela decorrente de condenação criminal²⁶.**”

Constituirá, portanto, uso indevido de poder, a realização de qualquer conduta vedada ao agente público. Essa conduta não precisa beneficiar diretamente o agente que a praticou, mas poderá apenas servir de auxílio para outro candidato que esteja sendo apoiado pelo agente em questão.

O uso indevido terá como principal sanção a aplicação de multa, mas conforme a atitude realizada pelo agente poderá ainda sofrer outras penalidades. Entre elas, caso o uso indevido tenha sido praticado através dos meios de comunicação esses poderão sofrer a suspensão de suas programações.

²⁶ CUNHA, Alcides Munhoz da. p. 32.

Muitas vezes, o uso indevido poderá constituir crime, entre os quais encontram-se os artigos 346, 377 e 299 entre outros.

O uso indevido se concretiza quando o agente atua extrapolando os limites de sua competência ou quando mesmo dentro dessa, ordena ou realiza condutas que terão reflexos eleitorais, infringindo o princípio da isonomia entre os candidatos. Portanto, deve restar claro que não é o modo como o agente realizou a conduta, mas a proporcionalidade de eleitores atingidos pela ação que irá diferenciar o uso indevido do abuso de poder.

2.2.2. O abuso de poder político

O abuso de poder, por sua vez, possui características próprias, não existindo com a simples infração à lei, ele possui dimensão maior que o uso indevido comprometendo a lisura do pleito e por isso deve ser tão combatido.

Para Adilson Abreu DALLARI²⁷ o abuso ocorre: “quando uma autoridade pública, no uso de suas prerrogativas inerentes ao poder/dever de que está investida, ultrapassa os limites da legalidade e da legitimidade, ainda que inconscientemente , produzindo ou podendo produzir situações de indevido favorecimento a correligionários, aliados ou determinados postulantes a cargos eletivos.”

Já para Adriano Soares da COSTA:

Abuso de poder político é o uso indevido de cargo ou função pública, com finalidade para obter votos para determinados candidato. Sua gravidade consiste na utilização do *munus* público para influenciar o eleitorado, com desvio de finalidade. É necessário que o fatos apontados como abusivos, entretentes, se encartem nas hipóteses legais de improbidade administrativa (Lei 8.429/92), de modo que o exercício de atividade pública possa se caracterizar como ilícita do ponto de vista eleitoral.

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.²⁸

²⁵ DALLARI, Adilson Abreu. p. 239.

²⁸ COSTA, Adriano Soares da. p. 325.

Analisando tais conceitos, à primeira vista, parece que o uso indevido e o abuso são figuras que se identificam em matéria eleitoral. Contudo, esse não é o entendimento que deve prevalecer.

O poder político é um conceito unívoco, ou seja, ele não será diferente conforme o ramo do direito em que for analisado. Contudo, o seu exercício poderá ser mais ou menos autoritário e, conseqüentemente, mais ou menos democrático.

Em nosso sistema, as condutas dos agentes públicos estão circunscritas pelos princípios que regem a Administração Pública, presentes na Constituição Federal de 1988 e em leis infraconstitucionais. Tais dispositivos regulamentam e disciplinam o uso desse poder. Caso o agente respeite tais leis e princípios ele estará usando o seu poder de forma adequada. Todavia, a maioria dos agentes não procede dessa forma, realizando atos fora de sua competência ou extrapolando-a. Essas atitudes poderão ter reflexos em diversas áreas, civil, penal, administrativa e eleitoral.

Para que o abuso tenha reflexos eleitorais ele deverá possuir como escopo fundamental a alteração do resultado do pleito. O abuso de poder deve influenciar na vontade do eleitores, na sua decisão política de escolher determinado candidato em detrimento de outro. Além disso, o abuso deve possuir a potencialidade de alterar o resultado do pleito e para que essa esteja caracterizada deverão ser analisados vários aspectos entre eles: sua dimensão, a época em que ocorreu, como ele se realizou e o resultado das eleições. Tais aspectos não devem ser analisados isoladamente, mas em conjunto. Por exemplo: a diferença de votos entre os candidatos não é um critério suficiente para caracterizar ou não o abuso, mas é mais um elemento que em conjunto poder determinar sua existência.

Por isso, afirmar que o abuso é o uso indevido do poder, ou então, relacioná-lo com o mero favorecimento de determinado candidato em relação a outro é muito singelo para verificar, na prática, quando estaria ocorrendo o abuso de poder em matéria eleitoral. E ainda, afirmar que sem atividade ímproba do administrador não haverá abuso de poder, parece um tanto quanto ingênuo, uma vez que o agente poderá estar exercendo corretamente sua atividade mas com o objetivo de influenciar o eleitorado. Tal afirmação ainda poderia levar a falsa premissa de que para o abuso

estar configurado haveria a necessidade de existir uma condenação por improbidade, o que não ocorre.

Através da influência política podem ser praticados atos que não estejam elencados na Lei 8.492/92 como hipóteses de improbidade administrativa. Por exemplo, realizar propaganda institucional em ano eleitoral é lícito, mas caso reste comprovado que houve uma manipulação para que o gasto com **propaganda, apesar de lícito, constitua abuso de poder, este deverá ser punido pela Justiça Eleitoral.**

Sobre a noção de abuso de poder já se pronunciou o Prof. Alcides Munhoz da CUNHA:

“O abuso de poder, por sua vez, pode ser conceituado como uma forma **qualificada**, exasperada, do uso indevido de poder, cuja caracterização não se cinge à **descrição** de um ato ilícito. A sanção para o abuso é de natureza política, **importando na** inelegibilidade do candidato beneficiado, ainda que de boa-fé, **bem como na** inelegibilidade daqueles que contribuíram para a prática abusiva²⁹.”

Frente a essa análise, tem-se que o abuso de poder é uma forma **qualificada de** uso indevido e assim o é porque seus reflexos sociais são muito **maiores**. O comprometimento do pleito é total, já que a vontade e a liberdade do **eleitorado** é alterada.

O abuso retira do eleitor a sua liberdade de escolha e por isso é **tão perverso**. A vontade exposta pelo eleitor quando da escolha do candidato é totalmente **viciada**, ou até mesmo inexistente. Diante disso, o governo oriundo desse **processo eleitoral viciado** não será legítimo.

Reside aqui um dos tipos de poder previstos por Max WEBER, tal seja, a dominação do tipo patriarcal. Isso porque aos eleitores resta apenas **cumprir** uma ordem: entregar o seu voto para o candidato que lhe retirou a vontade, **seja através de** uma promessa de emprego público, seja através da **propaganda maciça** ou ainda de outras condutas vedadas aos agentes públicos (art. 73 das Lei 9.504/7).

Essa gravidade porém, não é devidamente reprimida pela Justiça Eleitoral pois nem a legislação eleitoral, nem a doutrina se debruçaram com vigor sobre esse

²⁹ CUNHA, Alcides Munhoz da. p. 32.

problema. A maior contribuição nessa seara é a da jurisprudência, a qual através dos casos concretos construiu parâmetros para uma teoria do abuso eleitoral.

2.2.2.1. O princípio da potencialidade.

Primeiramente prevaleceu na escassa doutrina e na jurisprudência o entendimento de que para existir o abuso deveria ocorrer o nexo de causalidade entre um fato e o resultado do pleito, isto é, a prática abusiva deveria influenciar diretamente no resultado das eleições, sendo feita uma análise meramente matemática.

Contudo, provar o nexo de causalidade era extremamente difícil, já que geralmente não há provas materiais do abuso e ainda, demonstrar matematicamente que aquela prática causou determinado resultado era quase impossível. Com o passar do tempo o Colendo Tribunal Superior Eleitoral abandonou esse entendimento, posicionando-se na necessidade de apenas existir a potencialidade de que o resultado do pleito fosse atingido pela conduta do agente.

Esse entendimento propagou-se pelo Brasil, sendo que, atualmente se faz imprescindível para a caracterização do abuso. É justamente esse novo princípio (da potencialidade) criado jurisprudencialmente e introduzido no processo eleitoral *stricto sensu* que distingue o abuso do uso indevido de poder. Existindo a potencialidade estará caracterizado o abuso, não havendo será apenas uso indevido do poder³⁰.

Nesse sentido, o Colendo TSE se pronunciou:

Abuso do poder econômico.

Inexegível se demonstre a existência de relação de causa e efeito entre a prática tida como abusiva e o resultado das eleições. Necessário, entretanto, se possa vislumbrar a potencialidade para tanto.

Não se reconhecendo o acórdão regional esteja suficientemente provado tenha havido a distribuição de bens, prática que se pretende configuradora do abuso do poder econômico, não se pode afirmar que esse se tenha verificado pelo fato de terem sido apreendidas cestas de alimentos no comitê eleitoral. O fato mesmo da apreensão

³⁰ Uma ressalva que deve ser feita nesse momento é a de que o uso e o abuso ensejam responsabilização criminal, quando trata-se da diferença entre esses quer-se fazer referência as sanções eleitorais, ou políticas, tais sejam, a inelegibilidade, a perda do mandato e cassação do registro ou do diploma.

impediu que houvesse a influência capaz de comprometer a legitimidade das eleições. O abuso não resulta de atos simplesmente preparatórios³¹.

A potencialidade, todavia, não se restringe apenas aos atos isolados dos agentes. Ao contrário, na maioria das vezes analisando um ato em si não haverá o abuso, mas se vários atos praticados ou ordenados pelo agente forem analisados em conjunto, tornar-se-á mais fácil sua comprovação.

Por exemplo: o oferecimento de cargo público em troca de voto poderá não constituir abuso de poder. Mas caso somem-se a esse fatos outros todos praticados visando um único pleito, o abuso poderá restar comprovado. Todavia, tais fatos deverão se referir a determinada eleição, v.g., a eleição para governador realizada em 1998. Os fatos ocorridos durante essa eleição não poderão ser utilizados na eleição para governador em 2002, mesmo que esse agente eletivo seja candidato à reeleição.

A potencialidade não constitui um conceito fechado, isto é, não existe um número de votos necessários para caracterizá-la., mas sim toda uma circunstância fática. Deve-se, analisando cada caso, verificar a conduta do agente, qual a sua abrangência, não efetiva mas a potencial, isto é, qual a dimensão da conduta, O momento em que ocorreu, para qual cargo eletivo concorria o candidato etc.

Frente a isso, nota-se que a potencialidade é um conceito fluido pois em um mesmo ente da Federação ela terá delineamentos diversos, conforme a eleição que está ocorrendo.

Nesse mesmo talante já ensinou o Prof. Alcides Munhoz da CUNHA:

A exigência do nexos de causalidade, que deve ser aferido em cada caso concreto, importa na relatividade da caracterização do abuso, pois fatos similares podem ser considerados abusivos em uma eleição e não abusivos em outra. A distribuição com recursos oficiais de cinco mil cestas básicas de alimentos para favorecer a campanha eleitoral de um candidato Prefeito em município de pequeno porte, com aproximadamente trinta mil eleitores, a maioria carentes, possivelmente será considerada abusiva e importará nas sanções de inelegibilidade. O mesmo fato, ocorrido no mesmo Município, com propósito de favorecer a eleição de governador do Estado, possivelmente não caracterizará o abuso, porque nas eleições majoritárias estaduais o fato, ainda que continue sendo ilícito e objeto de sanções administrativas

³¹ Acórdão nº 15.161, de 16.4.98, rel. Min. Eduardo Ribeiro, In. Ementário de Jurisp. do TSE, 1998, p. 11.

e penais, não adquire aquela especial relevância para comprometer a legitimidade das eleições estaduais, tendo em vista o número do eleitorado, infinitamente maior na circunscrição do Estado. Cabe à Justiça Eleitoral, à jurisprudência definir as balizas do abuso do poder³².

Para ser analisada a existência ou não da potencialidade não se faz necessária a realização das eleições e conseqüentemente seu resultado. Conforme as provas trazidas aos autos poder-se-á analisar a incidência ou não do abuso antes mesmo da realização da eleição. A diferença entre votos constitui um dos pontos a serem analisados, não podendo ser considerado isoladamente, mas poderá auxiliar conforme o quadro fático. Até mesmo porque não é necessário para caracterização do abuso que o candidato tenha sagrado-se vencedor, ele poderá ter perdido e o abuso estar configurado.

2.2.2.2. Momento do abuso.

O abuso de poder ocorre com maior intensidade durante a campanha eleitoral. Todavia, nada impede que esse venha sendo praticado antes do início da campanha ou antes mesmo da escolha dos candidatos pelas convenções partidárias.

Até porque os partidos políticos procuram colocar seu futuro candidato em evidência na mídia para que sua imagem comece a ser internalizada pelos eleitores. E o candidato, por sua vez, procura conquistar a simpatia do eleitorado incorrendo, muitas vezes, em infrações eleitorais. Mas essas infrações, embora caracterizem abuso de poder, só poderão ser analisadas pela Justiça Eleitoral com o advento da campanha e com a instauração de um procedimento adequado (ação de investigação judicial).

A campanha eleitoral é o momento adequado para se investigar e verificar a existência ou não do abuso. Não se pode, portanto, um ano antes da realização do pleito propor um ação que busque a análise do abuso de poder. Pode-se, contudo, durante a campanha proceder-se a investigação de fatos pretéritos, os quais poderão ser analisados em conjunto caracterizando a potencialidade de alterar o resultado do

³² CUNHA, Alcides Munhoz da. p. 33.

pleito. Por exemplo, um candidato que antes mesmo das convenções partidárias já utilize seu cargo público para angariar votos entre os eleitores, poderá estar incorrendo em abuso de poder político, mas este só poderá ser analisado após a convenção partidária e o início da campanha.

Outro momento relevante para a caracterização do abuso ocorre dentro da própria campanha. Os meses oficiais de campanha são imprescindíveis para definir o resultado das eleições. E, por óbvio, quanto mais próximo da realização do pleito, maior será a eficácia da propaganda e do abuso. Por isso, é muito comum a compra de votos no dia das eleições, ou então, a troca por alguma benesse, como gasolina, quando o eleitor não reside no domicílio eleitoral.

O adiantamento de propaganda eleitoral poderá constituir abuso de poder político, mas também só poderá ser analisado durante a campanha. Verifica-se, com certa regularidade, que em muitos Municípios durante ano eleitoral há uma inundação de propaganda institucional sendo que tais propagandas revelam um verdadeiro adiantamento de campanha, através da propaganda subliminar confeccionada e veiculada com dinheiro da Administração Pública, já que a propaganda institucional deve estar prevista em lei orçamentária.

Em relação a esse assunto, muitas ações foram propostas nessas últimas eleições municipais do ano de 2000 em Curitiba, e em uma delas a d. Procuradoria Regional Eleitoral do Paraná manifestou-se pelo reconhecimento da irregularidade:

A questão central dos autos, então, concentra-se em avaliar se a propaganda do município é meramente institucional ou se é eleitoral. O conteúdo da campanha, facilmente captável, destina-se a revelar a administração realizada pelos gestores do Município. Em face do trabalho que transformou Assis Chateaubriand na cidade que realiza diversas obras para melhorar a vida de sua população. Nesse caso, a campanha publicitária procura demonstrar que não restaria melhor solução se não manter os atuais administradores.

Além do mais, não há nenhuma prova nos autos de que a referida publicidade tenha ocorrido durante toda a gestão, mas, ao contrário, de acordo com os documentos juntados aos autos essa distribuição ocorreu apenas em ano eleitoral, comprovando a tese de ocorrência de propaganda eleitoral antecipada.

Assim é que se conclui que o conteúdo das mensagens e a massiva publicidade estão a denunciar que existe, além da fachada de propaganda institucional, clara intenção eleitoral subliminar.

A mensagem veiculada pela propaganda em questão é dúbia pois traz uma aparente fachada institucional, mas não se pode olvidar sua intenção eleitoral. Tal intenção fica evidenciada em face do momento, da intensidade e da forma como a propaganda foi realizada. Foram quatro suplementos divulgados em jornal local, por quatro semanas consecutivas, sempre aos sábados, dia presumivelmente de maior circulação do jornal. Referidos suplementos não se limitaram a levar ao público informações sobre programas municipais recém implantados, mas, sim todas as realizações da administração pública nos últimos anos. E o fez em momento já bastante próximo do início da campanha eleitoral. Em suma, sob uma fachada de propaganda institucional fez, na realidade, clara propaganda eleitoral já que nada justificaria tão ampla e massiça divulgação da administração municipal afora sua intenção eleitoral. A proximidade do pleito lhe deu o conteúdo de verdadeira propaganda eleitoral mascarando de propaganda institucional. Reitere-se que as condições de momento, intensidade e forma como foi realizada assim indicam³³.

Frente a tais posicionamentos, nota-se que o abuso de poder é um tema de difícil concretização, pois deve ser analisado caso a caso, levando em consideração o número de eleitores potencialmente atingidos, sua condição sócio-econômica, potencialidade e o momento em que ocorreu o abuso. Mas há alguns parâmetros que podem ser utilizados para verificar se determinada conduta constituiu ou não abuso de poder político. Entre essas diretrizes encontram-se os princípios da administração pública e os artigos 41-A e 73 da Lei 9.504/97.

³³ Parecer da d. Procuradoria Regional Eleitoral do Paraná nos autos nº 642/2000, de Recurso Eleitoral.

3. PARÂMETROS PARA A CARACTERIZAÇÃO DA CONDUTA ABUSIVA.

Os princípios da Administração Pública e as condutas vedadas aos agentes públicos previstas na Lei 9.504/97, constituem diretrizes importantes para a verificação da existência ou não do abuso de poder político. De acordo com sua intensidade esses atos poderão ser classificados como abuso ou como uso indevido, conforme já estudado no capítulo anterior.

3.1. Princípios da Administração Pública.

O primeiro princípio a ser analisado é o da legalidade. De acordo com esse princípio o agente político está adstrito à lei, ou seja, só poderá realizar atos que a lei permita. Ao contrário do resto da população para o agente público não vale o princípio de que tudo o que não está proibido é permitido. Aos administradores a permissão deve ser expressa. Segundo Celso Antonio Bandeira de MELLO esse princípio “implica subordinação completa do administrador à lei³⁴.”

O desrespeito a legalidade, poderá acarretar reflexos na esfera eleitoral para o agente. Assim, caso a prática de atos ilegais acarretem na violação do princípio da isonomia entre os candidatos e a lisura do pleito, ocorrerá uso indevido ou abuso de poder político. Nesse caso, o agente que, por exemplo, desrespeite qualquer das regras do art. 73 da Lei 9.504/97, poderá incorrer em abuso de poder político caso esteja presente a potencialidade. De qualquer forma, estará caracterizado o uso indevido de poder, pois houve infração a uma disposição legal.

O segundo princípio é o da impessoalidade. Esse princípio é revelado em seus dois aspectos: (a) que uma pessoa não pode ser beneficiada ou prejudicada em detrimento de outra e (b) que os agentes não podem se utilizar da Administração Pública para promover seu nome, pois os atos do administrador não são imputados a ele mas sim ao órgão que representa.

³⁴ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. p. 57.

É por isso que quando o Governo realiza uma obra nesta deve vir escrito, por exemplo, “Obra realizada pelo Governo do Estado do Paraná”. Poderá ainda constar a gestão em que foi realizada a obra, v.g.: “Creche construída pela Prefeitura Municipal de Campo Largo - gestão 1996-2000.” O que é vedado é a atribuição de um agente a realização de determinada obra, por exemplo: “Posto de Saúde. Realização Fulano da Silva.”

É óbvio que não se pode proibir que um candidato divulgue as obras de sua Administração, pois não se pode esquecer que o administrador público antes de tudo é um político. Nesse sentido já nos ensinou Adriano Soares da COSTA:

“Por certo há aqueles que vislumbram, hipocritamente, uma Administração distanciada do pleito eleitoral, esquecidos que estão que o administrador público é um ser político, filiado a um partido, ambos buscando a manutenção no poder, como exercício legítimo da atividade democrática. Eis o motivo pelo qual o que deve ser afastado é o abuso de poder político e não seu uso legítimo. 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 poder³⁵.”

Caber ressaltar, por fim, que da mesma forma a oposição poderá, devido a liberdade de manifestação do pensamento, criticar determinada administração. É através desse embate, o qual deve ocorrer de acordo com os ditames legais, que o processo eleitoral irá desempenhar sua função, propiciando que a vontade popular seja livremente manifestada quando do sufrágio. Em contrapartida, há ainda que se respeitar o princípio da publicidade.

Em relação ao princípio da publicidade, entende-se que os atos da Administração devem ser alvo da mais ampla divulgação entre os administrados a fim de possibilitar um controle efetivo da legitimidade da conduta dos agentes administrativos, pois somente com a transparência das condutas é que se poderá verificar a legalidade ou não dos seus atos.

³⁵ COSTA, Adriano Soares da. p. 325.

A publicidade deve ocorrer pois possui vinculação legal. Todavia, essa publicidade deve acontecer durante todo o mandato e não só em ano eleitoral, ou então ser demasiada no último ano do mandato.

O terceiro princípio é o da moralidade. Esse revela que o administrador não pode dispensar os preceitos éticos que devem estar presentes em todas as suas condutas. Segundo José dos Santos Carvalho FILHO ele “deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto³⁶.”

A ausência de moralidade também poderá produzir efeitos em várias esferas. Poderá constituir ato de improbidade administrativa, conduzindo também a sanções eleitorais. Esse princípio confunde-se, muitas vezes, com o princípio da finalidade, o qual disciplina que sempre as atividades públicas deverão ter como escopo o interesse público. Da mesma forma o princípio da moralidade, pois seria imoral ato que não tivesse por fim o interesse público. Daí ter-se que as condutas dos agentes políticos não podem possuir como objetivo o interesse de um particular.

Além dos princípios da Administração Pública, a legislação eleitoral estabelece algumas condutas vedadas ao agente, servindo como parâmetros para caracterizar o abuso ou o uso indevido de poder político.

3.2. CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS (ARTIGOS 73 E 41-A DA LEI 9.504/97) .

A Lei 9.504/97, denominada de lei das eleições, disciplina em seu art. 73 algumas condutas vedadas aos agentes públicos. Em sendo realizadas, poderão constituir além de infração a legislação eleitoral, ato de improbidade administrativa.

O instituto da reeleição trouxe em seu bojo a ausência de previsão legal da desincompatibilização, facilitando o uso da máquina administrativa pelos candidatos. A fim de evitar tais condutas a Lei 9.504/97 vedou diversos atos aos agentes políticos

³⁶ FILHO, José dos Santos Carvalho. p. 14.

no período de campanha, contribuindo de forma significativa para o combate ao abuso de poder.

Diante de tamanha relevância o artigo 43 dessa Lei (já que é nesse que se estipulam as condutas vedadas aos agentes políticos) será analisado a seguir em sua totalidade, demonstrando-se uma maneira de interpretação realizada na comunhão de casos concretos com a doutrina jurídica.

3.2.1. Artigo 73 da Lei 9.504/97.

O referido artigo assim dispõe:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização da convenção partidária;

Quando o *caput* desse artigo fez menção à agentes públicos, servidores ou não, enquadram-se também os agentes políticos detentores de cargo eletivo e temporário (durante o mandato). O parágrafo primeiro desse artigo, explica a abrangência do conceito de agente público: “Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional.”

Com isso, entende-se que o estudo realizado no segundo capítulo deste estudo sobre os agentes públicos foi consagrado pelo legislador, ou seja, enquadram-se nas condutas vedadas: os agentes políticos, os particulares em colaboração e os servidores públicos. O escopo dessa norma é não permitir que a influência desses agentes possa ser utilizada para tornar inócuo o princípio da isonomia entre os candidatos, acarretando a ilegitimidade do pleito.

O inciso primeiro dispõe acerca da proibição da utilização dos bens móveis ou imóveis pertencentes a Administração direta ou indireta da União, Estados ou Municípios seja por pessoa detentora do cargo, seja por pessoa que queira beneficiar determinado candidato.

Contudo, não é qualquer utilização que será irregular. Quando o candidato à reeleição usa o carro oficial para se encaminhar a um comício, não há utilização ilícita. Mas, caso esse mesmo veículo transporte eleitores haverá, sem nenhuma dúvida, ilicitude.

Para evitar dúvidas, o próprio legislador previu no parágrafo segundo desse artigo a possibilidade de utilização de residências oficiais para encontros desde que não possuam caráter público. Assim dispõe o parágrafo segundo:

§2º. A vedação do inciso I do *caput* não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial do Presidente da República, obedecido o disposto no art. 76, nem ao uso, em campanha, pelos candidatos à reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador do Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para a realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.

Servindo-se de uma interpretação analógica, o Colendo Tribunal Superior Eleitoral se manifestou sobre a utilização de veículos oficiais:

Conduta vedada. Uso de serviço de transporte. Senador da República que se utiliza de carro oficial para ir ao estúdio de gravação de programa eleitoral de candidato não pratica a conduta vedada pelo art. 73, inciso I, da Lei 9.504/97. A utilização de transporte oficial não implica, na espécie, em benefício para o candidato³⁷.

Da mesma forma, quando o candidato utiliza em sua propaganda fotos ou filmagens de prédios públicos, tentando demonstrar que realizou um bom governo e de uma certa forma, prestando contas à população, não haverá ilicitude. Não se pode conceber que o candidato à reeleição seja tolhido de demonstrar à população que executou uma boa administração e por isso essa deve ter continuidade. Da mesma

³⁷ Acórdão nº 94, de 2.9.98, rel. Min. Fernando Neves, p. 50.

forma deverá ser permitido a oposição demonstrar que a gestão foi de má qualidade e que por isso ela deve ser substituída.

O que não pode ocorrer é a utilização, por exemplo, de um ginásio para a realização de uma reunião com eleitores. Ou então, das escolas públicas para realização de campanha eleitoral sob o argumento de que se trata de reunião de pais.

Nesse sentido, nas eleições municipais de 2000, o TRE/PR recebeu recurso eleitoral proveniente de uma representação eleitoral por abuso de poder na qual se afirmava que estava caracterizado o abuso já que a banda contratada pra tocar no comício candidato à reeleição havia utilizado o banheiro de um ginásio para trocar de roupa. Nesse caso, é evidente que não ocorreu nem uso indevido de bem público, muito menos abuso de poder, uma vez que essa conduta não feriu a legitimidade do pleito. Por certo que caso, o comício fosse realizado dentro do ginásio, poderia restar configurada a ilicitude.

É por tais motivos, que a interpretação desse dispositivo deve ser realizada restritivamente, pois não é qualquer utilização que acarretará em uso indevido ou abuso. Nesse sentido já se pronunciou Adriano Soares da COSTA: “Usar ou ceder bens públicos em favor de alguma candidatura é liberá-los para serem convertidos em meio, instrumento ou apoio para o partido ou candidato, beneficiando-o irregularmente. (...)”³⁸

Os incisos II, III e IV referem-se a bens, serviços e cessão de empregados e servidores públicos com fins eleitorais. Leia-se:

II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

³⁸ COSTA, Adriano Soares da. p. 534.

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

Tais disposições são quase sempre desrespeitadas pelos agentes públicos. O inciso II proíbe a utilização de materiais e serviços custeados pelos Governos ou pelas Casas Legislativas que excedam as prerrogativas de seu cargo.

Em uma primeira análise, poder-se-ia entender que essa proibição é geral, isto é, qualquer serviço ou material custeado pelo Governo e Casas Legislativas e usada com fins eleitorais estaria vedada. Contudo, não é esse o entendimento dos nossos Tribunais que optam em entender que desde que não seja ultrapassado os limites previstos nos regimentos internos e normas dos órgãos que integram o Governo ou a Casa Legislativa não ocorrerá irregularidade.

Poderá, então, o agente enviar correspondência aos eleitores utilizando-se do erário público. É permitido também enviar felicitações de aniversário e de boas festas aos eleitores e até mesmo, remeter uma carta pedindo votos, imprimir ou fotocopiar panfletos.

Tupinambá M. C. do NASCIMENTO em sua obra relembrou o “Caso Lucena”, no qual essa questão foi amplamente discutida:

“É conhecido, na jurisprudência eleitoral brasileira, o caso de um político, representante de Estado-membro na Federação, que se utilizou, para sua campanha eleitoral, impressos custeados pelo Poder que presidia. A Lei, em seu ditado genérico, tem a pretensão de impedir tais práticas. No entanto, como a prática tem demonstrado, as normas eleitorais sempre têm um adendo que lhes retira a exatidão e correção, buscando o benefício de alguém. Assim, ao preceito em anotação se acrescentou uma exceção. Em outras palavras, além um limite pode haver o uso que a norma geral está impedindo.³⁹”

A interpretação adotada pelos nossos Tribunais não reflete os novos rumos do Direito Eleitoral. A moralização, exigência precípua de nossa sociedade, não foi consagrada e muito menos, o princípio da isonomia entre os candidatos. Ora, um candidato que utiliza-se do erário público para demonstrar sua suposta preocupação

³⁹ NASCIMENTO, Tupinambá M. C. do. *Comentários à nova lei eleitoral*. Porto Alegre: Síntese, 1998, p.164.

com o eleitor a ser felicitado, está sendo beneficiado pelo uso da máquina administrativa tornando inócuos os princípios da Administração Pública e do Direito Eleitoral.

O inciso III disciplina a proibição de cessão de servidor público ou empregado da administração indireta ou o uso de seus serviços na campanha eleitoral durante o horário normal de expediente. Tal regra, tem por escopo assegurar aos servidores ou empregados da Administração direta ou indireta a liberdade do voto.

A interpretação nesse caso, também deve ser feita restritivamente. Poderá o agente filmar, tirar fotografias dos servidores trabalhando, com a autorização desses, a fim de que seja realizada propaganda eleitoral. Por exemplo, caso o candidato tenha construído em sua gestão um novo hospital, poderá durante a horário gratuito mostrar isso a população filmando os servidores e empregados trabalhando. O que é proibido é a retirada do funcionário do seu horário de expediente para trabalhar no comitê ou distribuir panfleto em benefício do candidato à reeleição. Ou ainda, obrigá-los a trabalhar utilizando bótons, adesivos, pedindo votos, ou seja, fazendo verdadeira campanha dentro de um prédio público.

O inciso limita-se ao horário de expediente. Todavia, caso o agente ordene os servidores a trabalharem em horário que não corresponde ao seu expediente, sob pena de perderem seus cargos também estará caracterizada a ilicitude. Essa conduta, embora revele um forte autoritarismo pois vincula a liberdade do funcionário ao seu emprego, ocorre com bastante freqüência principalmente com os servidores que possuem cargos comissionados, sendo difícil sua comprovação.

Por fim, deve-se entender que a Constituição Federal consagrou a liberdade de expressão e livre manifestação do pensamento, não sendo permitido ao agente público proibir que os servidores ou funcionários trabalhem com bóton, ou broche de candidatos da oposição. Da mesma forma ocorre com os funcionários que demonstrem simpatia pelo candidato da situação.

O inciso IV, por sua vez, proíbe o uso promocional da distribuição de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público. Em nosso país essa talvez seja uma das regras mais desrespeitadas. Devido a miserabilidade do

povo o agente, não raro, distribui cestas básicas, merendas escolares, dentaduras, óculos todos custeados ou subvencionados pelo Poder Público. Em sendo tais “benesses” pagas pelo próprio candidato não constituirá abuso de poder político, mas sim, apenas abuso de poder econômico (sempre com a ressalva de que deve restar configurada a potencialidade de alteração do resultado do pleito).

O inciso V assim dispõe:

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Judiciário, Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- e) transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

Tal disposição legal, inicialmente, prevê a impossibilidade de contratação de servidores nos quadros públicos da Administração nos três meses que antecedem o pleito. Contudo, para compor os quadros efetivos da Administração o servidor terá que se submeter ao concurso público, ou então, conforme prevê o art. 37, IX da CF/88, poderá ser contratado temporariamente não compondo, conseqüentemente, o quadro efetivo da Administração Pública. Essas duas possibilidades estão ressalvadas nas alíneas *b* e *d*. Então, qual seria a natureza da contratação prevista neste inciso?

Segundo Adriano Soares da COSTA, o legislador estaria “se reportando a qualquer contratação sem concurso, o que já seria, por si só, uma nulidade inconvelível⁴⁰.” Isso porque a contratação sem concurso para a composição de quadros

⁴⁰ COSTA, Adriano Soares da. p. 537.

efetivos é nula em qualquer tempo e não só nos três meses que antecedem o pleito. Com isso, entende-se que o legislador apenas quis “relembrar” aos agentes públicos a referida proibição.

Merece especial atenção a alínea *d* já que nessa há uma brecha para o abuso de poder político. O autor supra mencionado traz um belo exemplo abstrato do que poderia ocorrer:

(...) Em período próximo à eleição, a Secretaria Estadual de Educação implanta um projeto de mutirão de ensino, buscando dar aulas de reforço para o alunos da rede pública de ensino. Para implemento desse programa, a ser executado justamente no final do ano letivo, em mês próximo às eleições, o Governo do Estado anuncia a contratação de professores para apenas aquele período extraordinário, em número considerável para atender à demanda de todo aquele Estado. Sob o pretexto de ser a educação um serviço público essencial, bem como de ser inadiável a realização do mutirão, cuja finalidade oficial seria a de diminuir os índices de repetência, estaríamos diante da mais desbragada manipulação da legislação eleitoral, com o escopo nítido de beneficiar os candidatos aliados ao Governo, os quais indicarão seu eleitores para a contratação. (...) ⁴¹

Por fim, esse artigo visa também proteger os servidores ou empregados efetivos contra os desmandos do agente político proibindo a remoção, transferência ou exoneração praticadas de ofício nos três meses que antecedem o pleito. Exceção feita a essa disposição ocorre em relação aos militares, policiais civis e agentes penitenciários (alínea *e*).

Para os três meses que antecedem as eleições existem outras limitações previstas no inciso VI:

VI - nos três meses que antecedem a realização do pleito:

- a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;
- b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas

⁴¹ COSTA, Adriano Soares da. p. 537.

entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e características das funções de governo;

VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.

A transferência de recursos ocorre geralmente com a celebração de convênios entre os entes federativos com o escopo de aplicar os recursos em obras, serviços e projetos executados pelos próprios entes ou então por terceiros, beneficiando determinado candidato à reeleição. Essa transferência poderá ocorrer caso já tenha sido firmado contrato anteriormente pois a Administração está adstrita ao princípio da legalidade. No contrato deverá estar formalizada e especificada a origem dos recursos. E ainda, as obras devem ter sido iniciadas antes da proibição, assim se justificaria a transferência de verbas devido ao princípio da continuidade dos serviços públicos. Poderá também ocorrer a transferência nos casos de emergência e de calamidade pública.

Cabe ressaltar que o caso deverá ser analisado na prática. Conforme assinalado no início deste trabalho o abuso ou uso indevido de poder se apropria das mais diversas faces e por isso, deverá ser feita a análise da maneira como se procedeu a transferência a fim de que não seja a exceção transformada em regra.

A alínea *b* e *c* trazem importantes proibições: a propaganda institucional nos três meses que antecedem o pleito - com exceção dos produtos que tenham concorrência no mercado - e a realização de pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão fora do horário eleitoral gratuito.

Esse dispositivo aplica-se somente aos cargos que estão sendo disputados. Quando se tratar, por exemplo, de eleições municipais nada impedirá que o Estado e a União realizem suas propagandas institucionais e seus pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão. E assim o é, não só por lógica, mas também por previsão expressa do parágrafo terceiro deste artigo: “As vedações do inciso VI do *caput*, alíneas *b* e *c*,

aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.” Todavia, não poderá ser veiculada opinião favorável ou contrária a candidatos, partidos ou coligações.

A propaganda institucional foi vedada com o intuito de manter a igualdade entre os candidatos pois, na maioria das vezes, essa irá constituir verdadeira propaganda eleitoral subliminar acarretando no desequilíbrio da disputa entre os candidatos. Anteriormente a esses três meses, a propaganda institucional é liberada, mas mesmo assim a Lei 9.504/97 impõe limites.

O inciso VII disciplina que a despesa da publicidade oficial não poderá exceder a média dos últimos três anos ou do último ano imediatamente anterior à eleição. Com a simples leitura desse dispositivo já se percebe que o legislador elegeu dois critérios para a análise da propaganda oficial, deixando para a Justiça Eleitoral estabelecer as balizas para quando deve ser aplicado um critério e quando deve ser aplicado o outro.

O professor Adriano Soares da COSTA propõe um solução para esse problema, afirmando que deve ser tomado em consideração o ano em que entrou em vigência a lei. Assim analisa essa questão:

Levando-se em conta que a norma faz menção à média de gastos dos últimos três anos, não há como imediatamente não correlacioná-la com o período de mandato exercido pelo candidato à reeleição para cargos do Poder Executivo da Presidência da República e dos Governos dos Estado e Distrito Federal. Então, nas eleições de 1998, para os órgãos público federais e estaduais, vigoraria regra do teto de gastos de publicidade vinculado à média dos últimos três anos. Já para os órgãos municipais, regra seria aquela outra, tomando-se a média do último ano imediatamente anterior, correspondentes aos gastos feitos pelos atuais Prefeitos, eleitos em 1996⁴².

Contudo, esse não é o melhor entendimento a ser adotado. O escopo de tal regra é proibir que o agente público em ano eleitoral inunde o Município, Estado ou o País com propaganda institucional em tese, mas que na realidade configura verdadeira

⁴² COSTA, Adriano Soares da. p. 540-541.

propaganda antecipada. E também não há porque existir discriminação entre as eleições estaduais e federais em relação as eleições municipais.

Nesse contexto, outra posição merece destaque. Nessa, os dois critérios são utilizados. Faz-se a média dos três últimos anos e verifica-se o quanto foi gasto no ano anterior ao pleito, o menor valor será o que vai servir de base.

Até porque, esse valor de referência deverá ser gasto nos seis primeiros meses do ano, já que a partir de julho a propaganda institucional é proibida. E ainda, faz com que o gasto com a publicidade não seja crescente em relação ao final do mandato, isto é, que a publicidade não seja exacerbada no ano anterior ao do pleito.

As exceções feitas a vedação da propaganda institucional no período de três meses antes das eleições referem-se aos casos de greve e urgente necessidade pública, mas devem ser autorizadas pela Justiça Eleitoral. Além de autorizar, a Justiça Eleitoral deverá permanecer atenta no teor da propaganda veiculada, pois essa não poderá de modo algum beneficiar o agente ou um terceiro. Da mesma forma ocorre em relação aos pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito.

Por fim, o inciso VIII:

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

Essa vedação consiste na revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição. Há vários pontos que merecem uma maior análise.

Quando o artigo fala em remuneração geral dos servidores essa atinge também a revisão da remuneração de uma determinada classe profissional. Por exemplo: a Prefeitura procede a uma revisão geral dos professores dentro do prazo proibido pela lei. Embora essa revisão não atinja todos os servidores municipais atingirá toda uma categoria profissional.

Outra questão relevante existe em relação ao prazo inicial da vedação já que esse inciso refere-se ao artigo 7º da mesma lei., o qual não prevê prazo algum⁴³.

A partir de uma análise sistemática de tal regra, entende-se que o legislador limitou o prazo à data das convenções partidárias. Isso porque o art. 7º está inserido na seção que trata das convenções para a escolha de candidatos trazendo um primeiro indício de que o legislador tinha por escopo limitar a revisão da remuneração dos servidores públicos ao prazo disciplinado para a realização das convenções.

O artigo 8º, por sua vez, estipula os dias 10 a 30 de junho do ano eleitoral para a realização das deliberações sobre formação de coligações e para a escolha dos candidatos. Poderia ter ocorrido um deslize ou equívoco por parte do legislador quando da redação da norma.

Esse entendimento ganha relevo quando Tupinambá M. C. do NASCIMENTO ensina que houve alterações do substitutivo da lei 9.504/97, as quais acarretaram esse equívoco. Assim se pronunciou o referido autor:

A remissão ao art. 7º, ao nosso sentir, partiu de um equívoco de numeração. Na Câmara dos Deputados, o Substitutivo do relator, Deputado CARLOS APOLINÁRIO, não tinha a norma do artigo 5º, que restou, por emenda, aprovada e sancionada. Como consequência, o que era o artigo 7º do Substitutivo passou a ser o artigo 8º da Lei sancionada. O inciso VIII do artigo 73 em anotação também existia no Substitutivo. A emenda para inseri-lo no texto, quando feita, se referia ao artigo 7º do Projeto, que, como já se viu, é o artigo 8º da Lei aprovada. O erro, na redação final, não foi percebido. Daí o equívoco. Por isso, o início do prazo para a vedação sob letra *b* é 10 de junho do ano da realização das eleições. Em resumo, o período começa no dia 10 de junho do ano das eleições e termina no dia 1º de janeiro do ano seguinte à eleição, data da posse⁴⁴.

As condutas vedadas aos agentes públicos, art. 73 da Lei 9.504/97, constituem fonte importante para a verificação na prática do abuso ou do uso indevido de poder político. Além da disposição legal e dos princípios da administração pública, já analisados, existe ainda um artigo previsto pela Lei 9.840/99 proposto através da iniciativa popular que será analisado a seguir.

⁴³ Art. 7º . As normas para escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições nessa lei.

⁴⁴ NASCIMENTO, Tupinambá M. C. do. p. 166.

3.2.2. Art. 41-A da lei 9.840/99.

A Lei 9.840/99, de iniciativa popular, complementou a lei das eleições com a introdução do art. 41-A. Esse prevê condutas já reprimidas pelo art. 299 do Código Eleitoral na esfera criminal. Nesse sentido, a lei assim dispõe:

Art. 41-A. ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta lei, o candidato doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive, emprego ou função pública, desde o registro de candidatura, até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil UFIRs, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

A ressalva feita ao artigo 26 e seus incisos, retirou a irregularidade da distribuição de brindes aos eleitores. Contudo, como bem ressaltou o d. Procurador Regional Eleitoral do Paraná, Dr. Luis Sergio LANGOWSKI, e sua assessora Letícia Küster PUPPI, em artigo publicado na Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná: “(...) diante de situações concretas e considerando entre outras circunstâncias o modo de oferecimento, volume, momento e situação dos destinatários das dádivas, parece-nos que nada impede que venha a se considerar como conduta abusiva e punida com fundamento nos artigos 19 e 22 da Lei Complementar nº 64/90⁴⁵.”

Conclui-se, portanto, que as condutas ali previstas podem constituir abuso ou uso indevido de poder seja ele econômico ou político, conforme a intensidade de sua prática.

O abuso de poder político concretiza-se principalmente através da promessa de emprego ou função pública aos eleitores. Nesse caso, o próprio candidato é quem deverá realizar as condutas ali tipificadas, pois foi excluído do projeto original a expressão “ou alguém por ele”. Haverá, portanto, somente a responsabilização pessoal do candidato.

⁴⁵ LANGOWSKI, Luis Sergio e PUPPI, Leticia Kuster. p. 41.

Faz-se relevante a transcrição do entendimento exarado pelo d. Procurador Regional Eleitoral e por sua assessora supra mencionados acerca da responsabilização pessoal do candidato:

Por este aspecto a lei, parece-nos, foi sensata, mas isto implica também em registrar que, desta forma, praticamente inviabiliza-se a aplicação do novo art. 41-A para os candidatos aos cargos de Presidente da república, Governador do Estado, Senador., deputado Federal e estadual e para as prefeituras das grandes capitais. Certamente os candidatos a estes cargos públicos, pela dimensão do eleitorado que devem atingir, dificilmente serão responsáveis pessoalmente (mesmo incluindo-se nessa responsabilização as hipóteses em que haja determinação ou ordem para a prática dessas irregularidades), pela compra ou captação irregular de votos nos termos definidos no novo texto legal. A sua aplicação, portanto, acabará circunscrita, em geral, aos casos de disputa eleitoral em espaços territoriais reduzidos, em especial nos pequenos municípios do interior do país. Deve-se considerar que nas grandes disputas eleitorais a captação do voto através de métodos indevidos é muito mais sutil e dissimulada.

Todavia, essa disposição legal contribuiu com outros parâmetros para configuração do abuso e uso indevido do poder, trazendo mais hipóteses dos mesmos.

Uma vez realizado o abuso sua sanção será a inelegibilidade, ao uso indevido será acarretada a sanção pecuniária. Deve restar claro, contudo, que além dessas sanções poderá ocorrer crime eleitoral devido a captação de sufrágio, o qual será analisado na esfera criminal.

4. SANÇÕES APLICADAS AO ABUSO DE PODER POLÍTICO

Até o presente momento foram traçadas reflexões sobre o conceito de poder político e as situações em que, conforme o seu exercício, surgirão reflexos no direito eleitoral brasileiro atual.

Assim, distinguiu-se abuso de uso indevido de poder político e delinear-se algumas diretrizes para enfrentar o problema de verificação na prática de condutas que revelem a existência do abuso de poder. Nesse capítulo serão analisadas as sanções impostas, respectivamente, ao uso indevido e ao abuso de poder.

Conforme visto nos capítulos anteriores, o uso indevido é toda infração a lei com fins eleitorais. Nesse sentido, qualquer infração aos artigos 41-A e 73 da Lei 9.504/97 e aos princípios da Administração constituirá uso indevido de poder e a sua penalidade, na maior parte das vezes, será a aplicação de multa e a suspensão imediata da conduta vedada. Não se deve esquecer que a conduta poderá tipificar crime eleitoral.

Já o abuso necessita da potencialidade de que seja alterado o resultado do pleito. Sua sanção será a inelegibilidade além da suspensão imediata da conduta vedada e possibilidade de crime eleitoral.

4.1. Breves Considerações Acerca das Inelegibilidades

Inelegibilidade, segundo Pedro Henrique Távora NIESS: “consiste no obstáculo posto pela Constituição federal ou por lei complementar ao exercício da cidadania passiva, por certas pessoas, em razão de sua condição ou em face de certas circunstâncias. É a negação do direito de ser representante do povo no Poder⁴⁶.”

Já para José Afonso da SILVA:

As inelegibilidades possuem, assim, um fundamento ético evidente, tornando-se ilegítimas quando estabelecidas com fundamento político ou para assegurar o domínio do por um grupo que venha detendo, como ocorreu no sistema

⁴⁶ NIESS, Pedro Henrique Távora. p.29.

constitucional revogado. Demais, seu sentido ético correlaciona-se com a democracia, não podendo ser entendido como um moralismo desgarrado da base democrática do regime que se instaure⁴⁷.

Adriano Soares da COSTA, partindo da diferença entre o direito de votar (*ius suffragii*) e o direito de ser votado (*ius honorum*) ensina que a inelegibilidade não é a perda dos direitos políticos, mas a “ausência do direito de ser votado, ou porque não se obteve o registro de candidato, ou porque a elegibilidade que se tinha foi retirada.” (p. 39)

No mesmo talante ensina o Prof. Alcides M. da CUNHA:

As inelegibilidades previstas no art. 14, §§5º a 10 e, residualmente, na Lei Complementar nº 64/90, podem ser conceituadas como situações jurídicas tipificadas em lei, que uma vez materializadas ou consolidadas, suprimem a capacidade eleitoral passiva do cidadão: vale dizer a capacidade de ser eleito, de se situar como candidato.

E continua:

As inelegibilidades assumem, simultaneamente, duas características, duas funções. De um lado se manifestam como medida de sanção política (perda da capacidade eleitoral passiva) ao virtual candidato que incorre na situação tipificada, enquanto, de outro lado, assumem característica de proteção ao eleitor, de preservação à inteireza ou à liberdade do seu voto contra candidatos reputados nocivos, ou melhor, reprovados pelo ordenamento⁴⁸. (...)

Antonio Carlos MENDES faz uma distinção entre as inelegibilidades, incompatibilidades e impedimentos. As inelegibilidades têm o escopo de assegurar a regularidade e legitimidade do processo eleitoral. As incompatibilidades para regular o exercício da função no tocante a acumulação de funções ou empregos. Por fim, os impedimentos são na maioria das vezes transitórios e não representam a “inconciliabilidade de funções”, mas dizem respeito a acumulação de exercícios de função pública.⁴⁹

⁴⁷ SILVA, José Afonso da. p. 127.

⁴⁸ CUNHA, Alcides Munhoz da. p. 34

⁴⁹ MENDES, Antonio Carlos. *Introdução à teoria das inelegibilidades*. SP: Malheiros, 1994, p.112-113.

As inelegibilidades, por sua vez, podem ser classificadas quanto a sua natureza (inata e cominada), quanto aos efeitos da preclusão (absolutas e relativas) e quanto ao momento de sua consolidação (exógenas e endógenas).

4.1.1. Classificação das inelegibilidades.

A inelegibilidade inata não possui caráter sancionatório, mas visa proteger o equilíbrio na disputa eleitoral, sendo declaradas antes da efetivação do registro de candidatura, pois constitui uma ausência de elegibilidade (não preenchimento das condições de elegibilidade).

Ao contrário, a inelegibilidade cominada corresponde a uma sanção imposta pelo ordenamento jurídico devido à prática de algum ilícito eleitoral, consistindo na perda da elegibilidade ou na impossibilidade de conseguí-la.

A inelegibilidade cominada divide-se em simples e em potenciada. A primeira será declarada para a eleição que está em curso, isto é, “para a eleição na qual foi declarada a prática do ato reprochado como injurídico. Sua decretação tem por escopo privar o *ius honorum* do candidato, impedindo a sua candidatura, ou a sua diplomação, ou o exercício do seu mandato eletivo obtido por meio ilícito”, segundo Adriano S. da COSTA.⁵⁰

As cominadas potenciadas referem-se àquelas inelegibilidades atribuídas às eleições futuras. Por exemplo, quando for declarada a inelegibilidade por três anos a partir da eleição em que se realizou a conduta ilícita. Isso poderá ocorrer quando o candidato não for eleito, ou ainda, mesmo se eleito, a inelegibilidade for decretada após as eleições, diplomação ou posse do eleito.

Classificam-se como inelegibilidades absolutas as previstas constitucionalmente e as relativas aquelas disciplinadas em lei complementar. Essa distinção é importante devido à preclusão.

A preclusão em matéria eleitoral não ocorre da mesma forma que no processo civil. Por força do artigo 259, parágrafo único, do Código Eleitoral, quando a matéria

⁵⁰ COSTA, Alexandre Soares da. p. 163.

for de ordem constitucional, perdida uma fase para ser alegada ela poderá ser argüida na próxima fase processual.⁵¹

Por fim, as inelegibilidades se dividem em exógenas e endógenas. As primeiras compreendem aquelas que possuem origem fora do processo eleitoral em sentido estrito. São exemplos dessa inelegibilidade as provenientes de condenação criminal, ação de improbidade administrativa, ausência de filiação partidária e até mesmo condenação por abuso de poder ocorrido em uma eleição pretérita (inelegibilidade cominada potencial).

Já as inelegibilidades endógenas dizem respeito especificamente ao abuso de poder político ou econômico surgindo dentro do processo eleitoral em sentido estrito. Devem ser declaradas pela Justiça Eleitoral e em procedimento próprio. Também é chamada de inelegibilidade superveniente pois é incidental ao processo eleitoral e visa retirar o candidato daquela específica eleição. Para Adriano S. COSTA é a inelegibilidade cominada simples.

4.1.2. Vinculação constitucional das inelegibilidades

As inelegibilidades, independentemente da classificação adotada, possuem vinculação constitucional, isto é, só podem ser previstas pela Constituição. No Brasil os casos de inelegibilidade sempre foram regulamentados pelo texto constitucional, devido a sua relevância. Contudo, após a Emenda Constitucional nº 14 de 1965 houve a possibilidade das inelegibilidades serem previstas também por lei complementar.

A Constituição de 1988 disciplinou a matéria confirmando sua vinculação constitucional e limitando a criação de novas inelegibilidades à Lei Complementar. Assim dispôs o art. 14 da CF/88:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante:
(...)

⁵¹ Art. 259. São preclusivos os prazos para interposição de recurso, salvo quando neste se discutir matéria constitucional.

Parágrafo único. O recurso em que discutir matéria constitucional não poderá ser interposto fora do prazo. Perdido o prazo numa fase própria, só em outra que se apresentar poderá ser interposto.

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

No Brasil após a Constituição de 1988, surgiu a Lei Complementar nº 64/90 disciplinando novas modalidades de inelegibilidades, ficando conhecida como Lei das Inelegibilidades.

Ressalta Antonio Carlos MENDES que a Lei Complementar destinada a regulamentar novos casos de inelegibilidade deverá seguir o rito legislativo adequado às leis complementares, devendo observar os pressupostos e finalidades consagrados em preceitos constitucionais .

Diante dessa vinculação constitucional, tem-se que nenhuma inelegibilidade poderá ser prevista por lei diversa que a complementar ou pelo próprio texto constitucional. Cabe ainda ressaltar que a lei complementar não poderá revogar nenhuma inelegibilidade prevista na CF/88, sendo que também não poderá prever nova inelegibilidade que afronte os princípios constitucionais e as cláusulas pétreas.

4.2. Da Inconstitucionalidade da Lei 9.804/99.

A Lei 9.804/99 alterou a Lei 9.504/97 introduzindo-lhe alguns dispositivos, entre eles o artigo 41-A e o §5º ao artigo 73. Ambos disciplinam condutas irregulares praticadas por agentes públicos e suas respectivas sanções.

O artigo 41-A, em sua parte final, tipifica a sanção de multa no valor de mil a cinquenta mil UFIRs e a cassação do registro ou do diploma.

Já o parágrafo quinto do art. 73 prevê: “Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do *caput*, sem prejuízo do disposto no parágrafo único, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.”⁵²

⁵² O parágrafo quarto também disciplina a aplicação de multa: §4º. O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará o responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

Verifica-se que os dois dispositivos tipificam além da multa, a cassação do registro ou do diploma. Todavia, essa última sanção constitui uma hipótese de inelegibilidade que apenas poderá ser prevista por Lei Complementar, como já visto. Só que tais artigos não pertencem a uma lei complementar, surgindo com isso a inaplicabilidade total do novo dispositivo, devido a inconstitucionalidade.

Nesse sentido, já se manifestaram o Dr. Luis Sergio LANGOWSKI e Letícia Küster PUPPI:

(...) ou a hipótese prevista na mencionada lei de captação irregular de votos constitui abuso de poder econômico, hipótese já prevista na Lei Complementar nº 64/90 e, portanto, em nada inova no ordenamento jurídico, salvo pela possibilidade de aplicação de multa de mil a cinquenta mil UFIRs, não prevista na Lei Complementar nº 64/90, ou então, a situação trazida pela recente lei é uma nova hipótese de inelegibilidade e aí então sua previsão por lei ordinária incide em inconstitucionalidade formal uma vez que sua previsão não se deu através de veículo legislativo adequado.

Outrossim, o fato da Lei 9.840/99 estabelecer que a cassação do registro de candidatura ocorrerá em procedimento que segue o rito previsto na Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/90), não faz com que essa hipótese de inelegibilidade fique equiparada àquelas previstas na lei complementar. Trata-se de um princípio básico sobre a produção de normas jurídicas de que nenhuma fonte normativa pode atribuir a outra um valor de que ela própria dispõe⁵³.

Conclui-se que a cassação do registro ou do diploma não poderá ser declarada quando um agente público praticar uma das condutas irregulares já estudadas, esteja presente o uso indevido ou o abuso de poder. Contudo, adotando-se o rito disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 (ação de investigação judicial) e estando caracterizada a potencialidade de alteração do resultado do pleito, a cassação poderá ocorrer, não por força da Lei 9.840/99, mas sim pela inelegibilidade advinda pelo abuso de poder já regulamentada pela Lei Complementar nº 64/90.

Por fim, cabe salientar que a Lei 9.840/99 embora não tenha contribuído de forma efetiva para o combate ao uso indevido e ao abuso de poder, introduziu uma sanção não existente até então, para o uso indevido, qual seja, a penalidade de multa.

⁵³ LANGOWSKI, Luis Sergio e PUPPI, Letícia Küster. p.

Anteriormente a essa lei, quando o abuso não era comprovado não havia nenhuma sanção para ser aplicada ao uso indevido. Com o advento da mencionada lei o Magistrado pode, ante a ausência de potencialidade mas a caracterização de existência de conduta irregular, condenar o candidato ao pagamento de pena pecuniária, caso assim seja pedido na inicial.

Da mesma forma, o parágrafo sexto do art. 73 da Lei 9.504/97 prevê a aplicação em dobro da multa caso haja reincidência e ainda, o parágrafo sétimo disciplina que tais condutas ainda caracterizam atos de improbidade administrativa, embora essa e tenha que ser averiguada em procedimento próprio perante a Justiça Comum e não perante a Justiça Eleitoral⁵⁴.

Cabe, por fim, analisar de que maneira a inelegibilidade será aplicada aos casos em que ocorrer o abuso, quais os procedimentos que podem ser utilizados, seus ritos e conseqüências.

⁵⁴ §6º. As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência.

§7º. As condutas enumeradas no *caput* caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art.11, inciso I, da Lei 8.4239, de 02 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art.12, inciso III.

5. MEIOS DE COIBIÇÃO AO ABUSO DE PODER POLÍTICO

Para a configuração do abuso de poder político e a decretação da inelegibilidade ao seu praticante, os interessados poderão se valer de vários instrumentos processuais: a ação de representação eleitoral por abuso de poder político, mais conhecida como ação de investigação judicial eleitoral, o “recurso” contra a expedição do diploma ou apenas “recurso” contra a diplomação e por fim a ação de impugnação de mandato eletivo.

Cada ação possui características próprias e todas possuem o mesmo escopo: a decretação de inelegibilidade do candidato, seja através da denegação do registro, seja pela nulidade da diplomação ou da outorga do mandato eletivo.

Iniciaremos a análise de tais ações pela ordem cronológica dos acontecimentos durante o processo de realização da eleição. Com isso, o ponto de partida será a ação de impugnação de registro de candidatura passando pela investigação judicial e culminando com recurso contra a diplomação e a ação de impugnação de mandato eletivo.

5.1. Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC).

Para que os pré-candidatos escolhidos na convenção partidária possam concorrer a um determinado cargo eletivo deverão preencher algumas condições chamadas de condições de elegibilidade. Algumas delas estão previstas na Constituição Federal e as demais em leis ordinárias, pois em relação as condições elegibilidade não há nenhuma imposição de que a lei deva ser complementar.

Preenchidas tais condições, a Justiça Eleitoral fornecerá o registro de candidatura. Portanto, o registro possui a função de declarar que o pré-candidato (a figura do candidato somente existe após o deferimento do registro), já escolhido na convenção partidária, é apto para concorrer a determinado cargo eletivo. Estar apto, por sua vez, significa que todas as condições de elegibilidade foram preenchidas.

Uma vez encaminhado o pedido de registro de candidatura pelo partido político através de seu Presidente ou delegado, o Juiz deverá publicá-lo para que, se for o caso, seja impugnado no prazo de cinco dias, em ação própria.

Em não sendo impugnado o registro será deferido e o pré-candidato passará a ser chamado de candidato, podendo disputar o pleito. Nesse caso, será ato de jurisdição voluntária pois a relação processual é linear, não havendo espaço para o contraditório.

Mas em sendo impugnado o registro, através da ação de impugnação de registro de candidatura (AIRC), caberá ao Juiz Eleitoral nas eleições municipais, ao Tribunal Regional Eleitoral quando se tratar de candidatos Governador e Vice-Governador, a Deputado Federal Estadual e Distrital e ao Tribunal Superior Eleitoral quando se tratar de candidatos a Presidência e Vice-Presidência da República, analisar a argüição de inelegibilidade.

Poderão impugnar o registro qualquer candidato, Partido Político ou Coligação e ainda o Ministério Público, conforme previsto no art. 3º da Lei Complementar 64/90. O eleitor não está legitimado a propor a ação de impugnação de registro de candidatura. O que poderá ser feito é o eleitor levar ao conhecimento do Ministério Público Eleitoral a ocorrência de uma inelegibilidade que poderá ou não ser ratificada.

Quando o partido político se une a outros formando uma Coligação, automaticamente ele abdica de sua legitimidade em nome desta. É nesse sentido a jurisprudência, a qual se baseia no art. 6º da Lei 9.504/97, note-se:

Registro de candidatura. Impugnação por partido coligado atuando isoladamente. Ilegitimidade reconhecida pela instância *a quo*. A partir do pedido de registro das candidaturas, à coligação são atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral (lei nº 9.504/97, art.6º, §1º). recurso interposto pela coligação integrada pela agremiação impugnante. Incidência da Súmula – TSE nº 11, segundo a qual somente pode recorrer quem impugnou o pedido, ressalvada a hipótese de cláusula constitucional de inelegibilidade. Recurso não conhecido⁵⁵.

⁵⁵ Acórdão nº 345, de 29.9.98, rel. Min. Costa Porto, in Ementário Decisões o TSE 1998, p.86-87

A ação de impugnação de registro é uma ação autônoma, de jurisdição contenciosa e proposta incidentalmente à ação de pedido de registro de candidatura. Aquela será autuada em conjunto com esta obedecendo um procedimento uniforme, previsto na LC 64/90. São julgadas por uma só sentença a qual irá primeiramente analisar a impugnação e caso julgue essa procedente o pedido de registro será indeferido. Caso a impugnação seja julgada improcedente o pedido será deferido e o pré-candidato terá declarada sua elegibilidade e plena condição de disputar o pleito.

A decisão que nega o registro será declaratória negativa do direito público subjetivo do pré-candidato ao registro, quer pela sua inelegibilidade, quer pela ausência de algum dos documentos exigidos.

Mas quais os tipos de inelegibilidades poderão ser argüidas na AIRC? Para responder essa indagação, faz-se necessário entender qual a natureza do registro. Esse é a declaração de que o pré-candidato preenche todos os requisitos exigidos pela lei eleitoral, quer seja a apresentação dos documentos necessários, quer pelo preenchimento das condições de elegibilidade. Daí dizer que a ação de registro e a de impugnação a esse registro teria caráter declaratório. Ela serve para declarar que o pré-candidato está apto para concorrer ao pleito, ou então ao contrário, declarar que para aquele pleito que se aproxima o pré-candidato não preencheu todos os requisitos exigidos legalmente.

Nesse mesmo sentido, Pedro Henrique Távora NIESS afirmou:

O juiz é chamado a se pronunciar a respeito de situação preexistente que o impugnante alega projetar-se sobre as pretensões eleitorais do impugnado, tornando-o inelegível, e que, portanto, o exclui da disputa de que deseja participar. Essa ação tem por alvo uma decisão de cunho declaratório, com efeito *ex tunc*, que valerá como preceito, como norma jurídica concreta (...)
É pois uma ação civil de conhecimento, de conteúdo declaratório⁵⁶.

Frente a esse entendimento, não há possibilidade do abuso de poder ser analisado na ação de impugnação de registro de candidatura pois, adotando a teoria da força preponderante das sentenças de Pontes de Miranda, essa sentença teria como

⁵⁶ NIESS, Pedro Henrique Távora. p. 54.

peso preponderante a declaração e não a constitutividade. Conclui-se, então, que a inelegibilidade somente poderá ser declarada, por exemplo, quando já ocorreu um processo pretérito no qual foi constituído o estado de inelegível de uma determinada pessoa.

Contrariando tal noção, o Colendo Tribunal Superior Eleitoral entendeu que caso o abuso tenha ocorrido antes do registro deverá, necessariamente, ser alegado na ação de impugnação de registro de candidatura sob pena de decadência:

Recurso especial. Argüição de abuso de poder político e econômico. Impugnação ao registro. Prazo decadencial. Extinção do processo. Art. 3º da LC 64/90.

Em se tratando de alegação de abuso de poder político e econômico, que teria ocorrido em praça pública, à vista de todos, antes do registro, e mesmo da escolha dos candidatos a Senador, a Governador e a Vice-Governador, é fora de dúvida que, não tendo ela sido veiculada por meio de impugnação ao registro das respectivas candidaturas, verificou-se a decadência, razão pela qual outro não poderia ter sido o desfecho da representação serodidamente manifestada, senão a extinção do processo. Recurso não conhecido⁵⁷.

Contudo, entende-se que esse não é o melhor entendimento, pois como já afirmado a AIRC possui cunho declaratório e não constitutivo. Um dos argumentos para sustentar essa posição é de ordem prática. Antes do registro de candidatura ser deferido, não há a condição de candidato. É por certo, que o magistrado entendendo existirem os requisitos necessários poderá conceder tutela antecipada, deferindo liminarmente o registro, mas a celeridade no trânsito em julgado do pedido de registro ou da ação de impugnação de registro de candidatura é de extrema relevância, até para que, caso o pré-candidato venha a ser declarado inelegível o seu partido possa substituí-lo.

Embora a lei não preveja o prazo máximo para seu julgamento, nos Tribunais essas ações e seus recursos possuem preferência, devido a relevância de seu julgamento. Além do mais, a própria lei Complementar 64/90 disciplinou em seu art. 19 que a ação própria para averiguar o abuso de poder é a investigação judicial. Leia-se:

⁵⁷ Ac. 12.676, de 18.06.1996, rel. Min. Ilmar Galvão, DJU 16.08.1996, JTSE 8/2, abr./jun. 1997, p.119.

As transgressões pertinentes a origem de valores pecuniários, abuso de poder econômico ou político, em detrimento da liberdade de voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais.

Parágrafo único. A apuração e a punição das transgressões mencionadas no *caput* deste artigo terão o objetivo de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta, indireta e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

E ainda, o artigo 18 da Lei Complementar 64/90 afirma que a inelegibilidade do candidato a Presidência, ao Governo e a Prefeitura não atingirá os candidatos a Vice. Já quando existe o abuso, a inelegibilidade atinge o candidato a vice.

O Tribunal Superior Eleitoral posteriormente retomou esse entendimento, note-se:

Registro de candidatura. Inelegibilidade. Abuso de poder econômico. LC 64/90.

O processo de registro não é adequado para apuração da causa de inelegibilidade consubstanciada no abuso de poder econômico, haja vista a existência de procedimento específico, conforme se depreende do art. 22 da LC 64/90.

Recurso a que se negou provimento⁵⁸.

Diante disso, acredita-se que não há mais dúvidas de que a ação própria para a verificação da ocorrência ou não do abuso é a representação prevista no art. 22 da LC 64/90 (investigação judicial).

Caso a ação de impugnação de registro de candidatura seja julgada procedente após a realização das eleições ou ainda, após a diplomação dos eleitos, por força do art. 15 da LC 64/90, o diploma será declarado nulo. Por força desse artigo, não há necessidade de que seja proposta a ação de impugnação de mandato eletivo (AIME). O Magistrado ou o Tribunal quando da declaração de inelegibilidade do pré-candidato, negará automaticamente o registro e declarará a nulidade da diplomação.

Cabe ressaltar, todavia, que esse entendimento não é aceito pela jurisprudência. De acordo com essa, caso seja indeferido o pedido de registro de

⁵⁸ Acórdão nº 92, de 4.9.98, rel. Min. Eduardo Alckmin, ementário1998, p.10

candidatura após a realização das eleições, caberá ao interessado promover o “recurso” contra a diplomação ou a ação de impugnação de mandato eletivo.

5.2. Ação de Investigação Judicial (AIJE) ou Representação Eleitoral por Abuso de Poder.

A ação de investigação judicial, prevista no art. 22 da Lei das Inelegibilidades, é o meio adequado para a verificação da ocorrência de abuso de poder. Essa ação também poderá ser proposta contra o uso indevido de poder, utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social.

De acordo com o art. 327, §2º do Código Eleitoral, anteriormente, qualquer eleitor ou partido político poderia se dirigir ao Corregedor Regional Eleitoral, relatando fatos e indicando provas e requerer a abertura de investigação judicial. Esse procedimento constituía um verdadeiro inquérito civil, no qual eram colhidas as provas, sob o crivo do contraditório, e ao final caso comprovado o abuso poderia ser interposto o “recurso” contra a diplomação. Portanto, ao contrário de hoje a Ação de Investigação Judicial Eleitoral não era um ação processual mas apenas um meio de se conseguir prova pré-constituída que seria utilizada posteriormente.

Com a inovação trazida pela LC 64/90, em seu artigo 22, a ação de investigação judicial, embora continue com o mesmo nome, não possui mais as mesmas características. Contudo, muitos autores ainda se debatiam em relação a essa nova natureza da representação prevista no artigo supra mencionado, não reputando à mesma, a natureza jurisdicional.

Tais autores pensam dessa forma pois continuavam fazendo uma relação entre o antigo inquérito judicial e a nova Ação de Investigação Judicial Eleitoral ou simplesmente representação eleitoral. Contudo, com a leitura do art. 22 da LC 64/90, entende-se que nessa o legitimado não requer apenas a abertura de investigação judicial, mas sim que a inelegibilidade do candidato seja decretada. Aos legitimados não cabe apenas a informação da ocorrência de um fato irregular relegando ao Judiciário, assim como em um processo inquisitorial, a busca pelas provas, mas ao

contrário. Segundo o rito estabelecido nessa lei, entende-se que a representação feita a Justiça Eleitoral é uma ação processual através da qual se pretende a decretação da inelegibilidade do candidato e por isso deve trazer todas as provas necessárias.

Outro fato que revela a natureza jurisdicional da ação de investigação judicial, também denominada de representação por abuso de poder, é a de que todos os requisitos previstos no CPC para que uma ação possa vir a ser proposta devem estar presentes na Ação de Investigação Judicial. Assim, a inicial deverá preencher os requisitos previstos no art. 282 do CPC, apenas excluindo-se o valor da causa, já que no processo eleitoral não há custas, nem honorários de sucumbência.

E ainda, o fato da legislação não chamar a investigação judicial de ação, nem a defesa de contestação, segundo Adriano Soares da COSTA, não retira a natureza jurisdicional, pois o relevante é o conteúdo e não o nome que os objetos possuem.

Diante disso, entende-se que a investigação judicial uma ação processada segundo o rito adotado pelo art. 22 da LC 64/90. Por isso, como bem lembra o autor supramencionado, “a sua petição deverá cumprir todas as exigências previstas para qualquer ação, inclusive como a necessidade de vir subscrita por advogado regularmente inscrito na OAB, sem impedimentos ao exercício de sua capacidade postulatória⁵⁹.”

Ultrapassada essa questão preliminar, tem-se que o rito a ser seguido pela ação de investigação judicial está disciplinado no art. 22 da LC 64/90. Esse artigo legitima qualquer partido político, coligação, candidato ou o Ministério Público Eleitoral para propor a presente ação. Da mesma forma o eleitor não foi inserido dentro desse rol de legitimidade, por isso, caso tenha o conhecimento acerca da ocorrência de abuso de poder político deverá ou relatar a um dos legitimados para que essa invoque a tutela jurisdicional. Cabe aqui o mesmo entendimento acerca da ilegitimidade ativa dos partidos coligados já exposto quando da análise da ação de impugnação de registro de candidatura.

⁵⁹ COSTA, Adriano Soares da. p. 317.

Acerca da ilegitimidade passiva, tem-se que ação poderá ser proposta contra qualquer pessoa que pratique condutas abusivas beneficiando um determinado candidato, contra o próprio candidato, mesmo que não tenha praticado a conduta.

Nesse sentido o Colendo TSE já se manifestou:

Abuso de poder econômico. Sendo a normalidade do pleito o valor a ser resguardado, a cassação do registro poderá ocorrer, ainda que, para a ilicitude, não concorra o candidato. Necessidade, em tal hipótese, da demonstração de que fortemente provável haja a prática abusiva distorcido a manifestação popular, com reflexo no resultado das eleições.

Imputável ao próprio candidato o procedimento ilícito, além da cassação do registro, resultará a inelegibilidade. Em tal caso, bastará a potencialidade de ser alterada a normalidade das eleições, não se exigindo fique evidenciado o forte vínculo da probabilidade que se faz mister quando a prática é de responsabilidade de terceiro.

Havendo abuso, mas desacompanhado de risco de perturbar-se a normalidade do pleito, poderá a conduta levar a aplicação de pena pecuniária.

Hipótese em que não se teve demonstrada a participação do candidato, nem se vislumbrou a potencialidade de a livre escolha do eleitorado haver sido atingida.

Prova. Reexame. Inviabilidade no recurso especial⁶⁰.

Também é imprescindível que o candidato a Vice seja citado. Isso porque, uma vez que julgada procedente o Vice poderá ter prejudicada sua candidatura sem ao menos ter lhe sido oportunizado o direito de defesa, ferindo o contraditório e a ampla defesa.

Principalmente após a realização das eleições quando não há possibilidade de substituição dos candidatos, devendo serem cassados o registro ou o diploma de ambos, tais sejam, o titular e o Vice. José Antônio Fichter⁶¹ ao abordar essa questão ressalta:

Esse exame da relação jurídica de direito material acarreta a necessidade do litisconsórcio passivo na ação de impugnação de mandato eletivo, quando tem por fim atingir mandato obtido em eleição majoritária. Pelos mesmos motivos, tal litisconsórcio assume a condição de unitário, porque o Magistrado não poderá decretar a perda do mandato eletivo para o Governador e não fazê-lo para o Vice com ele eleito.

⁶⁰ Acórdão nº 1.136, de 31.8.98, rel. Min. Eduardo Ribeiro, ement. p. 19

⁶¹ FICHTER, José Antonio. *Impugnação de mandato eletivo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 46.

O E. TSE já analisou tal situação em sede de embargos de declaração no qual restou decidido pela necessidade do vice participar da relação processual, gerando em sua ausência nulidade incontestável. Transcreve-se neste, a ementa⁶² de tal decisão:

“Embargos de declaração. Omissão. Procedência. Ação de impugnação de mandato eletivo (CF, art. 14, §§ 10 e 11). Governador e Vice-Governador de Estado. Citação. Ausência. Nulidade.

Na ação de impugnação de mandato eletivo de Governador de Estado é indispensável a citação do Vice-Governador com ele eleito, a partir da citação do titular do cargo. Recebidos os embargos do MPF para anular o procedimento a partir da citação do Governador, julgando-se prejudicados os segundos, por perda de objeto.”

Esse entendimento acerca da ação de impugnação de mandato eletivo deve ser aplicado analogicamente ao procedimento em questão, tal seja, a representação que visa a cassação de registro de candidatura ou do diploma. Uma vez julgada procedente a representação essa poderá servir de prova pré-constituída para futuros procedimentos processuais.

Como o objetivo da investigação judicial é a decretação da inelegibilidade para a eleição em curso e/ou por mais três anos contados a partir da eleição em que ocorreu a prática abusiva, além da cassação do registro ou do diploma, não terá legitimidade passiva o partido político ou a Coligação. Essa ação poderá ser proposta somente contra candidato ou agentes que beneficiaram ou prejudicaram candidatos, mas nunca em face de associações ou agremiações.

Em relação a prática de condutas abusivas por autoridades judiciárias, às quais já é vedada a vida político partidária, não poderá ser proposta a investigação judicial. Contudo, poderá figurar no pólo passivo o candidato e seu vice os quais se beneficiaram da conduta realizada, por exemplo, por magistrados ou promotores.

O art. 22 da LC 64/90 não disciplina o prazo inicial para a propositura da representação nem o seu prazo final. Contudo, já é pacífico o entendimento de que o prazo se inicia com a escolha e registro dos candidatos sendo que o prazo final ocorre com a diplomação. Nesse sentido já se pronunciaram o doutrinador Adriano Soares da

⁶² Acórdão nº 11.640 de Embargos de Declaração. In: Jurisp. Trib. Sup. Eleit., vol. 7, n.º 2, Brasília, 1996, p. 116 e ss.

COSTA: “Desse modo, o pedido de registro de candidato, mesmo que pendente de recurso, é o dies a quo para a propositura da ação de investigação judicial⁶³.” (sic). E o Colendo TSE, respectivamente:

Recurso especial. Abuso de poder econômico. Representação. Ajuizamento. Termo final.

O termo final para o ajuizamento da representação prevista no art. 22 da LC nº 64/90 é a data da diplomação do candidato eleito.

Precedentes.

Recurso não conhecido⁶⁴.

Cabe ressaltar que a lei eleitoral não prevê nenhuma restrição ao prazo inicial ou final da investigação judicial. Em relação ao prazo inicial, até entende-se pois antes do registro de candidatos, esses não existem formalmente. Contudo, o prazo final para a propositura da ação de investigação judicial não possui qualquer fundamentação, pois muitas condutas abusivas ocorrem no dia das eleições e até a reunião das provas já foi ultrapassado o prazo. Ou ainda, muitas condutas são descobertas somente após a diplomação ou até mesmo a posse dos eleitos. Diante disso, não existiria nenhuma medida eleitoral a ser tomada por isso compartilho do entendimento de que não há prazo final para que a ação de investigação judicial seja proposta.

A investigação deverá ser proposta perante os Juízes Eleitorais competentes no caso de eleições municipais e perante o Corregedor Regional nas eleições gerais e perante o Corregedor-Geral nas eleições Presidenciais.

O escopo final da investigação judicial é a decretação de inelegibilidade ou para essa eleição ou para os três anos seguintes. Essas sanções podem ser aplicadas cumulativamente, mas a época em que transitar em julgado irá influenciar em sua efetividade.

Existem três hipóteses. A primeira refere-se ao trânsito em julgado antes da realização da eleição. Nesse caso, o registro poderá ser cassado conforme disposto no

⁶³ COSTA, Adriano Soares da. p. 332.

⁶⁴ Acórdão nº 15.130, de 27.11.97, rel Min. Maurício Correia, p. 21.

art. 22, inciso XIV da LC 64/90 sem necessitar de outra ação, poderá também ser aplicada a inelegibilidade por três anos.

Na segunda hipótese a investigação judicial é julgada após a realização das eleições mas antes do término do prazo para a interposição do “recurso” contra a diplomação (três dias após a diplomação) ou da ação de impugnação de mandato eletivo (quinze dias após a diplomação). Nesse caso, para tornar efetiva a sanção de cassação do registro ou do diploma deverão, necessariamente, serem propostas as ações supra mencionadas. Para a inelegibilidade por três anos, não será preciso, pois a investigação judicial possui força para decretá-la.

Por fim, a terceira hipótese refere-se ao fato da sentença transitar em julgado após o término do prazo das ações mencionadas. Nesse caso, a única possibilidade é a decretação da inelegibilidade por três anos, daí a importância de que os advogados e o Ministério Público estejam sempre atentos para não tornar inócua a tutela jurisdicional. Nesse último caso, poderá, durante o prazo previsto em lei e concomitantemente a ação de investigação judicial sem caracterizar litispendência, ser proposta a ação de impugnação de mandato eletivo, já que essa possui dilação probatória.

5.3. Recurso (Ação) Contra a Diplomação (RecDIPLO).

Este “recurso” está previsto no art. 262 do Código Eleitoral, ou seja, dentro do capítulo destinado aos recursos eleitorais. Contudo, o intitulado “Recurso contra a diplomação”, não é um recurso, mas sim uma verdadeira ação processual, pois visa desconstituir um ato meramente administrativo que é a diplomação.

O candidato eleito e seus suplentes recebem diplomas da Justiça Eleitoral nos quais constam o nome do candidato eleito, a indicação da legenda, o cargo para o qual foi eleito ou sua classificação como suplente entre outros dados previstos no art. 265, parágrafo único do Código Eleitoral. A diplomação é o ato certificador do resultado das eleições, portanto, faz parte da competência administrativa da Justiça Eleitoral, já que o juiz não julga o resultado das eleições, apenas certifica o que foi decidido nas urnas.

Diante disso, entende-se que na realidade, a natureza desse recurso não é a de recorrer porque a diplomação foi formalmente imperfeita ou ainda, porque seu conteúdo afronta um direito objetivo. Ao contrário, não se trata de impugnar a diplomação em si, mas de trazer ao conhecimento do Judiciário questões anteriores ao pleito previstas no artigo 262 do Código Eleitoral. Nesse sentido, é errôneo falar em recurso, pois trata-se de uma verdadeira ação.

Ante a essa constatação, o rito previsto para o recurso (AÇÃO) contra a diplomação também está equivocado, pois ocasiona a supressão de uma instância jurisdicional, o que é vedado pela Constituição Federal. Embora a maioria dos autores concorde acerca dessa matéria, o rito previsto pelo Código Eleitoral ainda é utilizado.

Será cabível do Recurso (ação) contra a diplomação nos casos previstos pelo art. 262 do Código Eleitoral, tais sejam:

- I – inelegibilidade ou incompatibilidade de candidato;
- II – errônea interpretação da Lei quanto à aplicação do sistema de representação proporcional;
- III – erro de direito ou de fato na apuração final quanto à determinação do quociente eleitoral ou partidário, contagem de votos e classificação de candidato, ou a sua contemplação sob determinada legenda;
- IV – concessão ou denegação do diploma, em manifesta contradição com a prova dos autos, na hipótese do art. 222 desta Lei, e do art. 41-A da lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. (alterado pela Lei 9.840/99)

De acordo com o referido artigo, faz-se necessária a prova pré-constituída nos autos do recurso contra a expedição de diploma, ou seja, para que o recurso seja conhecido e provido deverão existir provas acerca da inelegibilidade ou de incompatibilidades do candidato eleito, as quais deverão ter natureza constitucional ou serem supervenientes, porque caso contrário, terá ocorrido a preclusão.

O abuso de poder político poderá ser argüido com base nesse inciso ou então em relação ao inciso IV. Mas para isso, deverá o “recorrente” possuir prova constituída. Nesse aspecto o “Recurso contra a Diplomação”, aproxima-se do mandado de segurança para o qual deverá ter-se o direito líquido e certo. Isso porque o procedimento adotado é o sumário, não sendo possível a dilação probatória. Diante

disso, a representação eleitoral por abuso de poder deverá ter sido julgada e ainda, que tenha sido julgada procedente com o trânsito em julgado da sentença.

Segundo Alexandre de Moraes direito líquido e certo é: “aquele que resulta de fato certo, ou seja, é aquele capaz de ser comprovado de plano, por documentação inequívoca. Note-se que está englobado na conceituação de direito líquido e certo o fato de que para tornar-se incontroverso necessite somente de adequada interpretação do direito, não havendo possibilidades de o juiz denegá-lo, sob o pretexto de tratar-se de questão de grande complexidade jurídica.”

Para a o “Recurso contra a diplomação” também se exige que as provas sejam pré-constituídas, pois sendo um instrumento processual de tutela rápida não há espaço para dilações probatórias. A partir disso, pode-se afirmar com segurança que a prova pré-constituída é um do pressuposto processual.

Todavia, na prática muitos operadores do direito confundem a existência de prova pré-constituída com precedência da ação. De acordo com esse entendimento equivocado, uma vez existente o pressuposto processual deve-se necessariamente “prover o recurso”, cassando-se o diploma.

Felizmente muitos doutrinadores e magistrados conseguem distinguir prova pré-constituída e precedência da ação. A existência do pressuposto processual faz parte do juízo de admissibilidade. Em sendo positivo, deverá o mérito ser analisado, verificando se a prova pré-constituída identifica-se com uma das hipóteses previstas no art. 262 do Código Eleitoral. Por exemplo: poderá ser interposto um “recurso” a fim de cassar o diploma tendo como prova pré-constituída uma ação de investigação por propaganda irregular julgada procedente, mas na qual não foi decretado o abuso de poder. Nesse caso, apesar de existir o pressuposto processual, não estará configurada nenhuma das hipóteses de cassação do diploma, devendo o “recurso ser improvido”, pois a mera aplicação de multa não tem o condão de cassar o diploma.

O Tribunal Superior Eleitoral compartilha desse mesmo entendimento, conforme se demonstra pelo Acórdão nº 497⁶⁵ do qual transcreve-se aqui sua ementa:

⁶⁵ Acórdão nº 497, de 16.4.98, Relator Ministro Maurício Corrêa, In: Ementário das decisões do TSE- 1998, p. 305.

Recurso contra a expedição de diploma. Pressuposto recursal. Prova pré-constituída. Investigação judicial.

1. O recurso contra a expedição de diploma pressupõe, necessariamente, prova pré-constituída que demonstre o direito invocado.

2. Não se presta para aplicação ao caso concreto a simples imputação de ato abusivo de poder econômico, em razão da não-prestação de contas de campanha ou sua rejeição, ainda não declarado pelo juízo competente.

3. Precedentes.

Recurso não conhecido.

Por fim ressalta-se que a Lei 9.840/99 introduziu no art. 262 do Código Eleitoral a possibilidade de interposição de “recurso contra a diplomação” fundamentado no art. 41-A .

Esse, contudo, não deve ser o entendimento adotado pois, como já assinalado nesse estudo, as inelegibilidades somente poderão ser previstas por lei complementar. Caso contrário, restaria sem sentido exigir que somente pudessem ser criadas novas inelegibilidades pelo sistema previsto constitucionalmente se por um caminho indireto pudesse se chegar ao mesmo efeito, isto é, que através de lei ordinária fosse possível cassar o diploma ou o registro do candidato.

Para os caso em que haja necessidade de dilação probatória existe ainda a ação de impugnação de mandato eletivo.

5.4. Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME).

A Ação de Impugnação de Mandato Eletivo está prevista no art. 14, §10º da Constituição Federal. Segundo esse artigo essa ação deve ser interposta até 15 dias após a diplomação dos eleitos, nos casos de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude.

Em um primeiro momento poder-se-ia imaginar que esta ação não seria cabível ao casos de abuso de poder político. Mas há vários argumentos que desmentem tal afirmativa.

O primeiro deles é que, como afirmado nos capítulos anteriores, na maioria das vezes o abuso de poder político também constitui abuso de poder econômico, não existindo nenhum problema.

Mas há casos em que não há um reflexo econômico, mas meramente político. Por exemplo: quando se utiliza da influência para conseguir nomear determinada pessoa para um cargo a desvio de finalidade e possível configuração de abuso de poder político. Nesse caso, não haveria um meio judicial adequado para impugnar o mandato do candidato eleito? A resposta com certeza é negativa e a doutrina e jurisprudência oferecem grandiosas interpretações desse dispositivo constitucional.

O abuso de poder político pode ser inserido dentro de um dos conceitos de corrupção trazido pela lei. Nesse sentido Adriano Soares da COSTA afirma que “ A corrupção é corolário direto do abuso de poder econômico ou poder político⁶⁶.” Isso porque, a corrupção eleitoral está prevista nos artigos 299 do Código Eleitoral e no artigo 41-A da Lei 9.504/97. Diante disso, ter-se-ia, uma situação no mínimo curiosa. O art. 41-A não pode servir para a Interposição do Recurso (ação) contra a diplomação, mas poderia ser utilizado para impugnar o mandato eletivo, por expressa imposição do texto constitucional. Estaria assim, a Carta de 1988 criando mais uma inelegibilidade (o que é plenamente possível) argüida somente na ação de impugnação de mandato eletivo.

Em relação ao artigo 299 do Código Eleitoral, entendo que somente é propor a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo no caso de já existir uma sentença condenatória transitada em julgado, uma vez que deve-se primar pela execução do princípio, *nulla pena sine iudicio*.

Isso porque, como bem lembrou o autor supra mencionado:

corrompe-se a vontade do eleitor, através do oferecimento de vantagens, viciando sua liberdade, mais da vez pela necessidade sua em relação à dívida ofertada. Pune-se a corrupção de duas formas, ambas independentes e autônomas: enquanto ilícito penal eleitoral, pela restrição da liberdade do que lhe deu causa; como ilícito civil eleitoral, com a decretação da inelegibilidade.

⁶⁶ COSTA, Adriano Soares da. p. 373.

A fraude, também elencada como uma das hipóteses de cabimento deve ser adotada em sua acepção ampla, ou seja, englobando a fraude à lei e a simulação de atos jurídicos. Em ambos quer dar-se a aparência de algo legal, mas seus fins serão sempre ilícitos. No sentido de Pontes de Miranda, citado por COSTA, “Ostenta-se o que não e queria; e deixa-se, inostensivo, aquilo que se quis⁶⁷.”

A legitimidade ativa não foi tratada pela Constituição. Mas de acordo com uma interpretação analógica e sistemática são legitimados ativos os partidos políticos, coligações, candidatos e o Ministério Público. Não restou legitimado, pela jurisprudência o eleitor, devido ao fato de que nas demais ações eleitorais este também não possui legitimidade.

Em relação a legitimidade passiva deve ser adotado o mesmo procedimento que na Investigação Judicial, isto é, a Ação de Impugnação Mandato Eletivo só poderá ser proposta em face de candidatos eleitos. Também aplica-se a regra de que no caso de abuso a ação deverá ser proposta em relação a chapa (Presidente e seu Vice, Governador e seu Vice, Prefeito e seu Vice). Não poderá ser proposta contra partido político ou contra a coligação, já que não esses os detentores do cargo público.

O rito a ser seguido é o ordinário, com dilação probatória, isso significa que ao contrário do “Recurso contra a Diplomação” a inicial não precisará vir instruída com prova pré-constituída. Talvez esse seja um dos motivos que faz com que essa ação se arreste durante quase todo o mandato do candidato eleito tornando-se, muitas vezes, inócua.

Cabe ainda ressaltar que a doutrina eleitoral debate-se em relação a sanção aplicada no caso da AIME ser julgada procedente. Poder-se-ia além da decretação da inelegibilidade para essa eleição, declarando-se a nulidade do diploma, decretar-se também a inelegibilidade por mais três anos?

Entende-se que não. A ação de impugnação de mandato eletivo tem por objetivo somente a cassação do mandato do candidato eleito. No caso de estar sendo usada uma investigação judicial julgada procedente e com sentença transitada em

⁶⁷ COSTA, Adriano Soares da. p. 374.

julgado, tem-se que essa sentença no tocante a inelegibilidade por três anos a partir do fato ilícito é auto aplicável.

No mesmo sentido está a ação de impugnação de mandato proposta sem a existência de uma investigação judicial. Pelo fato de não existir previsão legal permitindo a decretação da inelegibilidade e por essa constituir uma sanção, sua interpretação deverá ser restritiva, não sendo possível a aplicação dessa.

Contudo, sendo a lisura e a legitimidade do pleito, os valores consagrados pelas normas eleitorais e tendo por base um pronunciamento do então Procurador-Geral da República Sepúlveda Pertence, tem-se que as regras que tratam das inelegibilidades podem sofrer a interpretação teleológica, nos casos em que a norma for omissa ou lacunosa, atribuindo assim, à ação de impugnação de mandato duplo efeito, tais sejam, a decretação da inelegibilidade para essa eleição (cominada simples) e para os três anos seguintes à a eleição (cominada potenciada). Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral já se pronunciou:

Ação de impugnação de mandato eletivo. Perda de mandato e inelegibilidade.

Da procedência da ação de impugnação de mandato eletivo poderá resultar, além da perda do mandato, a inelegibilidade, por três anos. O prazo dessa contará da data das eleições em que se deram os fatos que serviram de fundamento à ação. Com esse entendimento, o Tribunal deu provimento ao recurso para extingui-lo, por reconhecer que, quando do julgamento perante o órgão regional, já desaparecera o objeto do processo. Unânime⁶⁸.”

Por fim, cabe ressaltar que a propositura da ação de impugnação de mandato eletivo concomitantemente a interposição do “recurso” contra a diplomação não acarretará na argüição de litispendência. Isso porque, embora as partes possam ser as mesmas assim como a causa de pedir, o pedido será processualmente diverso. Na ação de impugnação estará sendo requerido a perda do cargo que já fora assumido, enquanto que no recurso contra a diplomação estará sendo pleiteado a desconstituição de um ato administrativo. Embora na prática o resultado seja praticamente o mesmo, em termos processuais assim não será. Até mesmo porque as hipóteses de fundamentos a serem argüidos nas ações referidas são diversos.

6. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como escopo levantar questões atinentes ao abuso de poder político, sem a pretensão de que as conclusões aqui delineadas esgotem o tema. Ao contrário. Este singelo estudo é apenas um ponto de partida para fomentar a discussão acerca de um tema tão atual e tão pouco estudado pelos operadores do Direito.

Mesmo assim, algumas idéias principais puderam ser observadas a partir do estudo aqui realizado , entre elas:

1 – A análise imparcial e a aplicação de sanções ao abuso de poder somente pode ser efetivada em um Estado que adote a democracia como regime de governo.

2 – De acordo com o direito eleitoral atual, o abuso de poder político só estará configurado quando estiver comprovada a potencialidade de que o resultado do pleito seja alterada, ou seja, quando a vontade e a liberdade dos eleitores tenha sido ofendida, o que não significa que o candidato tenha que ter vencido as eleições. A potencialidade deve ser analisada de acordo com o caso concreto, tendo em vista o seu momento, suas características e a sua proporcionalidade.

3 - Podem servir de parâmetros para a configuração do abuso de poder político os princípios da Administração Pública (previstos na Constituição Federal) , o artigo 73 da Lei 9.504/97 (que disciplina as condutas vedadas aos agentes públicos) e o artigo 41-A da mesma lei. Contudo, caso o abuso não esteja presente não poderá ser aplicada a sanção de inelegibilidade devido a sua inconstitucionalidade. Podendo apenas, caso esteja configurada infração ao artigo 41-A da Lei 9.504/97, ser aplicada sanção pecuniária.

4 – A sanção de inelegibilidade por abuso de poder político poderá ser decretada também aos agentes públicos não candidatos, mas que beneficiaram de alguma forma determinado candidato. Isso também ocorre em relação aos agentes judiciários.

⁶⁸ Ementário..., p. 370.

5 - A Ação de Impugnação de Registro de Candidatura não é o meio adequado para investigar a ocorrência do abuso e nem para decretar a inelegibilidade. Somente poderá ser proposta, nos casos de abuso de poder, quando este já tiver sido objeto em outro processo com sentença judicial procedente transitada em julgado.

6 - A Representação Eleitoral por abuso de poder ou Ação de Investigação Judicial é o mecanismo adequado para a decretação do abuso durante a campanha. A petição inicial deverá conter todos os requisitos exigidos pelo Código de Processo Civil. Até a realização eleição a presente ação poderá cassar o registro. Após a realização daquela deverá, necessariamente, ser interposto o “recurso” contra a diplomação ou a ação de impugnação de mandato eletivo a fim de efetivar a tutela jurisdicional conseguida.

7 – O prazo inicial para a propositura da ação de investigação judicial ocorre com o deferimento do pedido de registro de candidatura. Mas não possui prazo final, ao contrário do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral.

8 – O denominado “Recurso contra a diplomação” na verdade é uma ação, sendo seu rito inconstitucional devido a supressão de instância. Mas é adotado por todos os doutrinadores e pela jurisprudência.

9 – A prova pré-constituída exigida no “recurso” contra a diplomação é um pressuposto processual equivalente ao direito líquido e certo necessário para a impetração do mandado de segurança. Mas não significa que a ação deverá ser julgada procedente pela simples existência desse pressuposto processual, devendo obrigatoriamente ser analisado o mérito.

10 – Não existe litispendência entre a ação de impugnação de mandato eletivo e o “recurso” contra a diplomação, pois seus pedidos, embora faticamente sejam equivalentes, são diversos.

7. BIBLIOGRAFIA

BARRETO, Lauro. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95)*. São Paulo: Edipro, 1997.

_____. *Escrúpulo & Poder – o abuso de poder nas eleições brasileiras*. Bauru, São Paulo: Edipro, 1995.

_____. *Investigação Judicial Eleitoral e Ação de Impugnação de Mandato Eletivo*. 2ª ed., revista e ampliada, Bauru, SP: Edipro, 1999.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Tradução: João Ferreira e outros, 2ª ed., Editora UNB, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *A decadência dos partidos políticos e o caminho da democracia direta*. In: *Direito Eleitoral*. Coordenação: Ministro Carlos Mário da Silva Velloso e Cármen Lúcia Antunes Rocha. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

_____. *Ciência Política*. 5ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 1983.

_____. *Política e Constituição: os caminhos da democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

_____. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. TSE. Coordenadoria de Jurisprudência. Ementário: decisões do TSE nº 1-10 (1998) – Brasília: SPI/COJUR/SPTE, 1999. Consolidação (jan/dez 1998), 407 p.

BURDEAU, Georges. *A democracia*. Trad.: Paulo Antônio dos Anjos. 3ª ed., Coleção Saber nº 49, Publicações Europa- América, 1975.

_____. *O Estado*. Trad.: Cascais Franco. Coleção Saber nº 157, 1970.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Curso de Direito Administrativo*, 2000.

COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. 4ª ed., revista e ampliada, Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. São Paulo: Ed. Hermus, 1975.

CUNHA, Alcides Alberto Munhoz da. *Justiça Eleitoral e Autenticidade do Sistema Representativo*. In: Revista Paraná Eleitoral nº 33, TRE-PR, 1999.

DALLARI, Adilson Abreu. *Abuso de Poder Político*. In: Direito Eleitoral. Coordenação: Ministro Carlos Mário da Silva Velloso e Cármen Lúcia Antunes Rocha. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 1982.

DREIFUSS, René Armand. *Política, poder, estado e Força – Uma leitura de Weber*. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

FARIA, José Eduardo. *A crise constitucional e a restauração da legitimidade*. Porto Alegre: Fabris, 1985.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *A reconstrução da democracia: ensaio sobre a institucionalização da democracia no mundo contemporâneo e em especial no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1979.

FICHTNER, José Antonio. *Impugnação de mandato eletivo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

GOMES, Suzana de Camargo. *A justiça eleitoral e sua competência*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

HÜBERT, Ivens Henrique. *Considerações acerca da fidelidade e disciplina partidárias*. Trabalho apresentado na 2ª Jornada de Iniciação Científica da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, 1999.

JARDIM, Torquato. *Direito Eleitoral Positivo*. 2ª ed., Brasília, DF: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1998.

LANGOWSKI, Luis Sergio e PUPPI, Letícia Küster. *Reflexões acerca da Lei 9.840/99*. In: Revista Paraná Eleitoral nº 34, Curitiba: TRE-PR, 1999.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 2000.

MELLO, Osvaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais do Direito Administrativo*, vol. II, 1974.

MENDES, Antonio Carlos. *Introdução à teoria das inelegibilidades*. SP: Malheiros, 1994.

MICHELS, Vera Maria Nunes. Direito Eleitoral: análise panorâmica de acordo com a Lei 9.504/97. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

MORAIS, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 9ª ed., São Paulo: Editora Atlas S.A., 2001.

NASCIMENTO, Tupinambá M. C. do. *Comentários à nova lei eleitoral*. Porto Alegre: Síntese, 1998.

NEUMANN, Franz. *Estado democrático e Estado autoritário*. Tradução: Luiz Corção. RJ: Zahar Editore, 1969.

NISS, Pedro Henrique Távora. *Direitos Políticos: condições de elegibilidade e inelegibilidade*. São Paulo: Saraiva, 1994.

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

_____. Direito Eleitoral.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes Rocha. *Justiça Eleitoral e representatividade democrática*. In: Direito Eleitoral. Coordenação: Ministro Carlos Mário da Silva Velloso e Cármem Lúcia Antunes Rocha. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19ª ed., rev., atual., SP: Malheiros, 2000.

SILVEIRA, José Néri da. *Aspectos do Processo Eleitoral*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

TOURAINÉ, Alain. *O que é democracia?* Trad.: Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996.

TUMA, Ricardo Pavão. *Democracia representativa e Partidos Políticos*. Dissertação defendida no Mestrado do Setor de Pós de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Junho 1997. Orientador: Alvacir Alfredo Nicz.

WEBBER, Max. *Ensaaios de Sociologia*. 5^a ed. editora Guanabara Koogan.