

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE DIREITO

Lucas Baretta Dambrós

**Abuso de Poder Econômico no Processo eleitoral:** inelegibilidade do autor dos atos abusivos e perda de mandato do candidato eleito.

Florianópolis

2021

Lucas Baretta Dambrós

**Abuso de Poder Econômico no Processo eleitoral:** inelegibilidade do autor dos atos  
abusivos e perda de mandato do candidato eleito

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito  
do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal  
de Santa Catarina como requisito para a obtenção do  
título de Bacharel em Direito.  
Orientador: Prof. Dr. Orides Mezzaroba.

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Dambrós, Lucas Baretta Abuso de Poder Econômico no Processo eleitoral: inelegibilidade do autor dos atos abusivos e perda de mandato do candidato eleito / Lucas Baretta Dambrós ; orientador, Orides Mezzaroba, 2021. 60 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

I. Direito. 2. Direito Eleitoral. I. Mezzaroba, Orides. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

Lucas Baretta Dambrós

**Abuso de Poder Econômico no Processo Eleitoral: inelegibilidade do autor dos atos abusivos e perda de mandato do candidato eleito.**

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**Abuso do Poder Econômico no Processo Eleitoral: inelegibilidade do autor dos atos abusivos e perda do mandato do candidato eleito**”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) “**Lucas Baretta Dambrós**”, defendido em **08/09/2021** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota **9 (nove)**, cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 08 de setembro de 2021

---

**Orides Mezzaroba**  
Professor Orientador

---

**Denise Goulart Schlickmann**  
Membro de Banca

---

**Mauro Prezotto**  
Membro de Banca



**Universidade Federal de Santa Catarina**  
**Centro de Ciências Jurídicas**  
**COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO**

**TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E**  
**ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA**

Aluno(a): Lucas Baretta Dambrós

RG: 5.780.248

CPF: 104.165.159-75

Matrícula: 17104005

Título do TCC: Auso do Poder Econômico no Processo Eleitoral: inelegibilidade do autor dos autos abusivos e a perda do mandato do candidato eleito.

Orientador(a): Orides Mezzaroba

Eu, Lucas Baretta Dambrós, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 08 de setembro de 2021.

---

**Lucas Baretta Dambrós**

Este trabalho é dedicado à minha família que, mesmo longe, não media esforços para se fazer presente.

## AGRADECIMENTOS

Uma fase muito importante da minha vida se finaliza. Não como esperávamos, a pandemia de Covid-19 mudou tudo. No entanto, ainda assim, por seguir com saúde e por ter a oportunidade de concluir o curso, o sentimento é de gratidão. Foram 5 anos intensos que só foram possibilitados porque tenho pais maravilhosos que não mediram esforços para isso acontecer.

Obrigado pai, Maurício, e obrigado mãe, Lúcia, por terem fornecido toda base que eu precisei. Esse trabalho é de vocês. Agradecimento especial à minha irmã, Bruna, que me inspirou em escrever sobre o assunto.

Também, agradecimento especial ao meu grande colega, amigo e irmão Luis Gustavo, que me auxiliou grandemente no decorrer do trabalho.

Deixo aqui, também, meu agradecimento a todos com quem tive oportunidade de estagiar durante esse período. Com isso, sei que saio da graduação capacitado para exercer qualquer que seja a profissão.

Por fim, agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Orides Mezzaroba, pelo suporte, atenção e profissionalismo no decorrer do trabalho e aos membros da banca, Denise Goulart Schlickmann e Mauro Prezotto pelos ensinamentos.

Obrigado.

## RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo analisar a condição de inelegibilidade do autor de atos abusivos bem como a sanção de perda de mandato de candidatos caso eleitos que abusaram do poder econômico durante o processo eleitoral. A realidade brasileira deixa claro que o uso excessivo no pleito eleitoral é algo institucionalizado. Inúmeros são os casos de utilização desmascarada do poder econômico como tentativa de modificar, induzir ou condicionar o voto do eleitor para determinado partido ou candidato. O Brasil tem uma forte base normativa relacionada a isso, que busca, através da previsão dos ilícitos e de suas sanções, sejam elas graves ou não, o desincentivo ao cometimento de atos abusivos. Com isso, o estudo visa, através da construção histórica da democracia brasileira e da análise dos dispositivos e diplomas legais, incluindo aspectos procedimentais e processuais, verificar a real eficácia das medidas impostas pelo legislativo ao cometimento desses ilícitos eleitorais.

**Palavras-chave:** Direito Eleitoral. Inelegibilidade. Perda de mandato. Abuso de Poder.

## **ABSTRACT**

This study aimed to analyze the condition of ineligibility of the perpetrator of abusive acts as well as the sanction of loss of mandate of candidates if elected who abused economic power during the electoral process. The Brazilian reality makes it clear that excessive use in electoral elections is something institutionalized. There are countless cases of unmasked use of economic power as an attempt to modify, induce or condition the voter's vote for a particular party or candidate. Brazil has a strong normative base related to this, which seeks, through the prediction of offenses and their sanctions, whether serious or not, to discourage the commission of abusive acts. Thus, the study aims, through the historical construction of Brazilian democracy and the analysis of legal provisions and diplomas, including procedural and procedural aspects, to verify the real effectiveness of the measures imposed by the legislature on the commission of these electoral offenses.

**Keywords:** Electoral Law. Ineligibility. Loss of electoral mandate. Power abuse.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>2. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA PARTIDÁRIA</b> .....	<b>16</b>
2.1 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E OS PARTIDOS NO IMPÉRIO .....	17
2.2 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E OS PARTIDOS NA PRIMEIRA REPÚBLICA ...	18
2.3 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E OS PARTIDOS NO GOVERNO PROVISÓRIO DE VARGAS .....	19
2.4 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E OS PARTIDOS NO ESTADO NOVO .....	21
2.5 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E OS PARTIDOS NA QUARTA REPÚBLICA ....	22
2.6 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E OS PARTIDOS NO REGIME MILITAR BRASILEIRO.....	24
2.7 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E OS PARTIDOS POLÍTICOS A PARTIR DA CF/88 .....	28
<b>2.7.1 A Representação política na CF/88</b> .....	<b>28</b>
<b>2.7.2 Os Partidos políticos a partir da CF/88</b> .....	<b>29</b>
<b>2.7.3 O Regime jurídico dos partidos políticos pela CF/88</b> .....	<b>30</b>
<b>3. USO DO PODER ECONÔMICO, ABUSO DE PODER E ABUSO DE PODER ECONÔMICO</b> .....	<b>31</b>
3.1 O USO DO PODER ECONÔMICO .....	31
3.2 O ABUSO DE PODER .....	32
3.3 O ABUSO DE PODER ECONÔMICO .....	33
<b>3.3.1 Abuso de poder econômico na prática</b> .....	<b>37</b>
<i>3.3.1.1 RESPE – Recurso Especial Eleitoral nº 576.11 – Frecheirinha - CE</i> .....	<i>37</i>
<i>3.3.1.1.1 A relativização da Inelegibilidade</i> .....	<i>39</i>
<b>4. AS INELEGIBILIDADES DO ATUO DOS ATOS ABUSIVOS E PERDA DO MANDATO DO CANDIDATO ELEITO</b> .....	<b>41</b>
4.1. A LEI COMPLEMENTAR Nº 135 DE 4 DE JUNHO DE 2010.....	41
4.2. AS INELEGIBILIDADES DO AUTOR DO ATOS ABUSIVOS.....	43
<b>4.2.1 Os fundamentos da inelegibilidade</b> .....	<b>44</b>
<b>4.2.2 Os princípios reitores da inelegibilidade</b> .....	<b>45</b>
<b>4.2.3 Incompatibilização e Desincompatibilização</b> .....	<b>46</b>
<b>4.2.4 Inelegibilidades infraconstitucionais ou legais</b> .....	<b>47</b>
<i>4.2.4.1 A inelegibilidade do autor dos atos abusivos</i> .....	<i>48</i>
<b>4.2.5 Arguição judicial de inelegibilidade</b> .....	<b>50</b>

<i>4.2.5.1 Ação de impugnação de registro de candidatura.....</i>	<i>51</i>
<b>4.2.6 Aferição das causas de inelegibilidade .....</b>	<b>53</b>
<b>4.2.6.1 Inelegibilidade superveniente .....</b>	<b>53</b>
4.3 PERDA DO MANDATO DO CANDIDATO ELEITO .....	54
<b>4.3.1 Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) .....</b>	<b>55</b>
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>61</b>



## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país onde a democracia representativa vigora como forma de Governo. Como consequência desse modo de governar, um extenso número de legendas partidárias foi criado e faz parte do atual modelo político nacional. Apesar de muitas dessas legendas possuírem fracas ideologias, grande parte delas existe com o único objetivo de facilitar o alcance dos interesses pessoais de determinadas pessoas e candidatos que a elas se filiam.

Apesar de esse modelo proporcionar a criação dessas legendas partidárias, pelo fato de não pregar a hegemonia do poder, o sistema político partidário vem se mostrando frágil e desacreditado por grande parte da sociedade, uma vez que interesses pessoais, como a formação de coligações oportunistas, falta de lealdade à ideologia e fortalecimento individual dos candidatos, têm se sobressaído à busca pelo bem comum. Muitas destas condutas se mostram ilícitas, como corrupção, fraude e a utilização do abuso em diversas áreas, como no campo econômico. Tais condutas, portanto, devem ser combatidas de maneira eficaz, uma vez que implica, indiretamente, na escolha dos cidadãos no que diz respeito ao futuro do país.

O uso do poder econômico, que consiste no emprego de dinheiro mediante diversas técnicas, quando se faz por intermédio de partidos políticos, é permitido, desde que concernente à legislação vigente. Contudo, torna-se algo ilícito a partir do momento em que a utilização desse poder visa, tão somente, obter vantagens eleitorais imediatas, caracterizando, assim, o abuso do poder econômico. Com a grande repercussão da operação Lava-Jato, tal assunto vem sendo debatido incansavelmente, razão pela qual um estudo científico acerca disso engrandece o debate.

Para tanto, o presente estudo tem como objetivo desenvolver uma análise das medidas punitivas – inelegibilidade do autor dos atos abusivos e perda do mandato do candidato eleito - baseada no raciocínio dedutivo, cuja natureza dos dados será de cunho qualitativo, uma vez que proporciona compreensão em profundidade do contexto do problema, sendo que ao utilizar o raciocínio lógico, faz-se uso da dedução para se chegar a uma conclusão a respeito de determinadas premissas.

De início, no primeiro capítulo, serão analisados os aspectos e fundamentos da Democracia Representativa e do Pluralismo Político e Partidário no Brasil, analisando o contexto histórico a desde o Império até os dias atuais, construindo as bases do sistema eleitoral brasileiro.

No segundo capítulo, por sua vez, será tratado o uso e o abuso do poder econômico e político, diferenciando-os entre si e mostrando-os na realidade das eleições. Por fim, no terceiro capítulo, serão analisados os objetos principais do presente trabalho, quais sejam, a inelegibilidade dos candidatos que tenham cometido abuso de poder econômico e a perda do mandato do candidato eleito; essas medidas sofridas pelos autores ou beneficiários dos atos abusivos serão destrinchadas e seus procedimentos serão expostos.

## 2. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA PARTIDÁRIA

O artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu parágrafo primeiro, determina que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente", nos termos da própria Constituição. Essa soberania popular a que se refere o parágrafo único do art. 1º será exercida através do sufrágio universal, pelo voto direto e secreto (art. 14, CF/88), mediante plebiscito (art. 14, I, CF/88), referendo (art. 14, II, CF/88) ou iniciativa popular (art. 14, III, CF/88). Contudo, somente aqueles que - dentre outras exigências - possuírem filiação partidária terão condições de se eleger para eleições proporcionais ou majoritárias (art. 14, §3º, V, CF/88).

Com isso, a democracia brasileira se caracteriza como uma democracia representativa partidária, que não admite candidaturas avulsas ou sem vinculação partidária. Maurizio Cotta conceitua a definição de representação política como sendo

uma relação de caráter estável entre cidadãos e governantes por efeito da qual os segundos estão autorizados a governar em nome e seguindo os interesses dos primeiros e estão sujeitos a uma responsabilidade política de seus próprios comportamentos frente aos mesmos cidadãos por meio de mecanismos institucionais eleitorais.<sup>1</sup>

Assim, os cidadãos tomaram relevância no ambiente político, participando diretamente na escolha dos representantes que irão governar o país. Não somente isso, o partido político passou a ser indispensável para a manutenção desse modelo democrático contemporâneo. Assim leciona Gomes (2015, p. 89):

os partidos tornaram-se peças essenciais para o funcionamento do complexo mecanismo democrático contemporâneo. Com efeito, captam e assimilam rapidamente a opinião pública; catalisam, organizam e transformam em postulados -

---

<sup>1</sup> COTTA, Maurizio. Parlamentos y Representación. In : PASQUINO, Gianfranco *et al.* *Manieal de Ciência Política*. Trad, Pillar Chávarri *et al.* Madrid: Alianza Editorial, 1988, p. 272

em bandeiras de luta – as díspares aspirações surgidas no meio social, sem que isso implique ruptura no funcionamento do governo constituído.

Muito embora os partidos sejam, hoje, os protagonistas do universo político nacional, foi um longo e tortuoso caminho percorrido desde o Império até a os dias atuais..

## 2.1 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E OS PARTIDOS POLÍTICOS NO IMPÉRIO

A primeira metade do século XIX foi marcada pelo surgimento das primeiras instituições político-partidárias na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França.

Na época, o Brasil Imperial também apresentava formas políticas sob a nomenclatura de partidos políticos: o Partido Conservador e o Partido Liberal. Naquele contexto, esses dois partidos se articulavam e se revezavam no controle. Entretanto, importa considerar que tais organizações “não passavam de simples associações políticas, distantes do que poderia constituir-se de fato, conceitualmente como partidos” (MEZZARROBA, 2018, p. 197).

Afonso Arinos (1948, p. 26) leciona no sentido de que é

possível identificar grupos e até associações políticas [...]. A luta pela predominância de certos interesses sociais sobre outros, dentro do organismo do Estado, é sempre uma luta política e de agrupamentos políticos [...]. Mas, no sentido técnico constitucional, não pode-se [*sic*] chamar partidos a tais grupo, mas, apenas, facções.

Seguindo esse viés, a Constituição do Império não fez qualquer menção às organizações de representação política. Tal ausência reflete em como os partidos eram enxergados naquela época, “sendo considerados como facção e concebidos como igualmente maléficos, utilizados para designar sociedades secretas de objetivos temerários e duvidosos” (MEZZARROBA, 2018, p. 198).

A designação de partidos era somente utilizada para evidenciar a qual das elites aqueles cidadãos que pertenciam àquele determinado partido se encaixavam. Assim, tornava-se fácil e até conveniente agir arbitrariamente, quando incumbidos pelo poder, para favorecer determinada parcela da população.

Portanto, distantes de

qualquer conotação efetivamente programática ou orgânica, no período imperial, as organizações políticas representavam, portanto, os interesses e as vontades imediatas de um elite evidentemente minoritária. Inexistiam grandes preocupações em instituir

organizações políticas estáveis política e doutrinariamente, ainda que esses grupos políticos se apresentassem formalmente como Partidos. (MEZZARROBA, 2018, p. 200).

## **2.2 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E OS PARTIDOS POLÍTICOS NA PRIMEIRA REPÚBLICA.**

A proclamação da República do Brasil, em 1889, foi um ato marcado pela forte presença militar e quase nula em relação aos partidos políticos. Com esse forte protagonismo dos militares no universo político da época, eles acreditavam que podiam, no momento que quisessem e quando achassem conveniente, interferir no sistema político.

A primeira República, conhecida pela política do Café com Leite a partir de 1898, em que o poder Estatal era alternado entre as oligarquias de Minas Gerais e São Paulo, pouco espaço deixou para que os partidos políticos se estabelecessem.

Em verdade, a Primeira República somente deu continuidade ao modo como o Brasil Imperial lidava com os partidos. Ou seja, a República Velha

repetiu o silêncio constitucional do período imperial e não reservou nem mesmo espaço infraconstitucional para as organizações partidárias. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891 somente se referiu ao direito de associação no art. 72, §8º, incluído na Declaração de Direitos em que preceitua que: “a todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas, não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública”. A introdução do regime representativo (art. 16, §2º e art. 28) se dá sem estabelecer os mecanismos de intermediação política. (MEZZARROBA, p. 201).

Esse período foi marcado, portanto, pelo pouco reconhecimento das organizações político-partidárias, pois não eram vistos como relevantes ou essenciais para o quadro político e eleitoral da época, e, por consequência, não havia razão para que a legislação eleitoral tratasse desse assunto. O que houve foi que, a partir do Código Civil de 1916, “os partidos políticos passaram a ser instituídos seguindo o procedimento de registro civil das pessoas jurídicas de Direito Privado” (MEZZARROBA, 2018, p. 202).

Não somente isso,

toda primeira fase republicana da história política brasileira é marcada pela tentativa de reprimir qualquer tipo de organização política que pudesse vir a constituir-se em Partido ou não, se não estivesse de acordo com os interesses daqueles que detivessem o controle do Poder Político. (MEZZARROBA, p. 202).

O surgimento dos partidos de esquerda na segunda década do século XX resultou em uma gama de leis e decretos que determinaram a dura repressão a esses movimentos. Com

isso, Afonso Arinos (1948, p. 65) conclui que os movimentos políticos nesse primeiro período republicano brasileiro

eram como febres que tomavam conta do organismo político da nação, mas breve desapareciam. Não deixavam consequências permanentes, nem mesmo duradouras. Defendiam causas pessoais, às vezes programas e doutrinas de tipo formalmente político, mas, neste caso, o faziam sem continuidade. Não deixaram a semente de um partido.

Assim, são incomparáveis as ações dos grupos políticos da época daquilo proposto por partidos estruturados doutrinária e politicamente (MEZZARROBA, 2018, p. 205). Tal situação, somada com a repressão e censura desses movimentos foi bastante favorável para o surgimento de lideranças individuais, eleitas por suas qualidades pessoais. Nesse viés, afirma Mezzaroba (2018, p. 205) que esses representantes apenas defendiam seus próprios interesses consubstanciados em agrupamentos políticos de caráter claramente faccioso, sem maior preocupação com sua representatividade. E assim, conclui que

o parlamento brasileiro da primeira República não tinha em seus assentos representantes da vontade coletiva. A democracia deixava de estar assegurada pela ausência de Partidos Políticos, enquanto canais de expressão da Sociedade. Em um Estado que já organizava seus mecanismos de legitimação através da representação política, a estrutura representativa da época pode ser enquadrada como experiência precária: facções disfarçadas em Partidos absolutamente inconsistentes; valorização de lideranças individuais; falta de representatividade; ambiente não democrático. (MEZZARROBA, 2018, p. 205).

### **2.3 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E OS PARTIDOS NO GOVERNO PROVISÓRIO DE VARGAS**

O Governo Provisório de Vargas (1930-1937) pode ser considerado como uma preparação do terreno político-social nacional para o que viria a ser o Estado Novo em 1937. Com isso em mente, pouco ou quase nulo foi o progresso em termos de democracia e em relação às organizações político-partidárias.

Mesmo assim, o Governo Vargas elaborou um Código Eleitoral que foi promulgado em 24 de fevereiro de 1932, através do Decreto nº 21.076; nele, pela primeira vez, era reconhecida a existência jurídica dos Partidos brasileiros, além de estabelecer os fundamentos de seu funcionamento. Visualizando somente por essa perspectiva, é fato que houve certo avanço em relação aos partidos, no entanto,

se por um lado o Decreto reconheceria juridicamente os Partidos, por outro ele aplicava um duro golpe no funcionamento dessas organizações, ao facultar, no art. 88, parágrafo único, o registro de candidaturas avulsas. Isto é, de candidatos que não precisavam constar nas listas dos Partidos, bastando que a candidatura fosse requerida por um determinado número de eleitores. (MEZZARROBA, 2018, p. 207).

Além disso, fora um período marcado, dentre outras coisas, pela forte representação classista, fruto da igualdade estabelecida pelo art. 99 do Código Eleitoral de 1932 entre as associações de classe e os Partidos Políticos. Com isso, foi possível a eleição de uma representação classista de 40 constituintes para fazerem parte da Assembléia Constituinte de 1933-34.

Cirúrgico é o apontamento de Afonso Arinos (1948, p. 72) ao dizer que a

adoção do “hibridismo da representação profissional” que tinha sido indicada por associações profissionais no interior de uma Assembléia Constituinte, onde a maioria foi eleita pelo Sufrágio Universal, era “tipicamente fascista”, por proporcionar a criação de uma grande bancada apartidária e, fundamentalmente, por servir como espécie de instrumento permanente, sob o controle de Vargas, contrário à “livre ação dos partidos.

Marcada pelas fortes discussões entre aqueles que defendiam os partidos políticos e aqueles que queriam distância dessas organizações, a Assembléia Constituinte de 1934 deu luz a uma nova Constituição, promulgada em 1934.

Um marcante pronunciamento que revela qual foi o caminho adotado pela Constituição de 1934 foi o do Deputado Levi Carneiro, defendendo a tese de que o país não poderia ter Partidos Políticos

pela mesma razão por que não podem ter países como, por exemplo, a Inglaterra, de partidos tradicionalmente organizados, que se esboroaram: porque tamanha é a multiplicidade das questões contemporâneas e tão complexos são os problemas sociais e políticos que se apresentam que não é possível reunir uniformemente, em torno de uma série de princípio e temas, um grupo numeroso de homens <sup>2</sup>

Assim,

o texto constitucional não reconhece os Partidos como instituições organizadas e definidas doutrinariamente, são apenas recepcionados como correntes de opinião. De acordo com o art. 26 da Constituição, a Câmara ficaria incumbida de organizar o seu Regimento Interno, no qual deveria assegurar, “tanto quanto possível, em todas as Comissões, a representação proporcional das correntes de opiniões definidas”. (MEZZARROBA, 2018, p. 209).

---

<sup>2</sup> MELO FRANCO, 1948, p. 74-75. Trecho retirado dos *Anais da Assembléia Constituinte. Brasília: Imprensa Nacional*, v. II, pg. 472-473).

Em termos partidários, o que mais se assemelha com Partidos Políticos nesse período foram duas agremiações com características ideológicas extremamente opostas, “que buscavam preencher o vazio político existente” (MEZZARROBA, 2018, p. 208): a Aliança Nacional Libertadora, com características anti imperialistas e anti latifundiárias e a Ação Integralista Brasileira, moldada pelo nazi-fascismo europeu.

Esse é outro fato que demonstra com clareza os objetivos desse Governo Provisório, que era implantar o Estado Novo em 1937. A ausência de organizações político-partidárias com forte enraizamento na sociedade é uma característica marcante dos ambientes políticos com uma tradição democrática quase nula e que caminham para o centralismo político.

Portanto, mesmo que durante o caminho alguns progressos tenham sido alcançados, como o reconhecimento jurídico dos Partidos, eles são anulados por medidas tomadas ao mesmo tempo: a liberação de candidaturas avulsas pelo Código Eleitoral 1932 e a regência dos Regimentos Internos dos Partidos pela Câmara demonstra o forte caráter impeditivo e de controle do Estado sobre essas organizações.

Fascinante é a conclusão tida por Mezzaroba (2018, p. 2011) ao colocar que:

Além do excessivo controle legal, o ordenamento jurídico daquele período permitiu as candidaturas avulsas, desprovidas de qualquer compromisso com programas políticos de espectro mais amplo e vinculadas, na prática, apenas aos interesses individuais ou de grupos político-econômicos setorializados, as facções. A inserção da candidatura avulsa revela mais um elemento na configuração típica de um quadro político dominado pela perspectiva liberal de representação política.

## **2.4 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E OS PARTIDOS NO ESTADO NOVO**

Pouco há o que se falar em relação à representação e aos partidos políticos no Estado Novo. Isso porque, simplesmente, não havia representação ou partidos políticos.

A ditadura imposta pelo governo Vargas tem seu início, em definitivo, com a outorga da Nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em 10 de novembro de 1937. Como já dito, o fraco cenário representativo brasileiro não teve qualquer chance frente aos cortes de direitos feitos por Getúlio.

Sendo apelidada de “polaca”, a Constituição de 1937 tinha fortes inspirações na carta fascista polonesa. Logo da sua outorga, ficou decretado o estado de emergência seguido do estado de guerra (art. 186 e art. 170-171, respectivamente). A Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as assembleias legislativas e as câmaras municipais foram, de pronto,

dissolvidas. Ou seja, mesmo que fraca ou quase nula a representação política da época, os órgãos que teoricamente deveriam servir a esse propósito, foram pulverizados.

Em 02 de Dezembro de 1937, com o Decreto-Lei n. 37, foram extintos todos os Partidos Políticos inscritos no Tribunal Superior e Tribunais Regionais da Justiça Eleitoral, também extintos.

Assim, a

falta de tradição democrática brasileira foi acompanhada senão do constante ataque aos Partidos Políticos, pelo menos de grave hostilidade à sua existência e funcionamento. Nesse período varguista da história política brasileira, nem ao menos o modelo liberal de Democracia Representativa já consolidado nos países mais avançados, há pelo menos um século, dera o ar de sua graça no território nacional. Na verdade, não há nem o que se falar em representação política nesse período, pelo simples fato de que o legislativo fora fechado. Embora mudando constantemente o cenário, as situações e os personagens, no teatro da história brasileira, o comportamento político permanecia o mesmo. (MEZZARROBA, 2018, p. 214).

## **2.5 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E OS PARTIDOS POLÍTICOS NA QUARTA REPÚBLICA**

A Quarta República, que ocorreu entre os anos de 1945 a 1964, demonstrou uma visão semelhante à dos governos anteriores. Apesar de terem legislado sobre a questão dos partidos, ficou demonstrado um forte caráter controlador do Estado sobre as organizações político-partidárias.

Com as crescentes manifestações de diferentes setores políticos e militares, o governo de Vargas decretou a Emenda Constitucional n. 9, prevendo o prazo de 90 dias para regulamentação de uma lei que traria de volta e organizaria as eleições para Presidente da República e para os futuros constituintes.

O Decreto estabelecia que a criação de Partidos nacionais deveria obrigatoriamente contar com o apoio de, pelo menos, dez mil eleitores, distribuídos em um mínimo de cinco Estados diferentes. As organizações partidárias teriam a personalidade jurídica registrada de acordo com o art. 18 do Código Civil, isto é, conforme o Direito Privado. Por último, os partidos deveriam ter necessariamente uma atuação em âmbito nacional. (MEZZARROBA, 2018, p. 214).

Essas medidas de caráter extremamente restritivas favoreceram os partidos que já estavam formados com base em estruturas governamentais que o próprio Vargas apoiava, tais como o Partido Social Democrático (PSD) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Mezzaroba (2018, p. 215) pontua que ainda de acordo com o Decreto-lei nº 7.586/45,

o registro de um Partido poderia ser cancelado sob duas hipóteses: a) por deliberação do próprio Partido; b) caso o Partido não eleesse, em eleições gerais, pelo menos um representante para o Congresso Nacional, ou não obtivesse no mínimo cinquenta mil votos distribuídos em todo país. Por outro lado, um Partido somente poderia obter o registro caso os seus princípios programáticos não fossem contrários à Democracia ou aos Direitos Fundamentais do Homem, conforme estabelecido pela Constituição Federal.

Esse mesmo decreto permitiu que os candidatos se inscrevessem em mais de uma legenda, possibilitando ao candidato concorrer nos pleitos para Presidente da República, Senador e Deputado Federal em quantos Estados quisesse. Tal fato desfavoreceu o movimento partidário pois possibilitou o surgimento de fortes lideranças individuais, “criando um espaço propício para o confronto entre partidos e líderes<sup>3</sup>”, mesmo que esses candidatos só pudessem concorrer aos cargos quando filiados a alguma organização político-partidária.

Ao mesmo tempo em que ocorria a Assembleia Constituinte em 1946, foi publicado o Decreto-Lei nº 9.258. Por ele,

seriam consideradas [*sic*] Partidos Políticos somente as agremiações que possuíssem no mínimo cinquenta mil eleitores, distribuídos em cinco ou mais Estados da Federação, devendo somar pelo menos mil eleitores em cada um dos Estados. Diante dessa nova exigência, todas as organizações políticas que não atingiram os novos requisitos legais e que não possuíssem representação na Assembléia Constituinte, tiveram os seus registros na Justiça Eleitoral caçados. (MEZZAROBA, 2018, p. 216).

Esse Decreto reafirmava aquilo trazido pelo Decreto-lei nº 7.586/45, tendo sido a sua maior inovação a possibilidade “de cancelamento do registro dos Partidos que recebessem do exterior recursos financeiros, orientação ideológica ou qualquer outro tipo de auxílio” (MEZZAROBA, 2018, p. 216).

Como consequência dessa constituinte, foi promulgada em 18 de setembro de 1946 a nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil, que pouco acrescentou para o reconhecimento dos movimentos político-partidários e reconhecimento constitucional dos Partidos em si. Uma inovação significativa incorporada à Constituição - mas que já havia sido

---

<sup>3</sup> LIMA Jr., Olavo Brasil de. A experiência Brasileiro com Partidos e Eleições. In: LIMAS Jr., Olavo Brasil de. *Balanço do Poder: formas de dominação e representação*. p. 57.

prevista no Decreto-Lei nº 7.586/45 - foi “a tese dos Partidos nacionais, aos quais ficava assegurada a representação proporcional, nos termos da lei (art. 134)” (MEZZAROBBA, 2018, p. 217).

O que se conclui da Constituição de 1946 é que, em se tratando da representação e de Partidos Políticos, ela não inovou substancialmente, se atendo, apenas, a repetir aqueles preceitos já encontrados no Decreto-Lei nº 7.586/45 e nº 9.258/46.

Maria do Carmo Campello de Souza (1983, p. 136) conclui, então, que o “funcionamento dos Partidos Políticos mantivera-se rigorosamente em linha com a ideologia da década de 30, cuja pedra angular havia sido a exclusão de qualquer projeto institucional do governo provisório”. Fica claro, portanto, que não havia incentivo a novos partidos, mas tão somente, preservar os que já existiam.

No decorrer da Quarta República novas leis que regiam os Partidos Políticos surgiram, porém, poucas inovações traziam. Como exemplo disso, a Lei nº 1.164/50 inova somente quando “passa a conceber o Partido Político como pessoa jurídica de Direito Público interno, mediante o registro no Tribunal Superior Eleitoral” (MEZZAROBBA, 2018, p. 218).

Por fim, esse período foi marcado, mais uma vez, pelo forte controle do Estado sobre essas organizações.

As exigências quantitativas, rigorosamente determinadas pela legislação para criação e plena atividade partidária, consignam o surgimento das primeiras cláusulas de barreiras que mais tarde viriam a se apresentar como verdadeira tendência dos ordenamentos jurídicos brasileiros (MEZZAROBBA, 2018, p. 219).

Além disso, o período de 1945-1964

permite que sejam considerados alguns aspectos fundamentais relevantes [...]. Em primeiro lugar, note-se que até o término da etapa política da história brasileira em tela, o Partido político ainda não havia passado pelo mesmo processo de constitucionalização ocorrido nas Democracias Representativas ocidentais, mormente após o fim da Segunda Guerra Mundial. Portanto, seria impossível cogitar o reconhecimento constitucional da importância das organizações partidárias para o regime democrático. (MEZZAROBBA, 2018, p. 220)

## **2.6 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E OS PARTIDOS POLÍTICOS NO REGIME MILITAR BRASILEIRO**

Não há muito o que se falar em representação política nesse período. No entanto, curiosamente, foi um período de riquíssima produção legislativa - em termos quantitativos, e não qualitativos.

Logo em 1965 foi editada a Lei nº 4.740/65, que instituiu e regulamentou a reforma dos Partidos. A Primeira Lei Orgânica dos Partidos, no todo,

primava por estabelecer regras rígidas no sentido de impedir a criação de novos Partidos e de reduzir o número daqueles já registrados. Por essa Lei, perderiam o registro os Partidos que não possuíssem doze deputados federais eleitos por, no mínimo, sete Estados (art. 47, II), ou aqueles Partidos que não obtivessem votação, em eleições gerais para a Câmara Federal, no mínimo de três por cento do eleitorado nacional, distribuídos em onze ou mais estados. Assim, considerando os ritérios da Lei nº 4.749/65, pelos resultados obtidos nas eleições de 1962, somente cinco Partidos cumpriram o requisito dos doze deputados. (MEZZARROBA, 2018, p. 221).

Três meses após a decretação da lei 4.740/65, o Regime Militar impôs o Ato Institucional nº 2 (AI-2), como forma de “defesa” por não ter uma “base política sólida e estável no Congresso Nacional e por conta do abalo sofrido pela “vitória da oposição em importantes Estados como Guanabara e Minas Gerais” (MEZZARROBA, 2018, p. 222). Pelo AI-2, precisamente pelo art. 18, ficavam extintos todos os Partidos Políticos existentes, e cancelados os respectivos registros.

Em seguida, com o Ato Complementar nº 4 de 1965, o Governo Militar impôs o sistema bipartidário no país, visando a “legitimação” do Regime. De acordo com seu art. 1º,

as novas organizações, com atribuições de Partidos Políticos, enquanto estes não se constituíssem, deveriam ser formadas por um número mínimo de cento e vinte deputados federais e vinte senadores. Além disso, essas novas organizações, em hipótese alguma poderiam utilizar nomes, siglas, legendas ou símbolos que fizessem qualquer referência aos Partidos extintos pelo Ato Institucional n. 2/65. (MEZZARROBA, 2018, p. 223).

Não somente isso, mas o Ato n. 4/65 possibilitou o registro de candidaturas pelas sublegendas, possibilitando às duas agremiações acomodarem as diferentes tendências “regionais e locais no seu interior” (MEZZARROBA, 2018, p. 223). Esse mecanismo foi criado pois o Regime Militar acreditava que, com isso, a oposição não se articularia para colocar em risco o governo.

Assim,

se por um lado “não interessava ao Estado de Segurança Nacional manter um sistema unipartidário, por outro, na tentativa de garantir sua própria legitimação, esse mesmo “Estado queria um partido de oposição responsável, ao qual caberia tão somente a atribuição de fazer críticas construtivas ao governo. Para tal, em 24 de março de 1966, constituíram-se a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), como bloco de apoio incondicional ao governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), como bloco de oposição “consentida”. (MEZZARROBA, 2018, p. 223).

Seguindo, portanto, esse viés controlador, o Governo promulgou em 1967 uma nova Constituição, que, em relação aos partidos políticos, não tinha nada de novo. Ela se manteve fiel à Lei n. 4,740/65, e, “através da rigidez normativa, essa Constituição buscou inviabilizar a formação de qualquer outra organização partidária que não se enquadrasse no sistema bipartidário já existente ou que possuísse força política regionalizada” (MEZZAROBA, 2018, p. 224).

O art. 149, VII e VIII da Constituição de 1967 fala que:

Art 149 - A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

[...]

VII - exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores;

VIII - proibição de coligações partidárias.

Ou seja, essa Constituição não somente impunha condições quase inatingíveis, mas também proibia a criação de coligações partidárias que, eventualmente, poderiam facilitar o atingimento dessas condições.

Após, inviabilizando por completo a criação de partidos e buscando “assegurar a autêntica ordem política, baseada na liberdade, no respeito à dignidade da pessoa humana, no combate à subversão e às ideologias contrárias às tradições de nosso povo” (MEZZAROBA, 2018, 224-225), foi decretado o Ato Institucional 5 (AI-5).

Moreira Alves (1987, p. 134-135) é certa ao falar que, com a decretação do AI-5, o “país passava a conviver com um novo Leviatã, isto é, com um modelo de Estado hobbesiano que absorvia todo e qualquer outro poder”.

Em 1969, decretada a Lei de Segurança Nacional (LSN), o Governo Militar deu mais um forte golpe nas oposições. Com essa lei, o Estado determinava livremente os atos que seriam considerados crimes contra a Segurança Nacional. Ela estabelecia como crime qualquer tentativa que visasse à organização ou reorganização de fato ou de direito, mesmo que sob outro nome ou outra forma, Partidos Políticos dissolvidos por força de atos legais ou por decisão judicial.

Também em 1969 houve a Emenda Constitucional nº 1, que também foi denominada de Constituição de 1969 que, sem muitas novidades, incorporou aos seus

dispositivos os textos e o viés autoritário da LSN e do AI-5. Em relação aos partidos, pouca coisa mudou do texto constitucional de 1967. No entanto, de maneira até contraditória, abrandou as condições que a Constituição de 1967 trazia.

Em 1971, a segunda Lei Orgânica dos Partidos (5.682/71) somente incorporou os preceitos trazidos na Constituição de 1969.

Como nas eleições de 1970 só participaram a ARENA e o MDB, pela nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos qualquer tentativa a curto prazo de outras organizações partidárias pleitearem os seus registros tornava-se totalmente inócua, pois, para o registro de novas agremiações políticas, a Lei n. 5.682/71 determinava que fosse levado em consideração o resultado do último pleito. (MEZZARROBA, 2018, p. 226)

E assim seguiu até 1974, quando a ARENA foi superada pelo MDB na votação para senado. Em 1976, nas eleições municipais, foi baixado pelo governo da época a Lei Falcão (Decreto-Lei n. 6.639/76) que restringiu em níveis absurdos as propagandas eleitorais com o intuito de evitar debates com a oposição.

A partir daí os rumos que foram tomando os pleitos eram reflexo da real necessidade da sociedade, que clamava por uma democratização.

Mesmo que tenha havido uma enorme censura, o Regime Militar brasileiro continuou legislando sobre esse assunto. Eli Diniz relata que

o regime militar brasileiro, ao contrário do que ocorreu em outros países, optou pela preservação dos procedimentos eleitorais e das instituições representativas. no entanto, para manter o processo político sob estrito controle, os sucessivos governos militares utilizaram amplamente os recursos de Poder à sua disposição, reformulando a legislação eleitoral e partidária a fim de garantir o espaço e controlar a oposição.<sup>4</sup>

Assim,

o temor da oposição política, teatralizando ou não, fez com que produzisse verdadeira "legislação de exceção". Essa compreensão retrata exatamente o ocorrido com a legislação brasileira constitucional ou ordinária sobre os Partidos Políticos. o autor vê esse empenho ela "criminalização do dissenso, da oposição, do protesto [...] como manifestação mais evidente do terror do Estado em períodos constitucional.<sup>5</sup>

“Tais considerações revelam a importância da resposta ao questionamento: quem e porque se tem medo de Partidos Políticos organicamente alocados na tessitura social? de resposta a essas indagações” conclui-se que essas organizações político-partidárias “carregam

<sup>4</sup> DINIZ, Eli. O Ciclo Autoritário: a lógica partidário-eleitoral e a erosão do regime. In: LIMA Jr., Olavo Brasil de. (Org). *O Balanço do Poder: formas de dominação e representação*. p. 100.

<sup>5</sup> PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Estado e Terror*. In: NOVAES, Adauto (Org.). *Ética*. São Paulo : Companhia das Letras/Secretaria Municipal da Cultura. 1992. p. 199.

em si o gérmen da democratização de qualquer sistema político” (MEZZAROBA, 2018, p. 237).

## **2.7 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E OS PARTIDOS POLÍTICOS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

Após uma constituinte regada de discursos democráticos, nasce uma Constituição robusta que tem como principal foco o respeito aos direitos fundamentais do ser humano bem como a criação e a manutenção de um Estado Democrático de Direito.

### **2.7.1 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA CF/88**

Logo em seu 1º artigo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) traz que a união “constitui-se em Estado Democrático de Direito”, e que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Dessa forma, a Carta Constitucional [...] consigna o instituto da representação política como recurso no processo de formação da vontade política do Povo. Desse ponto de vista, pelo menos dois dos requisitos necessários à fundamentação do Estado Democrático de Direito brasileiro guardam relação direta com a noção político-representativa constitucional: a Soberania e o Pluralismo Jurídico” (MEZZAROBA, 2018, p. 245)

A Soberania diz respeito a duas dimensões: “uma interna ao Estado, em relação ao próprio fundamento do exercício do Poder soberano; e uma externa, pertinente à independência do Estado frente aos demais Estados da comunidade internacional” (MEZZAROBA, 2018, p. 245-246).

Em relação à ideia de pluralismo jurídico, ela

encerra uma clara dimensão interna, relaciona-se à forma democrática de auto-organização política adotada pelo Estado. Em seu art. 1º, a Constituição assegura para o Brasil um Estado de Direito de caráter marcadamente democrático, constituindo-se em um Estado Representativo de caráter pluralista. O princípio democrático subjacente ao requisito político do pluralismo permite afirmar que a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, uma Democracia Representativa Partidária foi formalmente instaurada no país. (MEZZAROBA, 2018, p. 246).

Com o objetivo de representar toda a pluralidade de ideias existentes no interior da sociedade brasileira, o art. 45 da CF/88 adotou o sistema proporcional: “Art. 45. A Câmara dos

Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”.

Somando a esse dispositivo, tem-se o art. 14 da CF/88 que determina o exercício da soberania popular pelo sufrágio universal, além de, em seu §4º, inciso V, estabelecer a obrigatoriedade da filiação partidária para concorrer nas eleições. Assim, a partir disso, ficam os Partidos Políticos com o papel de engrenagem essencial no mecanismo interno do instituto da representação política no Brasil.

### **2.7.2 OS PARTIDOS POLÍTICOS A PARTIR DA CF/88**

Pelo art. 17 da CF/88, tem-se que:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

II - tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017).

A redação desse artigo (modificada pelas Emendas Constitucionais nº 91 de 2016 e nº 97 de 2017) mostra algumas influências do Regime Militar, principalmente referente às

limitações do fundo partidário, mas reflete, com muita clareza, a preocupação da sociedade em permanecer firmes no modelo de Democracia Representativa.

Apesar da criação dos Partidos Políticos ser de livre iniciativa, deve-se levar em conta alguns princípios basilares que os Partidos devem seguir. São eles a Soberania, o Regime Democrático, o Pluripartidarismo, os Direitos Fundamentais da Pessoa Humana.

Essas organizações político-partidárias não somente devem seguir esses princípios, como também devem observar alguns requisitos previstos constitucionalmente. Devem ter caráter nacional (art. 17, I da CF/88); devem prestar contas à Justiça Eleitoral - para evitar que seja, cometidos abuso de poder econômico nos processos eleitorais; apresentar funcionamento parlamentar - significa que, “para funcionar, os Partidos deve ter representação no Legislativo a fim de usufruir o direito à estrutura de lideranças e participar na divisão proporcional da composição das mesas e comissões de acordo com o Regimento Interno de cada Casa Legislativa” (MEZZARROBA, 2018, p. 265).

Algumas vedações também foram impostas: proibição de utilização de organização paramilitar (art. 17, §4º da CF/88) e a proibição de recebimento de recursos financeiros e de subordinação a organismos estrangeiros (art. 17, II da CF/88).

### **2.7.3 O REGIME JURÍDICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS PELA CF/88**

Outra novidade trazida pela Constituição de 1988 é acerca da natureza jurídica dos Partidos. O § 2º do art. 17 da CF/88 traz que “após adquirirem personalidade jurídica, *na forma da lei civil*, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral”(nosso grifo). Ou seja, a CF/88 define, enfim, que os Partidos têm natureza jurídica privada.

Canotilho e Moreira (1993, p. 283) afirmam que os partidos “não são órgãos estatais, nem sequer associações de direito público, são associações privadas, com funções constitucionais”. Ademais, José Afonso da Silva também leciona sobre o assunto e conclui “que o Partido pode ser definido como associação de pessoas para fins políticos comuns e tem caráter permanente” (SILVA, 1997, p. 384)

Portanto,

pode-se concluir que: a) os Partidos Políticos brasileiros são dotados de personalidade jurídica. b) essa personalidade é de natureza privada, por se enquadrar nos procedimentos previstos pela lei civil; c) após a aquisição da personalidade jurídica os Partidos Políticos são obrigados a registrar os seus Estatutos no Tribunal Superior Eleitoral; e d) o registro dos Estatutos no Tribunal Superior Eleitoral não confere ao partido existência jurídica, pois trata-se apenas de um rito para o controle da

adequação dos estatutos partidários aos princípios programáticos da Constituição a que estão submetidos <sup>6</sup>

### **3. O USO DO PODER ECONÔMICO, ABUSO DE PODER E ABUSO DE PODER ECONÔMICO**

#### **3.1 O USO DO PODER ECONÔMICO**

Com o desenvolvimento da democracia brasileira e do sistema político partidário, inúmeros foram os partidos criados - atualmente, esse número é de 33<sup>7</sup> partidos. Pode-se dizer que eles são produto da modernidade; tornaram-se peças essenciais para o funcionamento do complexo mecanismo democrático. (GOMES, 2021, p. 125).

Constituem canais legítimos de atuação política e social. Captam e assimilam rapidamente a opinião pública; catalisam, organizam e transformam em bandeiras de luta as díspares aspirações surgidas no meio social, sem que isso implique ruptura no funcionamento do governo legitimamente constituído (GOMES, 2021, p. 125).

Por consequência dessa explosão de partidos, principalmente a partir do mecanismo de financiamento partidário, fez-se necessário criar um fundamento legal robusto que estabelecesse os limites que essas instituições e seus candidatos poderiam chegar em uma eleição, elencando o que é razoável e o que não é razoável em um pleito eleitoral.

Formalmente, vigora no Brasil um sistema misto de financiamento partidário. Entretanto, há forte inclinação para o financiamento público exclusivo (GOMES, 2021, p. 148). Assim, há forte influência do poder econômico nas eleições, um dos motivos pelos quais o uso do poder é amplamente debatido.

Tratando-se de Eleições, o uso do “poder consiste em uma espécie ou modo do exercício da influência” (ALVIM, 2019, p. 125). Isso porque, no processo eleitoral, ganha aquele que tiver mais influência sobre os demais, já que a “política não é senão um campo onde jogam os sujeitos influentes” (DEUTSCH, 1979, p. 47). O uso do dinheiro, portanto, é legitimador do processo, por possibilitar que o pleito seja disputado, sendo ilícito somente o seu excesso.

A “completa exclusão do dinheiro acarretaria graves limitações fáticas ao exercício da liberdade de expressão, máxime porque mesmo as formas mais comezinhas de propaganda

---

<sup>6</sup> FERREIRA, Pinto. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. São Paulo : Saraiva, 1992. p. 37. BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo : Saraiva, 1989.

<sup>7</sup> Partidos Políticos Registrados no TSE. Disponível em <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos> Acesso em 02 de agosto de 2021

carregam, naturalmente, os seus respectivos custos intrínsecos” (AgR-AI nº 9-24/SP, TSE, Luiz Fux).

Frederico Franco Alvin (2019, p. 127) diz que, nesse cenário,

é fundamental administrar que a legitimidade eleitoral convive em termos relativamente tranquilos com a possibilidade da aplicação lícita de determinados recursos de influência, pelo que o ambiente em que se desenvolve a competição pelo voto popular não pode deixar de ser visto como uma arena de poder [...]

Além disso,

em função do ideal republicano, grassa, modernamente, um consenso doutrinário em torno da afirmação de que as eleições democráticas ademais de livres, devem ser competitivas. Essa percepção alargada representa o ápice de uma evolução histórica em torno da ideia de que “a construção de condições equitativas para a competição entre os partidos constitui a base de legitimidade das eleições” (ALVIM, 2019, p. 105-106).

Assim sendo, o uso do poder configura uma questão de “origem, forma e intensidade o que permite distinguir entre a interferência (tolerada) e o abuso (intolerado) do fenômeno em causa” (ALVIM, 2019, p. 127).

Para o TSE, “por uso de poder econômico entende-se o emprego de dinheiro mediante as mais diversas técnicas, que vão desde a ajuda financeira [...] até a manipulação da opinião pública, da vontade dos eleitores por meio da propaganda política subliminar, com a aparência de propaganda meramente comercial”<sup>8</sup>. Portanto, é lícito quando feito pelos partidos e com obediência estrita à legislação, tornando-se ilícito o seu emprego quando fora do sistema legal, buscando vantagens eleitorais.

### 3.2 O ABUSO DE PODER

O art. 237, *caput*, do Código Eleitoral traz que: “A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos. Os pleitos eleitorais que o abuso de poder estiver presente são anuláveis, consoante ao art. 222 da mesma legislação.

Pois bem, no Direito Eleitoral, conforme José Jairo Gomes (2021, p. 735),

por abuso de poder compreende-se o mau uso de direito, situação ou posição jurídico-social com vistas a se exercer indevida e ilegítima influência em processo eleitoral. Isso ocorre seja em razão do cerceamento de eleitores em sua fundamental liberdade

---

<sup>8</sup> Abuso de poder econômico e político são causas de inelegibilidade por oito anos. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/noticias/100402275/abuso-de-poder-economico-e-politico-sao-causas-de-inelegibilidade-por-oito-anos>. Acesso em 27 de maio de 2021.

política, seja em razão da manipulação de suas consciências políticas ou indução de suas escolhas em direção a determinado candidato ou partido político.

Para Emerson Garcia (2006, p. 5), o abuso do poder no campo eleitoral pode ser conceituado como “o uso exorbitante da aptidão para a prática de um ato que pode apresentar-se, inicialmente [sic], em conformidade com as normais [sic] ou, alternativamente, desde a origem destoar do ordenamento jurídico”.

Esse abuso torna-se ilícito pois fere bens e valores constitucionais, quais sejam a integridade, liberdade, virtude, igualdade, sinceridade, normalidade e legitimidade do processo eleitoral, que estão previstos no art. 14, §§ 9º e 10 da Constituição Brasileira (GOMES, 2021, p. 735).

Para que seja de fato configurado, é necessário que haja em mira processo eleitoral ou que este já esteja em andamento, além disso,

é preciso que ocorram ações em desconformidade com o Direito, podendo ou não haver desnaturamento dos institutos jurídicos envolvidos. No mais das vezes, há a realização de ações ilícitas ou anormais com vistas a manipular ou condicionar o voto ou, ainda, influenciar os cidadãos em determinada direção (GOMES, 2021, p. 735).

Por se tratar, portanto, de conceito bem elástico,

pode ser preenchido por fatos ou situações tão variados quanto os seguintes: (i) uso nocivo e distorcido de meios de comunicação social; (ii) realização maciça de propaganda eleitoral ilícita; (iii) compra de votos; (iv) oferta, promessa ou fornecimento de produtos como alimentos, medicamentos, materiais ou equipamentos agrícolas, utensílios de uso pessoal ou doméstico, material de construção; (v) oferta, promessa ou fornecimento de serviços como tratamento de saúde; (vi) contratação de agentes públicos em período vedado; (vii) percepção de recursos de campanha oriundos de fonte proibida; (viii) compra de apoio político de adversários no certame eleitoral; (ix) realização de discursos performativos abusivos, em que há indevida promessa ou oferta de bens ou serviços, coação moral etc. (GOMES, 2021, p. 736).

### **3.3 ABUSO DE PODER ECONÔMICO**

Pelas sábias palavras de José Jairo Gomes (2021, p. 740), a expressão abuso de poder econômico

deve ser compreendida como a realização de ações (ativas ou omissivas) que consubstanciam mau uso de recurso, estrutura, situação jurídica ou direito patrimoniais em proveito ou detrimento de candidaturas. A finalidade do agente é influenciar a formação da vontade política dos cidadãos, condicionando o sentido do voto, e assim interferir em seus comportamentos quando do exercício do sufrágio. Por terem o propósito de exercer indevida influência no processo eleitoral, as referidas ações não são razoáveis nem normais à vista do contexto em que ocorrem, revelando a existência de exorbitância, desbordamento ou excesso no exercício da situação jurídica ou dos respectivos direitos e no emprego de recursos.

Velloso e Agra (2012, p. 380) colocam que o abuso de poder econômico pode ser conceituado como “a exacerbação de recursos financeiros para cooptar votos para determinado (s) candidato(s), relegando a importância da mensagem política a um segundo plano”.

Somando a isso, Alvim traz concepção diferente do conceito de abuso de poder econômico, inserindo nos conceitos essencialmente neutros alguns elementos trazidos por correntes doutrinárias:

Uma primeira corrente põe acento no **elemento mercantil**, associando o abuso em questão à prática da compra de votos e, detrimento da liberdade para o exercício do sufrágio; outros atores, contudo, estudam-no pelo **prisma contábil**, definindo o ilícito em tela a partir do rompimento de regras atinentes ao comportamento financeiro de partidos e candidatos no decurso do pleito, em prejuízo à transparência e à probidade na condução de suas campanhas; outra gama de especialistas coloca ênfase no **aspecto da visibilidade**, enfrentando o abuso de poder econômico pelo ângulo de sua repercussão no ambiente (ou nas condições) em que se enfrentam os *players*, destarte atraindo para a análise do tema questões conexas com a dimensão objetiva da liberdade do sufrágio e com a igualdade na distribuição de chances entre os contenedores; por fim, na literatura acadêmica o abuso de poder econômico também é abordado eminentemente pela **ótica dos valores jurídicos afetados**. (ALVIM, 2019, p. 210).

É uma forma típica de abuso de poder prevista no artigo 14, § 9º da CF; no art. 237, *caput*, do Código Eleitoral; no art. 19 da LC nº 64/1990; no art. 22, *caput*, da LC 64/1990; e no art. 22, XIV, da LC 64/1990 sob os nomes de “influência de poder econômico”, “interferência de poder econômico”, “abuso de poder econômico”, “uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico” e “interferência do poder econômico”, respectivamente.

Para que esse ilícito seja configurado, “é necessário que a conduta abusiva tenha em vista processo eleitoral em curso ou futuro. Normalmente, ocorre durante o período de campanha, embora também possa acontecer antes de seu início, no denominado período de pré-campanha ou mesmo em época ainda mais recuada” (GOMES, 2020, p. 741).

Na ausência de contexto eleitoral, não se caracteriza o abuso do poder econômico como ilícito em matéria eleitoral, pois o patrimônio, em teoria, é disponível.

Assim,

[...] sempre que houver oferta ou doação, a eleitores, de bens, produtos ou serviços diversos, como atendimento médico, hospitalar, dentário, estético, fornecimento de remédios, próteses, gasolina, cestas básicas, roupas, calçados, materiais de construção. Também, caracteriza abuso de poder econômico o emprego na campanha, de recursos oriundos de **off shore** ou “caixa dois”, ilicitamente arrecadados, não declarados à Justiça Eleitoral, e, ainda, a realização de gastos que superem a estimativa apresentada por ocasião do registro (GOMES, 2016, p. 312)

Mesmo que inaceitável essa utilização desavergonhada do poder econômico, ele constitui uma realidade presente e preocupantemente recorrente no cenário eleitoral. Esse é um

problema inerente à cultura política brasileira, que o adotou e está institucionalizando. “No Brasil, sobretudo após a tipificação da pena de cassação em virtude da captação ilícita de sufrágio pela Lei 9.840/99, são incontáveis os casos de perda de mandato, muitos deles culminando com a necessidade de realização de novas eleições” (ALVIM, 2019, p. 219).

Em que pese os elevados índices de aplicação da pena política capital, o abuso de poder econômico ainda grassa fortemente no país. Recente pesquisa encomendada pelo Tribunal Superior Eleitoral revelou dados bastante preocupantes, sinalizando que 28% dos entrevistados declararam ter conhecimento ou haver testemunhado compra de votos nas eleições de 2014. (Alvim, 2019, p. 219).

Assim, nessa ordem de ideias,

o abuso de poder econômico em muitas de suas vertentes, produz efeitos nefastos sobre os rumos da governança, em especial sob as perspectivas da responsividade e da probidade no exercício do mandato, os desvios na condução financeira das campanhas eleitorais produzem consequência, em sentimento difuso de repúdio em relação à política, em ordem a plasmar um indesejável e custosamente reversível estado de “desencanto democrático”<sup>9</sup> (ALVIM, 2019, p. 220).

Ademais, o abuso do poder econômico é uma conduta ilícita que conduz à inelegibilidade do candidato por oito anos, bem como a perda de seu mandato caso eleito, conforme a Lei Complementar nº 135/2010, a Lei da Ficha Limpa. Para que seja dado efeito às punições, o Tribunal Superior Eleitoral exige provas concretas da prática ilegal, devendo ser mensurada a gravidade das circunstâncias que a caracterizam, para que não haja arbitrariedade nas decisões e que seja sempre observada a soberania do voto<sup>10</sup>.

Portanto, o processo de obtenção dos mandatos representativos, bem como a sua obtenção em si “devem conviver em harmonia com a proteção da liberdade de voto do eleitor, zelar por uma ideia isonomia entre os competidores e preservar a lisura do processo eleitoral” (ZILIO, 2018, p. 447).

---

<sup>9</sup> A expressão “desencanto democrático” foi trazida por ZOVATTO in CARRILHO, Manuel; LUJAMBO, Alonso; NAVARRO, Carlos; ZOVATTO, Daniel. **Dinero y contienda político-electoral: reto de la democracia.** Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

<sup>10</sup> Abuso de poder econômico e político são causas de inelegibilidade por oito anos. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/noticias/100402275/abuso-de-poder-economico-e-politico-sao-causas-de-inelegibilidade-por-oito-anos>. Acesso em 12/08/2021.

Assim, a obtenção de mandato eletivo em ofensa a quaisquer desses bens jurídicos abre espaço para a busca de uma devida tutela jurisdicional perante o Poder Judiciário, que se perfectibiliza através do contencioso eleitoral.

Isso não quer dizer, no entanto, que se trata de

subtrair a vontade do eleitor pelo Poder Judiciário, mas apenas reconhecer que um mandato representativo somente tem validade se obtido com a devida observância das regras do jogo. Significa, em síntese, que a soberania popular é justificada por uma perspectiva constitucional que reconhece sua legitimidade a partir de uma noção de normalidade do processo de escolha dos representantes políticos. (ZILIO, 2018, p. 463)

Nesse mesmo viés, brilhante a lição de Frederico Franco Alvim na medida em que desenvolve seu raciocínio, segundo o qual, com vistas de assegurar a preservação e observância da democracia nas eleições, “o ordenamento legal, norteado pelo princípio geral da fragmentariedade, próprio aos microssistemas jurídicos punitivos, elege uma ampla gama de ilícitos puníveis, tendo em consideração as exigências específicas das competições políticas e os diversos valores jurídicos e políticos que tenciona tutelar”. (ALVIM, 2019, p. 340).

Assim, verifica-se que a base normativa visa, através da previsão legal de ilícitos e de suas sanções, sejam elas severas ou não, o desincentivo ao cometimento desses crimes de fraude eleitoral, categoria esse que compreende “todo um conjunto de atuações tendentes a manipular indevidamente os processos eleitorais, com caráter prévio, concomitante ou posterior à conclusão dos certames”<sup>11</sup>.

As sanções por abuso de poder se aplicam tanto àquele considerado autor do fato abusivo, quanto àqueles candidatos que dele se beneficiarem. Elas são previstas no art. 22, XIV da Lei 64/90, e consistem em: a) inelegibilidade para as eleições a se realizarem no 8 anos subsequentes à eleição em que o abuso foi caracterizado; b) cassação do registro do candidato; e c) cassação do diploma do candidato eleito.

A ação que busca apurar o abuso do poder é a Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Tem fundamento legal no art. 14, §9º da CF, artigos 222 a 237 do CE e artigos 19 e 22 da LC 64/90.”Esses dispositivos compõe um conjunto normativo que enseja a responsabilização e o sancionamento do abuso de poder em detrimento da integridade do processo eleitoral e, pois, das eleições (GOMES, 2021, p. 971)

Pode-se resumir esse procedimento da seguinte forma:

---

<sup>11</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel. **La corrupción política**. Madrid: Editorial Síntesis, 2006, p. 263. (tradução livre).

petição inicial > (deferimento *in limine* de tutela cautelar incidental suspendendo o ato questionado) > contestação (cinco dias da citação) > manifestação do Ministério Público (quando não for o autor) > julgamento antecipado do mérito; extinção do processo sem resolução de mérito > fase probatória (cinco dias para produção de prova testemunhal e outras) > diligências (três dias para produção de outras provas; pode haver nova audiência) > alegações finais ou memoriais (dois dias - prazo comum) > manifestação do Ministério Público (dois dias - se não for o autor) > sentença (três dias) > recurso eleitoral ao TRE (três dias) > recurso especial ao TSE (três dias) > recurso extraordinário ao STF (três dias). (GOMES, 2021, p. 871).

### **3.3.1 ABUSO DE PODER ECONÔMICO E POLÍTICO NA PRÁTICA.**

A análise do caso concreto realizada nesse tópico se deu com acórdão publicado no Diário de Justiça do TSE sem recorte temporal. A pesquisa foi realizada na Coletânea de Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral organizada por assunto<sup>12</sup>. Foi feita uma breve filtragem nos resultados para excluir decisões com leque muito grande de requerimentos.

Assim, foi selecionado o Acórdão com maior compatibilidade em relação ao assunto aqui tratado. Através do número do Recurso Especial, foi tido acesso ao inteiro teor da decisão.

#### **3.3.1.1 RESPE - RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 576.11 - FRECHEIRINHA - CE**

No ano de 2016, o Prefeito e Vice-prefeito do Município de Frecheirinha-CE utilizaram eventos tradicionais da cidade - Dia do Trabalhador e Aniversário do Município - para distribuir brindes aos cidadãos. No aniversário do município, que coincidiu com a sexta-feira santa, houve a entrega de cestas básicas. O mesmo ocorreu no dia do trabalhador, sendo distribuídas, além das cestas, ferramentas agrícolas e diversos brindes, como eletrodomésticos e dinheiro - cédulas de R\$50,00.

De início, escancara-se a clara ofensa ao art. 73, § 10 da Lei 9.504/97, que deixa explícita a proibição da distribuição de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto em casos de calamidade pública. Constata-se, portanto, que tal iniciativa fere a legislação eleitoral.

O que de fato importa ao presente trabalho são as teses de defesa, bem como as teses decisórias do Ministro no que se refere à inelegibilidade do Prefeito e do Vice por abuso do poder econômico e político.

---

<sup>12</sup> Página Inicial / temas / Inelegibilidades e condições de elegibilidade / Parte I: Inelegibilidades e condições de elegibilidade / Abuso de poder e uso indevido de meios de comunicação social / Caracterização / Abuso do poder político e econômico

Pois bem, por entenderem não caracterizadas as condutas de abuso de poder do art. 22, XVI, da Lei nº 64/90, sustentaram os recorrentes que as doações foram feitas de acordo com as leis municipais e orçamentárias, além de ser considerado tradição esse tipo de ação - doação de cestas à população carente - no Município de Frecheirinha, já que se repetem todos os anos, sendo considerado público e notório. Também argumentaram no sentido de que as doações se deram sem nenhum caráter eleitoreiro e antes dos registros das candidaturas. Com isso, pugnaram, se superadas as preliminares, a reforma do acórdão regional e o julgamento improcedente da Ação de Investigação Judicial Eleitoral.

Em voto, o relator do caso, o Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho, no que se refere à Inelegibilidade dos réus, relata que, “embora a ação de investigação judicial eleitoral somente possa ser proposta uma vez obtida, pelo investigado, a condição de candidato, nada impede que os fatos apurados antecedem o período das convenções”.

Ademais, o Ministro coloca que, mesmo que as doações efetuadas nas festividades possuam caráter tradicional no município, de acordo com os precedentes do TSE, isso não é, por si só, capaz de esvaziar a configuração do ilícito eleitoral, seja pela ótica da conduta vedada ou pelo figurino do abuso de poder político/econômico. Assim, o relator coloca que houve o desvirtuamento da festividade tradicional.

Acerca do desvirtuamento, o Relator cita trechos do voto condutor que, para o Ministro, possui extrema assertividade:

Como não aferir que houve quebra da normalidade e legitimidade do pleito e ofensa à isonomia na disputa eleitoral quando um candidato à reeleição, que detinha a máquina pública municipal, o poder político e econômico, faz pessoalmente ampla distribuição de benesses a cidadãos, se promovendo, e ainda, utilizando bonés e adesivos de cor azul com a estampa do número de sua candidatura?

Com isso em vista, o magistrado coloca que tal panorama, portanto, demonstra com clareza o intuito de promoção política do candidato à reeleição.

Para finalizar e concluir, de fato, que o prefeito e vice de Frecheirinha-CE incorreram no ilícito de abuso de poder econômico e político, o Ministro faz análise da gravidade dos atos perpetrados através da conclusão obtida pelo TRE:

a promoção política do então prefeito, a gravidade da conduta e a influência na vontade e consciência do eleitor, pois a distribuição de benesses incute na cabeça do cidadão, notadamente dos mais carentes e necessitados, a imagem de bom gestor do candidato à reeleição, já que lhe remetem a imagem de caridoso, bondoso, do que distribui vantagens aos cidadãos, ensejando, inegável, desequilíbrio na disputa eleitoral. Mais grave, ainda, para aquele que detinha na mão a máquina pública!!!

Inaceitável a prática de condutas tão graves. A distribuição de eletrodomésticos, cestas básicas e ferramentas de trabalho, bem como a propagação do número 11 em combinação com a cor da campanha no mesmo evento, refletem a exploração da máquina administrativa e dos recursos estatais em proveito da candidatura dos recorrentes.

Por fim, conclui que é “inegável que as condutas em análise influíram na liberdade de voto dos cidadãos”.

A gravidade da conduta é tão importante para a caracterização do ilícito quanto a concretude das provas produzidas. Nesse caso, o Ministro coloca que o “acervo probatório deve estampar, sem ruídos extravagantes, coerência com a narrativa submetida ao Poder Judiciário”. Foi o que houve no caso em análise.

Assim, resta configurado o ilícito de abuso de poder político e econômico, razão pela qual foi negado o provimento ao Recurso Especial, e mantida a condenação de inelegibilidade dos autores.

### **3.3.1.1.1 A RELATIVIZAÇÃO DA INELEGIBILIDADE**

Pois bem, se de um lado houve a estrita observância da lei, não deixando brechas para o abuso de poder, de outro, há a relativização das sanções de inelegibilidade àqueles que praticam atos abusivos.

Esse foi o objeto tratado brilhantemente no artigo “A relativização da sanção de inelegibilidade frente à conduta de abuso de poder econômico”, escrito por René Vial e Débora Karine Amaral dos Santos.

No estudo, os autores mencionam, dentre outros, o Recurso Eleitoral nº 257-86.2012.6.13.0146 de Relatoria do Juiz Virgílio de Almeida Barreto, que trata da incidência do abuso de poder econômico e captação ilícita de sufrágio por conta de realização de evento assemelhado a showmício (art. 37, § 7º da Lei n. 9.504/97), utilização de carreta de som tipo trio elétrico (art. 39, § 10 da Lei n. 9.507/97), distribuição de bebida alcoólica e comida gratuitamente, bastante semelhante com o caso de Frecheirinha, inclusive.

Na primeira instância, os beneficiados pelo evento foram condenados à inelegibilidade e foram cassados seus mandatos. No entanto, não foi essa a compreensão do relator do caso.

Pelo entendimento do relator e após analisar o caso concreto, ele coloca que é “[...] imprescindível verificar se a realização do evento, com uso da carreta de som, provocou desequilíbrio na disputa eleitoral, apto a prejudicar a competitividade entre os candidatos”. E

também que “do exame do acervo probatório, tais como registros de imagens, vídeo do evento e depoimentos testemunhais, não cheguei à conclusão de que a realização do evento comportasse gravidade suficiente para desequilibrar as eleições”.

Com tais argumentos, o magistrado deu provimento ao recurso, e, por consequência, afastou as penalidades de inelegibilidade e cassação do diploma decretadas pelo juiz de 1ª instância.

Com relação às provas testemunhais, os autores do artigo colocam com revolta que

é sabido que os depoimentos da fase investigatória não maculam a fase processual, pois não têm força probatória. Contudo, o relator usou das contradições dos depoimentos da primeira testemunha colhidos no Boletim de Ocorrência, prova unilateral e temerária, em relação à oitiva da fase processual, e nisso concluiu ser insuficiente a prova testemunhal que caracterizasse a captação ilícita de sufrágio que determinava o abuso do poder econômico. Para mais, alegou que o depoimento da segunda testemunha era contraditório e isolado

Destarte, teve por tendencioso o depoimento daquelas testemunhas que afirmaram ter recebido vantagem em troca de voto

Por fim, o magistrado acolheu os depoimentos das outras duas testemunhas que afirmaram não ter recebido benesses relativas à material de construção dos recorrentes, mas da prefeitura, em plena época de campanha eleitoral, também sem qualquer prova documental que corroborasse a negativa.

Concluindo, os autores colocam que no processo eleitoral, da mesma forma que nas inúmeras legislações infraconstitucionais, a violação da norma gera uma consequência que é uma “sanção, obrigação, responsabilidade e até a extinção de direitos em caráter temporário. Isso tem um propósito, estabelecer a paz e o equilíbrio nas relações interpessoais e governamentais, vedada qualquer forma de abuso ou arbitrariedade” (VIAL e SANTOS, 2018).

**No processo de apuração de abuso do poder econômico, a severidade da sanção é ainda mais justificável, uma vez que os agentes não são leigos, e a efetividade se reveste da formalidade de filiação a partido político, que destaca-se é entidade que sustenta um profundo e amplo conhecimento do Direito eleitoral. (grifo nosso)**

Por fim,

o Estado-juiz não pode coadunar com tais situações, simplesmente porque entende, de forma subjetiva, que um determinado ato é mínimo e não desequilibrou o pleito eleitoral, dado à vitória ou derrota daquele infrator. Isso porque mesmo diante da livre valoração das provas, que é uma de suas prerrogativas, a Lei de Inelegibilidade, com a alteração da Lei Complementar 135/10, passou a determinar que é apenas a “gravidade das circunstâncias” que delinea o conceito de abuso, desconsiderado, assim “a potencialidade de o gato alterar o resultado da eleição” como critério para constatação do ato abusivo.

Como dito, se de um lado há a estrita observância da Lei, trabalhando para que não haja tal espécie de conduta ilícita, de outro, há a livre interpretação dela, dando corda e coragem

aos infratores para continuarem cometendo atos capazes de desequilibrar a competição eleitoral e, por consequência, corromper todo o sistema das eleições.

#### **4. AS INELEGIBILIDADES DO AUTOR DOS ATOS ABUSIVOS E A PERDA DE MANDATO DO CANDIDATO ELEITO**

Antes de adentrar de fato no instituto das inelegibilidades e a perda de mandato dos candidatos eleitos, faz-se mister ressaltar uma das leis que mais tiveram efeitos práticos no âmbito eleitoral em toda história brasileira, a Lei da Ficha Limpa, que alterou substancialmente a Lei das Inelegibilidades.

##### **4.1 A LEI COMPLEMENTAR Nº 135 DE 4 DE JUNHO DE 2010.**

Sancionada no dia 4 de junho de 2010 como resultado de movimentos populares para garantir maior credibilidade nas eleições, a Lei Complementar nº 135/10 veio com o objetivo de impedir que políticos condenados em decisão colegiada se candidatassem.

Ela alterou substancialmente a LC 64/90, tornando-a mais robusta e rígida, incluindo novas hipóteses de inelegibilidade visando proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

Conforme disposto no portal do TSE,

O propósito da Lei Complementar nº 135, de 2010, foi alterar a Lei Complementar nº 64, de 1990, atendendo ao disposto no art. 14, § 9º, da Constituição Federal, que autoriza o legislador infraconstitucional a estabelecer novas hipóteses de inelegibilidade, visando proteger a probidade administrativa e a moralidade para exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato.<sup>13</sup>

Representou para os candidatos, para a Justiça Eleitoral e para a sociedade em geral uma relevante mudança de paradigma do direito eleitoral brasileiro<sup>14</sup>. Trata-se de buscar a

---

<sup>13</sup> LADEIRA, Beatriz Maria do Nascimento. **Compreendendo a Lei da Ficha Limpa**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n-4-ano-5/digressoes-sobre-as-doacoes-de-campanha-oriundas-de-pessoas-juridicas> Acesso em 21/07/2021.

<sup>14</sup> COELHO, Marcus Vinícius Furtado. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral: Direito Penal Eleitoral e Direito Político**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

verdadeira aplicação dessa lei, com a finalidade social e eleitoral prevalecendo o interesse público<sup>15</sup>.

No que tange o abuso de poder econômico, objeto do presente trabalho, a LC 64/90, em seu art. 1º, inciso I, alínea *d*, tinha como redação o seguinte:

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

Após a publicação da Lei da Ficha Limpa, esse inciso passou a apresentar um prazo maior à inelegibilidade, bem como a condenação por um órgão colegiado como condição mínima para o indeferimento do registro de candidatura (FARIA, 2012, p. 79).

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

Verifica-se, portanto, que não é mais necessário o exaurimento da via judicial, ou seja, do trânsito em julgado da decisão para que o político fique inelegível, basta que, no mínimo, a representação tenha sido julgada procedente por órgão colegiado, mesmo que ainda possa haver a interposição de recursos. Muito se discutiu acerca da constitucionalidade da referida lei, principalmente no que tange a esse ponto. Isso porque, de acordo com a CF/88, em seu art. 15, inciso III, é vedada a cassação de direitos políticos, que só poderá ocorrer quando houver condenação criminal transitada em julgado, enquanto durem seus efeitos (BRASIL, 1988). Ou seja, a punição só será aplicada ou o político só será considerado culpado quando sua condenação transitar em julgado, quando não houver mais possibilidades de interposição de recursos. Logo, seguindo esse raciocínio, o político só poderia incorrer na inelegibilidade ali colocada após o trânsito em julgado da decisão.

Tal discussão foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4578, ajuizada pela Confederação Nacional das Profissões Liberais.

Persistiram os argumentos da corrente que defende a constitucionalidade da referida Lei.

---

<sup>15</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

Asseveram estes que a Lei da Ficha Limpa visa impedir o acesso a cargos políticos de candidatos detentores de “ficha suja”, mas ainda não condenados definitivamente. Alegam, ainda, a ocorrência da impunidade, decorrente da demora no julgamento definitivo do processo e consideram que a aplicação do princípio da presunção de inocência restringe-se à seara penal e que os valores tutelados pelos princípios da moralidade e probidade administrativa seriam mais amplos do que a garantia da presunção de inocência, uma vez que resguardam toda a coletividade e, por esse motivo, teriam maior relevância no caso em tela.<sup>16</sup>

Também, aumentou-se o prazo da sanção de inelegibilidade de 3 para 8 anos. Anteriormente, o lapso temporal trazido pela legislação levantava inúmeras críticas já que, por exemplo, aquele que tivesse a inelegibilidade reconhecida em eleições municipais em um ano poderia se candidatar novamente na eleição municipal seguinte, ficando somente na eleição intermediária inelegível. Nesse sentido, leciona Gomes (2021, p. 286) apontando que essa mudança operada pela LC 135/10 “otimizou a eficácia da regra em apreço, pois impede que o beneficiário do abuso de poder concorra nos quatro pleitos seguintes. **Na prática, esse longo afastamento pode significar sua morte política**” (grifo nosso).

#### 4.2 AS INELEGIBILIDADES DO AUTOR DOS ATOS ABUSIVOS.

A inelegibilidade é, em suma, o impedimento ao exercício da cidadania passiva. É, portanto, o impedimento de ser eleito para ocupar cargo político que seja eletivo.

Gomes (2021, p. 241) leciona que “trata-se de fator negativo cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional, tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo. Tal impedimento é provocado pela ocorrência de determinações dos fatos previstos na constituição ou em lei complementar. ”

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho,

inelegibilidade é uma medida destinada a defender a democracia contra possíveis e prováveis abusos. Em sua origem, na Constituição de 1934, aparecia ela como medida preventiva, ideada para impedir que principalmente os titulares de cargos públicos executivos, eletivos ou não, se servisse, de seus poderes para serem reconduzidos ao cargo, ou para conduzirem-se a outro, assim como para eleger seus parentes. Para

---

<sup>16</sup> LADEIRA, Beatriz Maria do Nascimento. **Compreendendo a Lei da Ficha Limpa**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-5/digressoes-sobre-as-doacoes-de-campanha-oriundas-de-pessoas-juridicas> Acesso em 21/07/2021.

tanto, impedia suas candidaturas, assim como a de cônjuge ou parentes, por um certo lapso de tempo (art. 112).<sup>17</sup>

Diante disso, verifica-se que na constituição de 1934, com a inelegibilidade, visava-se impedir o abuso de cargos e funções públicas.

Gomes (2021, p. 242) fala que, em se tratando da Constituição de 1988, e diante do §9º do art. 14, bem como do art. 22, *caput*, e parágrafo XIV da LC nº 64/90, vislumbra-se que os objetivos da inelegibilidade passaram proteger determinados bens jurídicos, tais como:

(i) probidade administrativa; (ii) moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato; (iii) integridade e normalidade das eleições contra influências nocivas ou deslegitimadoras decorrentes de abuso de poder econômico, de autoridade político e dos meios de comunicação social.

E finaliza concluindo que “esses são bens necessários à caracterização da legítima ocupação dos cargos político-eletivos, formação do governo e regular funcionamento do regime democrático”

Faz-se mister pontuar as fontes da inelegibilidade: as causas são expressamente previstas na Constituição Federal (art. 14, §§ 4ª a 7ª) e em Lei Complementar (LC nº 64/90).

Os tratados ou convenções internacionais também são considerados fontes do Direito Eleitoral, quando aprovados e promulgados no Brasil.

#### **4.2.1 FUNDAMENTO DA INELEGIBILIDADE**

“Tanto a elegibilidade quanto a inelegibilidade podem ser pensadas como estado ou *status* eleitoral da pessoa, integrantes, portanto, de sua personalidade” (GOMES, 2021, p. 245).

Com isso em mente, se toda inelegibilidade se relaciona à adequação da pessoa ao regime eleitoral, percebe-se que algumas possuem seu fundamento na prática do ilícito em si, “situando-se, pois, no âmbito eficaz da respectiva decisão sancionatória. Outras se findam na mera situação jurídica em que o cidadão se encontra no momento de formalização do pedido de registro de candidatura[...]” (GOMES, 2021, p. 247).

Naquele caso em que o fundamento da inelegibilidade encontra-se no âmbito eficaz da decisão sancionatória, chamada de inelegibilidade-sanção, segundo Gomes, podem ocorrer duas situações.

---

<sup>17</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 31.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

*Primeira:* a inelegibilidade constitui efeito direto e imediato da decisão, sendo por ela constituída. É o que ocorre, *e.g.*, na hipótese prevista nos artigos 19 e 22, XIV, ambos da LC nº 64/90. Aqui, é imposta a sanção de inelegibilidade [...] como consequência do ilícito eleitoral consubstanciado em abuso de poder. Está-se no campo da responsabilidade eleitoral, havendo responsabilização pela prática de atos ilícitos ou auferimento de benefícios destes decorrentes. **A inelegibilidade é constituída pela decisão judicial, que julga procedentes a causa eleitoral - o *decisum* tem matiz constitutivo-positivo** (GOMES, 2021, p. 248).

A segunda situação é aquela em que a inelegibilidade constitui efeito secundário ou indireto de uma decisão. Para ilustrar, exemplo disso é a condenação por tráfico de entorpecentes, em que a inelegibilidade decorre dessa condenação e não configura a sanção em si.

Assim,

sob tal perspectiva, afigura-se correta a afirmação de que a inelegibilidade apresenta duplo fundamento. De um lado, pode ser efeito direto ou indireto da decisão condenatória pela prática de ilícito, tendo, portanto, natureza de sanção. De outro, liga-se à adequação da situação do cidadão ao regime jurídico-eleitoral em vigor, sem que na origem exista uma sanção por prática de ilícito. (GOMES, 2021, p. 248).

Curioso é o fato de que, mesmo que a inelegibilidade tenha caráter sancionatório, ao julgar o RE nº 929.670/DF, o Supremo Tribunal Federal afirmou a possibilidade de retroação da norma que a institui.

#### **4.2.2 OS PRINCÍPIOS REITORES DA INELEGIBILIDADE**

Como todo instituto de direito, a inelegibilidade também tem seus princípios reitores. São eles: (i) instituição por norma legal ou legalidade; (ii) norma de ordem pública; (iii) temporalidade; (iv) personalíssima; (v) interpretação restrita; e (vi) ocorrência na data da eleição.

O primeiro é um princípio reitor pois a inelegibilidade restringe o direito político fundamental de ser votado, ou seja, da cidadania passiva. Como já dito, a “Constituição Federal prevê hipóteses de inelegibilidades em seu artigo, §§ 4º a 7º. Já as inelegibilidades

infraconstitucionais ou legais fundam-se no art. 14, § 9º da Lei Maior e na LC nº 64/90” (GOMES, 2021, p. 250).

Norma de ordem pública pois é imperativa, cogente; não se pode opor a ela a autonomia da vontade individual.

A temporalidade, por sua vez, figura como princípio pois a inelegibilidade não pode ser perene ou imutável. Tal é a redação do §9º do art. 14 da CF/88:

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

Ponto importante a ser ressaltado, além do já exposto, é que a Constituição também repudia, em seu art. 5º, XLVII, b, a existência de pena de caráter perpétuo.

A inelegibilidade é personalíssima pois atinge direito fundamental do cidadão, razão pela qual não pode afetar outro senão aquele a quem os atos praticados sejam relacionados.

Além disso, por limitar a cidadania, a inelegibilidade deve ter interpretação restrita, e não ampliada.

No princípio da ocorrência na data da eleição reside alguns apontamentos. Gomes coloca que

no Direito Eleitoral brasileiro, este princípio comporta ajustamentos. É que, por razões de ordem administrativa e de organização das eleições, a inelegibilidade é aferida no processo de registro de candidatura tendo por base o momento da formalização do pedido de registro da candidatura (LE, art. 11, § 10). (GOMES, 2021, p. 250/251)

Ainda assim, “uma inelegibilidade inexistente no momento do pedido de registro poderá surgir depois (inelegibilidade superveniente), o que rende ensejo à cassação do diploma do candidato caso seja eleito (CE, art. 262)” (GOMES, 2021, p. 251).

#### **4.2.3 INCOMPATIBILIZAÇÃO E DESINCOMPATIBILIZAÇÃO**

Quando se fala em inelegibilidade, é necessário falar também em dois termos que estão intimamente ligados a ela. A incompatibilidade e desincompatibilização.

A incompatibilidade é o impedimento que decorre do exercício, cargo ou função pública. “Esse impedimento é causa de inelegibilidade, fundando-se no conflito existente entre a situação de quem ocupa um lugar na organização político-estatal e a disputa eleitoral”

(GOMES, 2021, p. 253). No entanto, a incompatibilidade não é algo extremo, pois ela pode ser superada com a chamada desincompatibilização.

A desincompatibilização, portanto, consiste no afastamento do servidor da função pública para viabilizar a candidatura.

Esses dois termos são os protagonistas de inúmeros absurdos verificados em anos de eleições por todo o país. Isso porque é resguardado o direito à reeleição dos cargos de Chefe do Poder Executivo (EC nº 16/97), não precisando, para tanto, que o candidato que esteja na situação se desincompatibilize do cargo para concorrer a nova eleição.

Brilhante é a crítica feita por Gomes (2021, p. 254) ao falar que

os resultados desse casuísmo nefando são testemunhados por todos em anos eleitorais: é o desequilíbrio das eleições diante da inevitável antecipação da campanha eleitoral para um momento em que os demais partidos nem sequer escolheram seus candidatos - obviamente, o chefe do Executivo será sempre o candidato natural do partido; é a realização aberta de comícios e propagandas eleitorais em período vedado, sempre com a desculpa de que se está inaugurando obras ou participando de eventos oficiais; é o uso abusivo de recursos públicos para realização de toda sorte de viagens, sob o argumento de que se está a realizar compromissos de governo; é o cumprimento quase simultâneo de promessas feitas em palanques; é, enfim, a sangria desatada dos cofres públicos por conta de suposta realização de “propaganda institucional.

#### **4.2.4 INELEGIBILIDADES INFRACONSTITUCIONAIS OU LEGAIS**

Apesar de constar no ordenamento jurídico brasileiro as Inelegibilidades Constitucionais, aquelas previstas no art. 14, §§ 4º a 7º, para o presente trabalho, a real importância se encontra naquelas inelegibilidades tidas como Infraconstitucionais ou Legais, previstas também pela Constituição, mas no § 9º do art. 14, cuja redação foi dada pela Emenda Constitucional de Revisão 4 de 1994:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (BRASIL, 1988)

A substancial diferença entre essas duas inelegibilidades - constitucional e infraconstitucional - reside, principalmente, no fato de que na constitucional, não há preclusão temporal, enquanto na infraconstitucional, esse instituto jurídico está presente.

Assim leciona Gomes, quando fala que “as inelegibilidades legais precluem se não forem arguidas na primeira oportunidade, que, em geral, coincide com o registro de candidatura. Não sendo alegadas neste momento, não mais poderão sê-lo”. (GOMES, 2021, p. 278).

Pois bem, conforme analisado pelo § 9º da CF/88, será objeto de lei complementar o estabelecimento de outros casos de inelegibilidade. Tal é a função da Lei Complementar n. 64/1990, também chamada de Lei de Inelegibilidades, que regula esse dispositivo constitucional. Ela foi substancialmente alterada pela Lei Complementar 135 de 2010, a Lei da Ficha Limpa.

O art. 1º da lei divide as inelegibilidades legais em dois grandes blocos: as absolutas (art. 1º, I, a até q) e as relativas (art. 1º, II a VIII). Aquelas, “ensejam impedimento para qualquer cargo político-eletivo, independentemente de a eleição ser presidencial, federal, estadual ou municipal” (GOMES, 2021, p. 280). Essas, “causam impedimento apenas quanto a algum dos cargos ou impõe restrições à candidatura” (GOMES, 2021, p. 230).

O objeto de estudo da presente monografia diz respeito à inelegibilidade por abuso de poder econômico e político - principalmente econômico -, que é uma inelegibilidade absoluta, ou seja, ela impede que o candidato se eleja em qualquer que seja o cargo disputado.

#### **4.2.4.1 A INELEGIBILIDADE DO AUTOR DOS ATOS ABUSIVOS**

O art. 14, §9º da Constituição Federal também visa assegurar a “normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso de exercício de função, cargo ou emprego na administração indireta”

Tal foi a motivação da previsão contida no art. 1º, I, *d*, da LC nº 64/90, que estabelece o seguinte:

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

Extrai-se desse dispositivo, segundo Gomes (2021, p. 284),

serem requisitos essenciais para a caracterização da inelegibilidade: (1) abuso de poder econômico ou político, (2) praticado por particular ou agente público, (3) de modo a carrear benefício a candidato em campanha eleitoral; (4) representação (5) julgada procedente (6) pela Justiça Eleitoral (7) em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado.

Assim sendo, as eleições que ocorrem com a configuração do abuso de poder econômico ou político restam, inegavelmente, corrompidas.

Pois bem, é válido ressaltar que a alínea “d” do inciso I, do art. 1º da LC nº 64/90 não é uma sanção, mas somente um reconhecimento da situação daquele cidadão no momento de sua candidatura. “A decisão judicial é meramente declaratória, pois se limita a reconhecer e declarar um estado prévio ao pedido de registro” (GOMES, 2021, p. 286).

Se está claro que a inelegibilidade se estende nas eleições que se realizarem nos 8 anos seguintes, o dispositivo deixa a desejar no que tange ao escoamento desse prazo. Tal é a razão do Tribunal Superior Eleitoral ter editado a Súmula nº 19, que disciplina: “O prazo de inelegibilidade decorrente da condenação por abuso de poder econômico ou político tem início no dia da eleição em que este se verificou e finda no dia de igual número no oitavo ano seguinte (art. 22, XIV, da LC nº 64/90)”<sup>18</sup>.

Importante levantar o apontamento feito por Gomes (2021, p. 287) acerca da ocorrência de segundo turno. Mesmo que ocorra o segundo turno, o termo inicial continua sendo a partir da data do primeiro turno, pois “a fixação do primeiro turno como marco inicial para contagem do prazo atenderia ao princípio da igualdade, o qual restaria ferido se se adotasse para os candidatos eleitos no primeiro turno marco inicial de contagem diverso do adotado para os eleitos no segundo turno”.

O tema também é objeto de Súmula pelo Tribunal Superior Eleitoral: “Súmula-TSE nº 69. Os prazos de inelegibilidade previstos nas alíneas *j* e *h* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 têm termo inicial no dia do primeiro turno da eleição e termo final no dia de igual número no oitavo ano seguinte”.<sup>19</sup>

Mesmo que na súmula estejam especificadas as alíneas *j* e *h* do inciso I, do art. 1º da LC 64/90, a saber:

j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial

---

<sup>18</sup> Súmula-TSE nº 19. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-19> Acesso em 28/06/2021

<sup>19</sup> Súmula-TSE nº 69. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-69> Acesso em 28/06/2021

colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes; (Brasil, 1990)

“Por interpretação extensiva, o entendimento nela exposto aplica-se igualmente a alínea *d*, dada a similitude das situações por todas elas reguladas e, pois, à identidade de razões” (GOMES, 2021, p. 287).

Importante ressaltar, ainda, o confronto com a alínea *h*, I, do artigo em questão, pois, ela também

tem vista de punir o abuso de poder econômico ou político. Nela, porém - diferentemente do que ocorre com a alínea *d* -, os autores dos fatos abusivos são “detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional” que, abusando de suas posições, beneficiam a si ou a terceiros no pleito eleitoral. Assim, o destinatário da regra inscrita na alínea *h* é especificamente agente público, enquanto pela alínea *d* pode-se atingir os *extraneus*. Por exemplo: se Governador de Estado abusar do poder político que detém para beneficiar candidatura de outrem, este incorrerá na alínea *d* (na qualidade de beneficiário), ao passo que a conduta do Governador enquadrar-se-á na alínea *h*, podendo, ainda, configurar improbidade administrativa. (GOMES, 2021. p. 288)

A hipótese do art. 1º, inciso I, alínea *j* da lei aqui tratada, se configurada, também enseja a inelegibilidade. No entanto, nesse caso, a

inelegibilidade não constitui objeto direto ou imediato da ação fundada nos artigos 12, §§ 10 e 11, da CF e 30-A, 41-A, e 73 ss, da LE. Na verdade, ela constitui efeito externo ou secundário da sentença de procedência do pedido nessas demandas. Assim, não é preciso que conste expressamente do dispositivo da sentença, ou do acórdão condenatório, pois somente será declarada em futuro e eventual processo de registro de candidatura - isso porque, na dicção do § 10 do artigo 11 da LE, “as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura.” (GOMES, 2021, p. 314).

As causas de inelegibilidade devem ser conhecidas, decididas e declaradas pela Justiça Eleitoral, por conta do processo de registro de candidatura.

#### **4.2.5 ARGUIÇÃO JUDICIAL DE INELEGIBILIDADE**

O processo de registro de candidatura é o momento ideal para que os fatos que estruturam a inelegibilidade sejam apreciados. “O órgão judicial eleitoral, dentro de sua esfera de competência, tem plena autonomia para valorar os fatos e fundamentos que lhe são apresentados e a partir deles firmar o juízo acerca da existência ou não de inelegibilidade, declarando-a ou não” (GOMES, 2021. 346).

Dado seu caráter funcional, a Justiça Eleitoral tem competência absoluta para tratar e apreciar as matérias que envolvem a inelegibilidade, sendo distribuídas as demandas entre

suas três instâncias. A definição da distribuição entre as 3 instâncias se dá pelo art. 2º da LC 64/90. Segundo esse artigo, tratando-se de candidatos a Presidente ou Vice-presidente da República, o Tribunal Superior Eleitoral será o competente. Quanto aos candidatos a Senador, Governador e Vice-governador de Estado e do Distrito Federal, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital, às demandas serão analisadas e julgadas pelos Tribunais Regionais Eleitorais. Por fim, os candidatos a Prefeito, Vice-prefeito e vereador, terão suas demandas tratadas pelos Juízes Eleitorais.

Gomes (2021, p. 346) coloca que no “processo de registro de candidatura, é permitido ao órgão judicial competente afirmar de ofício (sem que haja impugnação) a inelegibilidade”. Não obstante, a pessoa e o órgão legitimados podem impugnar o pedido de registro, valendo-se da ação de impugnação de registro de candidatura - AIRC ou, em se tratando de inelegibilidade constitucional e infraconstitucional superveniente, do Recurso Contra Expedição de Diploma, assunto tratado no art. 262 do Código Eleitoral.

Simplificando, portanto, José Jairo Gomes conclui que a “declaração de inelegibilidade pode acarretar: (i) a negação do pedido de registro de candidatura, o seu cancelamento se já tiver sido deferido ou a invalidação do diploma se este já tiver sido expedido (LC nº 64/90, art. 15); (ii) o cancelamento do diploma (CE, art. 262)” (GOMES, 2021, p. 347). Em ambos os casos, pode haver a perda do mandato eletivo.

#### **4.2.5.1 AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA (AIRC).**

Antes de adentrar o âmbito procedimental da AIRC, deve-se ressaltar a discussão que existe em relação à seguinte questão: pode o abuso de poder econômico e político figurar como causa de pedir em uma Ação de Impugnação de Registro de Candidatura?

Como resposta a isso, Gomes (2021, p. 438) afirma que é necessário a distinção de duas situações: “(a) o abuso de poder econômico ou político já foi apurado em ação eleitoral, sendo, como consequência de sua prática, decretada a inelegibilidade” e “(b) não houve, ainda, ação eleitoral para apurá-lo, nem decretação da inelegibilidade do agente”.

No caso “a”, traz Gomes (2021, p. 438), que tanto a doutrina quanto a jurisprudência “põem-se de acordo quanto à possibilidade de figurar como causa de pedir da AIRC inelegibilidade decorrente de transgressões atinentes a abuso de poder econômico ou político”. Isso porque

os fatos já foram apreciados anteriormente, isto é, já foram objeto de ação, cujo pedido foi julgado procedente por sentença definitiva, com imposição de sanção de inelegibilidade[...]. A inelegibilidade, aqui, é patente, cumprindo à Justiça Eleitoral recusar registro de candidatura (com fulcro no art. 1º, I, *d* ou *h*, conforme o caso) ou via AIRC. Aqui, apenas se declara inelegibilidade já existente no patrimônio jurídico do cidadão (GOMES, 2021, P. 438).

Já em relação a hipótese de quando não houve ação eleitoral para apuração de eventual abuso de poder econômico ou político nem decretação da inelegibilidade do agente, a jurisprudência firmou entendimento “de que o abuso de poder econômico ou político ocorrido antes ou depois do pedido de registro não se presta a fundamentar AIRC, devendo ser questionado em outra ação eleitoral, notadamente a AIJE” (GOMES, 2021, p. 440).

Gomes (2021, p. 439) argumenta que, de fato, a apuração de atos de abuso de poder não deveria se dar em AIRC. Primeiro, deve-se

recordar o princípio da especialidade, pelo qual *lex speciali revogat generali* [...]. Se o artigo 22 da Lei de Inelegibilidades prevê procedimento específico para apuração de transgressões atinentes a abuso de poder econômico ou político, é esse, justo por ser especial, que deve ser observado em casos que tais.

Ademais, no processo de registro de candidatura a inelegibilidade é declarada, e não constituída. Portanto, o art. 15 da LC nº 64/90 (BRASIL, 1990) concede à decisão da AIRC caráter declaratório, e não constitutivo:

Art. 15. Transitada em julgado ou publicada a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido.

Passado isso, passa-se aos aspectos gerais procedimentais da AIRC. O processo se inicia quando a petição (que segue o padrão estabelecido pelo art. 319 do Código de Processo Civil) é protocolada impreterivelmente em cinco dias contados da publicação do edital (art. 3º, *caput*, da LC nº 64/90). É um prazo material e decadencial, “pois em jogo encontra-se o direito subjetivo público de impugnar o pedido de registro” (GOMES, 2021, p. 436).

Válido lembrar que nada impede que se “leve aos autos do processo de registro de candidatura a notícia do fato com sua respectiva prova, ensejando ao juiz sua apreciação *ex officio* por ocasião do julgamento” (GOMES, 2021, p. 436).

“A competência é absoluta, pertencendo ao órgão judicial a que o pedido de registro encontrar-se afeto” (GOMES, 2021, p. 436). É dos Juízos Eleitorais de primeiro grau nos casos de eleições municipais, dos Tribunais Regionais Eleitorais nos casos de eleições estaduais e para os casos envolvendo cargos de deputado federal e senador e do TSE para as eleições presidenciais (Art. 2º, *parágrafo único*, LC 64/90).

A AIRC, como seu próprio nome diz, tem como objetivo o indeferimento do registro de candidatura e tem com fundamento do pedido “a falta de condição de elegibilidade, a incidência de causa de inelegibilidade ou o descumprimento de formalidade legal” (GOMES, 2021, p. 437).

Quem figura no polo ativo da ação aqui discutida pode ser qualquer partido político, coligação, candidato ou o Ministério Público. Quanto ao polo passivo, “o réu ou impugnado na AIRC é sempre o cidadão cujo registro de candidatura foi requerido, isto é, o pré-candidato” (GOMES, 2021, p. 445).

#### **4.2.6 AFERIÇÃO DAS CAUSAS DE INELEGIBILIDADE**

A Lei 9.504/97, no § 10 do art. 11 reza: “As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade” (Brasil, 1997).

Extraí-se, portanto, que diante da primeira parte do dispositivo acima mencionado, a situação do candidato em questão deverá ser analisada no referido momento, ou seja, no momento da formalização do pedido. “Aqui se considera que a inelegibilidade já existia antes da formalização do pedido de registro, ou melhor, que seja preexistente” (GOMES, 2021, p. 347).

##### **4.2.6.1 INELEGIBILIDADE SUPERVENIENTE**

Quando se fala em aferição das causas de inelegibilidade, há que se falar, necessariamente, da inelegibilidade superveniente, pois trata-se de uma exceção.

Exceção pois, como visto na primeira parte do § 10, do art. 11 da Lei 9.504/97, deverá ser aferida as causas de inelegibilidade no momento da formalização do pedido de registro de candidatura, pressupondo-se, assim, uma inelegibilidade preexistente.

Aqui, no entanto, a causa de inelegibilidade surge após o pedido de registro, caso em que se caracteriza como superveniente. Para isso, deverá surgir até a data do pleito.

Acerca disso, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Súmula nº 47: “A inelegibilidade superveniente que autoriza a interposição de recurso contra expedição de

diploma, fundado no art. 262 do Código Eleitoral, é aquela de índole constitucional ou, se infraconstitucional, superveniente ao registro de candidatura, e que surge até a data do pleito”.<sup>20</sup>

Nesse mesmo sentido leciona Gomes (2021, p. 347), segundo o qual

para ter eficácia no processo eleitoral em curso quando de seu surgimento, a inelegibilidade superveniente deve despontar até a data do pleito. É essa a ocasião em que o cidadão exerce o direito de sufrágio e pratica o ato jurídico de votar, sendo, portanto, nessa oportunidade que o candidato deve integralizar todos os requisitos necessários ao exercício da cidadania passiva, notadamente a elegibilidade.

Ademais, “se o candidato for eleito, a inelegibilidade superveniente deverá ser apreciada em processo próprio. Sua arguição deverá ser feita após a diplomação, via recurso contra expedição de diploma (RCED), disciplinado no já mencionado art. 262, do CE” (GOMES, 2021, p. 348).

Fala-se, também, em apreciação durante o processo de registro de candidatura. Isso porque se tem admitido a apreciação de inelegibilidade superveniente no próprio processo de registro de candidatura, dispensando-se, portanto, sua impugnação em ação autônoma.

Nos RO nº 15.429/DF (PSS 27-8-2014) e RO nº 90.346/DF (PSS 12-9-2014), assentou a Corte Superior que as causas de inelegibilidade supervenientes ao pedido de registro de candidatura podem ser conhecidas e decididas pelas instâncias ordinárias da Justiça Eleitoral. Entre outras coisas, argumentou-se que ao juiz é dado conhecer a situação fática existente no momento em que decide o pedido de registro, bem como que o registro de candidatura não se efetiva na data em que o respectivo pedido é apresentado, mas sim posteriormente. Ademais, infringir-se-ia o princípio da isonomia, se se admitisse, com base na parte final do § 10 do art. 11 da LE, que uma inelegibilidade inicialmente constatada fosse superada durante o processo de registro e essa mesma possibilidade fosse vetada na hipótese contrária, ou seja, na hipótese em que a inelegibilidade surgir após o pedido de registro; a igualdade impõe que tanto a elegibilidade superveniente quanto à inelegibilidade superveniente tenham o mesmo tratamento no plano normativo (GOMES, 2021, p. 348).

Por fim,

a partir dessa compreensão, tem-se que a inelegibilidade superveniente pode ser aferida e efetivamente declarada: (i) *ex officio*, no processo de registro de candidatura enquanto o processo tramitar nas instâncias ordinárias; (ii) mediante provocação do interessado no bojo do processo de registro; (iii) em recurso contra expedição de diploma - RCED, com fulcro no art. 262 do CE (GOMES, 2021, p. 348).

### 4.3 PERDA DO MANDATO DO CANDIDATO ELEITO

---

<sup>20</sup> Súmula-TSE nº 47. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-47> Acesso em 03/07/2021

Inicialmente, para se ter plena consciência deste instituto do Direito Eleitoral, cabe ressaltar a diferença entre a cassação e o indeferimento do registro de candidatura. Pela brilhante explicação de Gomes (2021, p. 724), “no primeiro o registro é negado em razão de o pretense candidato não ser elegível, na cassação, revoga-se registro já deferido como consequência da prática de ilícito eleitoral; essa última tem pressuposto de ocorrência de ilícito”.

Tem como principal objetivo a tutela da legitimidade do pleito eleitoral, buscando coibir ações ilícitas que maculem esse movimento democrático. Nessa mesma linha, Gomes (2021, p. 987) leciona que a cassação tem como objetivos “tutelar da cidadania, a lisura e o equilíbrio do pleito, a legitimação da representação política”, ou seja, “o direito difuso de que os mandatos eletivos apenas sejam exercidos por quem os tenha alcançado de forma lícita, sem o emprego de práticas tão censuráveis quanto nocivas como são o abuso de poder, a corrupção e a fraude”.

Nesse mesmo viés são as palavras de Tito Costa, quando escreve que essa ação em discussão busca "eliminar, tanto quanto possível, vícios que deformem ou desnaturem o mandato popular"<sup>21</sup>

A cassação se dá através da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, que é prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seu art. 14, §§ 10 e 11. Para isso, são três os fundamentos previstos nesta ação constitucional, assim, o “mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude” (art. 14, § 10, CF/88).

#### **4.3.1 AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO**

Ela tem natureza jurídica mandamental desconstitutiva e seu objetivo é impedir a conquista do mandato eletivo com o emprego de ações que atentem contra a vontade livre do eleitor (FARIA, 2012, p. 112) e sua competência é dos Juízos Eleitorais de primeiro grau nos casos de eleições municipais, dos Tribunais Regionais Eleitorais nos casos de eleições estaduais

---

<sup>21</sup> Costa, Tito. **Recursos em matéria eleitoral**. 4. ed. rev., atua. e ampl. de acordo com a Constituição de 1988. São Paulo; Revista dos Tribunais, 1992. p. 170.

e para os casos envolvendo cargos de deputado federal e senador e do TSE para as eleições presidenciais.

Não há previsão legal quanto ao procedimento a ser seguido na ação de impugnação. No entanto, conforme leciona GOMES (2021, p. 991), “os cânones inarredáveis atinentes ao devido processo legal e à segurança jurídica exigem que as pessoas saibam previamente como deverão comportar-se durante toda marcha processual”. Não somente isso, mas o fato de saber como o processo se dá possibilita às partes traçar estratégias tanto de defesa quanto de acusação, tornando assim o processo algo mais robusto.

Por não ter procedimento previsto legalmente, assentou-se na jurisprudência que o procedimento a ser observado na AIME é aquele previsto nos arts. 3º a 16 da LC nº 64/90 para a AIRC (Ação de impugnação de Registro de Candidato).

A afirmação do rito estampado nos arts. 3º a 16 da Lei de Inelegibilidades teve em conta as peculiaridades do Direito Eleitoral e a necessidade de as causas eleitorais apresentarem solução rápida, dada a temporariedade dos mandatos eletivos (GOMES, 2021, p. 992).

Em suma, o procedimento da AIME pode ser assim resumido:

protocolização da petição inicial (até 15 dias após a diplomação) > citação do impugnado > contestação (sete dias da citação) > julgamento antecipado do mérito: extinção do processo sem julgamento do mérito > fase probatória ( quatro dias após a defesa) > diligências (cinco dias após a audiência; aqui pode haver nova audiências) > alegações finais/memorais e manifestação do Ministério Público (cinco dias depois das diligências) > decisão (três dias depois das diligências) > recurso ao TRE (três dias) > recurso ao TSE (três dias) > recurso ao STF (três dias). (GOMES, 2021, p. 992).

O Código de Processo Civil (Brasil, 2015) é subsidiariamente aplicado, conforme seu art. 15: “*Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente*”.

Essa ação corre em segredo de justiça em conformidade com o art. 14, §11, da Constituição Federal (Brasil, 1988): *A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.*

Conforme traz Gomes (2021, p. 993), duas posições se formaram na doutrina a partir disso. “A primeira fundamenta o sigilo na necessidade de se preservar o nome e a imagem do impugnado do *streptus iudicii*, isto é, do escândalo e da publicidade negativa do processo”. A outra, por sua vez, critica a restrição, utilizando argumentos referentes ao princípio da

publicidade, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido são as palavras de Kildare Gonçalves Carvalho:<sup>22</sup>

O preceito constitucional (§ 11, primeira parte, do artigo 14), que prevê o segredo de justiça na tramitação da ação, merece crítica. É que, sendo a publicidade um dos requisitos de legitimidade do Estado Democrático de Direito, nele não pode haver, salvo em casos excepcionais, qualquer ato praticado por quem atue em nome do interesse público que não esteja sujeito à mais ampla forma de publicidade. Sendo a ação de impugnação de mandato eletivo de interesse público, públicos devem ser todos os atos processuais, a fim de que se possa viabilizar a fiscalização da conduta de tantos quantos participem do processo[...].

Seguindo essa mesma vertente, são as palavras de Fernando de Castro Faria:

Todavia, é o interesse público que deve ser priorizado, possibilitando o acompanhamento dos eleitores quanto ao que for alegado e provado durante a tramitação da lide eleitoral. O homem público não pode se valer de práticas antidemocráticas para esconder ou deixar de expor aquilo que é interesse do povo. (FARIA, 2012, p. 115)

Passando isso, acerca da petição inicial, ela deve seguir aquilo disposto no art. 319 do CPC, devendo especificar as provas com as quais pretende provar o alegado. Conforme Gomes (2021, p. 994) nos termos do § 10 do artigo 14 da Lei Maior, a ação de impugnação deve ser instruída “com provas de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude”. A exigência desse fundamento probatório “no mínimo tem o sentido de evitar que essa demanda transforme-se em instrumento de vindita, de revanchismo político ou de injusta perseguição ao candidato sagrado vitorioso nas urnas”.

O objeto da ação aqui colocada é a desconstituição do mandato do candidato eleito e seu “fundamento fático reside na concretização de ilícitos eleitorais atinentes a abuso de poder econômico, corrupção e fraude”. Ademais, é importante que, para embasar a ação, esse “evento considerado ostente aptidão para afetar a integridade, normalidade, higidez ou legitimidade das eleições, bens jurídicos tutelados constitucionalmente” (GOMES, 2021, p. 997).

No que tange às partes, no polo ativo de uma AIME, “pode figurar qualquer candidato, partido político, coligação ou Órgão do Ministério Público. Consoante se tem entendido, na ausência de regramento próprio, são legitimados para a causa os mesmos entes elencados no art. 22 da LC nº 64/90” (GOMES, 2021, p. 997).

---

<sup>22</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: teoria do Estado e da Constituição; direito constitucional positivo**. 10. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 473-474

Fato curioso sobre as coligações, é que, em tese, ela se extingue com o fim do processo eleitoral, ou seja, no momento da diplomação dos candidatos eleitos. No entanto, por outro lado,

a AIME só pode ser ajuizada nos 15 dias posteriores à diplomação. Assim, em princípio, impor-se-ia a conclusão de que a coligação não ostenta legitimidade para ingressar com a ação em tela. No entanto, já se entendeu na jurisprudência que sua legitimidade protraí-se no tempo para esse fim específico. (GOMES, 2021, p. 997).

Já o polo passivo só pode ser ocupado por candidato diplomado. “Não se exclui, pois, o suplente de titular de mandato proporcional, desde que tenha sido formalmente diplomado (GOMES, 2021, p. 998). Conforme a Súmula nº 38 do Tribunal Superior Eleitoral, é necessário a formação de litisconsórcio passivo nas ações que visem à cassação de registro, diploma ou mandato, entre o titular e o respectivo vice da chapa majoritária<sup>23</sup>.

Por fim, quanto ao prazo de ajuizamento da AIME, ela deve ser ajuizada dentro de 15 dias, contados da data da diplomação. Não sendo a petição inicial protocolizada neste período, opera-se a decadência do direito de impugnar.

Conforme traz Gomes (2021, p. 999), cuidando-se de

prazo de natureza material (decadência), conta-se na forma do art. 132 do Código Civil. Destarte, exclui-se o dia do começo (*i.e.*, o dia da diplomação), incluindo-se o do vencimento. Outrossim, considerar-se-á prorrogado até o primeiro dia útil, se vender em dia feriado (§1º). Como corolário, o termo inicial do prazo “deve ser o dia seguinte à diplomação” (TSE - AREspe nº 36.006/AM - DJe 24-3-2010, p. 42) não havendo óbice a que sua contagem se inicie em sábado, domingo ou feriado.

Há que se ressaltar aqui o disposto no art. 220, § 2º do Código de Processo Civil (Brasil, 2015), que traz: “Suspende-se o curso do prazo processual nos dias compreendidos entre 20 de dezembro e 20 de janeiro inclusive. [...]”.

Conforme analisado, verificou-se que a AIME deverá ser ajuizada após a diplomação do candidato. Nesse sentido, a depender do dia em que for realizado o ato, “o prazo para ajuizamento coincidirá no todo ou em parte com o período de suspensão previsto no art. 220 do CPC” (GOMES, 2021, p. 1000).

Nesse caso, estaria o prazo para ajuizamento da AIME suspenso? Para José Jairo Gomes, a resposta para a pergunta é não. “Isso porque o prazo para ajuizamento de AIME não tem natureza processual, mas sim material - trata-se de prazo decadencial. Em regra, o prazo decadencial não é suscetível de suspensão nem de interrupção. E o referido artigo 220 expressamente fala de prazos processuais” (GOMES, 2021, p. 1000).

---

<sup>23</sup> Súmula-TSE nº 38. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-38> Acesso em 22/07/2021.

Falando dos efeitos práticos da cassação advinda dessa Ação, prevê o Código Eleitoral (Brasil, 1965) o seguinte

Art. 222. É também anulável a votação, quando viciada de falsidade, fraude, coação, uso de meios de que trata o Art. 237, ou emprego de processo de propaganda ou captação de sufrágios vedado por lei.

[...]

Art. 237. A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.

Ou seja, em termos gerais, os efeitos da cassação é a anulabilidade dos votos quando houver a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade.

Com isso, os efeitos mais significativos da AIME com pedido julgado procedente são a anulação dos votos obtidos mediante abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, aplicando-se o art. 224 do Código Eleitoral, *in verbis*:

Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

Anulados os votos e aplicando-se a regra do artigo acima exposto, deve assumir o segundo colocado no pleito (ou o suplente) se a nulidade não alcançar mais da metade dos votos válidos. Se a nulidade for superior, deverá haver nova eleição.

Entende-se que, acerca das eleições majoritárias, a invalidação é total, deixando os votos de terem quaisquer efeitos. Já acerca das eleições proporcionais, conforme leciona Gomes (2021, p. 728) que

Durante muito tempo se entendeu que a invalidação era parcial: embora os votos invalidados não gerassem efeitos para o candidato, podiam ser computados para o partido. Essa compreensão considerava a incidência por analogia do art. 175, §4º, do CE e o argumento a *maiori ad minus* (se o voto *nulo* pode ser aproveitado para o partido, com maior razão poderá sê-lo o *anulável*), e tinha por fundamento a estabilidade dos mandatos e do funcionamento do sistema político. Assim, a invalidação dos votos com a cassação do mandato parlamentar não afetava o resultado geral das eleições proporcionais, mantendo-se incólume os quocientes eleitoral e partidário, o que implicava a investidura do suplente, em caráter definitivo, no cargo que se tornou vago.

No entanto, esse entendimento não é mais aceito. Isso porque a Res. TSE nº 23.611/2019, que dispôs sobre os atos gerais do processo eleitoral para as eleições de 2020 estabelece, em seu art. 198, que:

Art. 198. Serão computados como anulados sub judice os votos dados a candidato cujo registro:

I - no dia da eleição, se encontrar:

- a) indeferido, cancelado ou não conhecido por decisão ainda objeto de recurso, salvo se já proferida decisão colegiada pelo Tribunal Superior Eleitoral;
- b) cassado, em ação autônoma, por decisão contra a qual tenha sido interposto recurso com efeito suspensivo (Código Eleitoral, arts. 222, 237 e 257, § 2º).

§ 1º O indeferimento do DRAP nos termos do inciso I, alínea "a", é suficiente para acarretar a anulação, em caráter sub judice, da votação de todos os candidatos a ele vinculados.

§ 2º O cômputo dos votos referidos no caput e no § 1º desse artigo passará a anulado em caráter definitivo se:

I - a decisão de indeferimento, cancelamento ou não conhecimento do registro transitar em julgado ou for confirmada por decisão colegiada do Tribunal Superior Eleitoral, ainda que objeto de recurso;

II - a decisão de cassação do registro transitar em julgado ou adquirir eficácia em função da cessação ou revogação do efeito suspensivo.

§ 3º A divulgação dos resultados dará publicidade ao número de votos referidos neste artigo, mas não serão eles considerados no cálculo dos percentuais obtidos por cada concorrente ao pleito proporcional.

§ 4º Na divulgação, será devidamente informada a situação sub judice dos votos e o condicionamento de sua validade à reversão da decisão desfavorável ao candidato ou legenda por tribunal eleitoral.

§ 5º A situação sub judice dos votos anulados não impede a distribuição das vagas, na forma estabelecida na Seção II do Capítulo I do Título I desta Resolução, considerando-se para os cálculos os votos referidos no art. 196 e os votos de legenda em situação equivalente.

[...]

Art. 216. Havendo alteração na situação jurídica do partido político, da coligação ou do candidato que acarrete alteração de resultado, será obrigatoriamente realizada nova totalização dos votos, observado, no que couber, o disposto nesta Resolução, inclusive quanto à realização de novas eleições.

§ 1º Os partidos políticos, o Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil deverão ser convocados com antecedência mínima de 2 (dois) dias, por edital, para acompanhamento do reprocessamento.

**§ 2º Se o reprocessamento do resultado for realizado após a diplomação, o juiz eleitoral adotará providências, expedindo novos diplomas e cancelando os anteriores, se houver alteração dos eleitos.**

Tal situação ocorreu, pois, se fosse válida a contagem dos votos que sofreram a indevida influência, seja econômica ou por abuso de autoridade, estar-se-ia legitimando o cometimento de ilícitos eleitorais, indo de encontro com todos os princípios constitucionais e até de encontro com o conceito de justiça. “Assim, deve-se proceder à retotalização dos votos, recalculando-se os quocientes eleitoral e partidário a partir dos votos válidos remanescentes, o que implica a reconfiguração dos resultados anteriormente proclamados das eleições” (GOMES, 2021, p. 728).

Ademais, certa é a lição de Djalma Pinto ao colocar que

nenhuma democracia deve tolerar a investitura de alguém na representação popular, mediante a utilização de expedientes mesquinhos para obtenção de voto. A complacência com o abuso comprovado acarreta-lhe a própria destruição, à medida que os valores passam a ser pervertidos no grupo social. Quem abusa do poder para

conquistá-lo seguramente não pretende exercê-lo para servir à coletividade, mas para servir-se dele, usufruindo, pessoalmente ou através de parentes e correligionários, de suas benesses<sup>24</sup>.

Resumindo, portanto, os efeitos práticos de uma Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) julgada procedente, pode-se falar que implica na anulação dos votos contabilizados aos que figuram no polo passivo da demanda. Por consequência e de acordo com o Código Eleitoral, traz o § 3º do art. 224 que nas eleições majoritárias concorridas para o Poder Executivo, deverá ser realizado novo certame; nas proporcionais, conforme colocado acima, após a Res. TSE nº 23.611/2019, “propugna-se que a anulação do voto não permita sua contagem para o partido, de modo que se devem calcular os quocientes eleitoral e partidário e reconfigurar os resultados do pleito” (GOMES, 2021, p. 1010).

Para tanto, cumpre fazer um paralelo entre a Inelegibilidade e a AIME, para que não haja intercorrências ou confusão entre.

A inelegibilidade, quando decorrida de abuso de poder econômico ou político é perquirida na Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Mas como visto, também é essa a causa de pedir cassação do mandato em uma AIME.

Nesse sentido, o pedido de cassação fundado na causa de pedir abuso de poder econômico em AIME pode resultar em inelegibilidade? Sim. A justificativa para isso é trazida brilhantemente por Gomes (2021, p. 989), falando que não faz sentido ou “não parece lógico nem razoável que o abuso de poder econômico gere inelegibilidade se figurar como causa de pedir de AIJE, mas não gere se for vinculado como fundamento em AIME”. Isso porque, continua Gomes, “essas duas ações eleitorais admitem como causa de pedir o abuso de poder econômico. Relevante para a declaração de inelegibilidade da alínea *d* é a própria ocorrência do ilícito eleitoral consubstanciado no abuso de poder econômico, e não a ação (AIJE e AIME) ou o procedimento em que tal evento foi afirmado”.

## CONCLUSÃO

O sistema político brasileiro levou muitos anos para se consolidar. Desde o Império até a consolidação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inúmeras foram as mudanças que aconteceram no quadro social do país. Apesar dos inúmeros percalços nesse

---

<sup>24</sup> PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal - noções gerais. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2008.

caminho e dos agentes que lutaram bravamente para que o sistema político brasileiro se mantivesse arcaico e desatualizado em relação às demais nações - com grupos políticos contra a implantação de Partidos - chegou-se a uma realidade de democracia representativa, sendo a base dela os Partidos Políticos.

Após a constitucionalização dos Partidos e com a conseqüente explosão de legendas partidárias, a legislação eleitoral precisou ficar robusta de maneira a abranger todos os aspectos relevantes que incidam em um pleito eleitoral. Dentre esses aspectos está o discutido neste trabalho, o uso e o abuso do poder econômico e político.

O uso do poder econômico (lícito) se mostrou essencial nas campanhas políticas para angariar votos, principalmente com o mecanismo de financiamento público das campanhas. Com isso, o abuso desse instituto se fez muito presente nos pleitos eleitorais cujo objetivo daqueles que usurparam os limites sempre foi o benefício imediato daquela situação, a saber, os votos.

Como visto no presente trabalho, a Lei das Inelegibilidades (LC nº 64/90) bem como aquela que a modificou substancialmente, a Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/10), vieram com o intuito de tornar o processo eleitoral limpo, legítimo, buscando eliminar as influências externas ao pleito e estabelecendo punições àqueles que infringissem os ditames da lei.

O abuso do poder econômico é uma constante no Processo Eleitoral Brasileiro. A inelegibilidade do autor dos atos abusivos e a perda do mandato do candidato eleito foram formas que o Legislativo buscou para intimidar aqueles que cogitam praticar tais ilícitos.

Muito embora, como dito, essas normas existam, os atos ilícitos insistem em permear o âmbito eleitoral nacional. Não basta que normas punitivas - que são duras - existam sem que haja uma aplicação efetiva das mesmas. Não se pode relativizar atos abusivos.

A Lei Complementar 135/2010 foi muito bem elaborada. Principalmente no ponto que modificou o inciso XVI do art. 22 da LC 64/90, ao trazer, em sua nova redação, que a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição não deveria mais ser levada em consideração, mas sim, a “gravidade das circunstâncias”.

Mesmo assim, ainda há aqueles que, em suas decisões, em busca de robustez nas provas apresentadas, ignoram a real gravidade das circunstâncias em que as ações ocorreram e deixam de aplicar as sanções de inelegibilidade ou perda de mandato, por não entenderem ser os fatos potencialmente lesivos ao correto andamento das eleições.

Nesse sentido, de nada adianta normas robustas e bem fundamentadas quando a aplicabilidade delas se sujeita à análise subjetiva da potencialidade em alterar o resultado das

eleições por parte de alguns magistrados. É necessário, portanto, uma uniformidade nas decisões, sendo embasadas na gravidade das circunstâncias.

Necessário, além disso, a participação ativa da população não somente no pleito eleitoral, na hora de votar, mas também em não se deixarem levar por candidatos que abusam do poder em busca de votos, fiscalizando e, quando necessário, denunciando. É assim que se solidifica uma democracia baseada na representatividade de fato, e não em uma representatividade fantasiosa regada por cifrões.

## REFERÊNCIAS

MEZZARROBA, Orides. **Teoria geral do direito partidário e eleitoral** – [1. ed.] – Florianópolis, SC: Qualis Editora, 2018. 336p.

COTTA, Maurício. Parlamentos y Representación. In : PASQUINO, Gianfranco *et al.* *Manual de Ciência Política*. Trad, Pilar Chávarri *et al.* Madrid: Alianza Editorial, 1988, p. 272

PASQUINO, Gianfranco *et al.* *Manual de Ciência Política*. Trad. Pilar Chávarri. Madrid : Alianza, 1986. 480 p.

MELLO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*. Rio de Janeiro : [s.n.], 1948. 145p.

LIMA Jr., Olavo Brasil de. A experiência Brasileiro com Partidos e Eleições. In: LIMAS Jr., Olavo Brasil de. *Balanço do Poder: formas de dominação e representação*. p. 57.

LIMA JR., Olavo Brasil de (Org.). *O Balanço do Poder: formas de dominação e representação*. Rio de Janeiro : Rio Fundo/IUPERJ, 1990. 86 p.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo : Alfa Omega, 1983. 178 p.

MOREIRA ALVES, Maria Helena. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Trad. Clóvis Marques. 4. ed. Petrópolis : Vozes, 1987. 359 p.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Estado e Terror*. In: NOVAES, Adauto (Org.). *Ética*. São Paulo : Companhia das Letras/Secretaria Municipal da Cultura. 1992. p. 191-204.

CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa - Anotada*. 3.ed. Coimbra : Coimbra Editora, 1993.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 14. ed. São Paulo : Malheiros, 1997. 756 p.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. São Paulo : Saraiva, 1992.

BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo : Saraiva, 1988-1989.

DEUTSCH, Karl. *Política e Governo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ALVIM, Frederico Franco. **Abuso de poder nas competições eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2018, 408p.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2021

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SANTOS, Débora Karino Amarol dos, VIAL, René. **A relativização da sanção de inelegibilidade frente à conduta de abuso do poder econômico**. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/65754/a-relativizacao-da-sancao-de-inelegibilidade-frente-a-conduta-de-abuso-do-poder-economico/2>. Acesso em 12/08/2021.

ZILIO, Rodrigo López. **Cassação de mandato e decisão sancionatória eleitoral**. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Abuso de poder e perda de mandato*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 494 p. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 7.)