



SAMUEL CARLOS OLIVEIRA FURTADO

**“CORONELISMO, ENXADA E VOTO” – PRESENTE E
PASSADO DE ABUSOS DE PODER NO PROCESSO ELEITORAL
BRASILEIRO**

**LAVRAS – MG
2017**

SAMUEL CARLOS OLIVEIRA FURTADO

**“CORONELISMO, ENXADA E VOTO” – PRESENTE E PASSADO DE ABUSOS DE
PODER NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO**

Monografia apresentada à Universidade de
Lavras, como parte das exigências pelo Curso
de Direito para a obtenção do título de
Bacharel.

Prof. Dr. Ricardo Augusto Araújo Teixeira (UFLA)
Orientador

Prof. Dr. Carlos Magno de Souza Paiva (UFOP)
Coorientador

**LAVRAS – MG
2017**

SAMUEL CARLOS OLIVEIRA FURTADO

**“CORONELISMO, ENXADA E VOTO” – PRESENTE E PASSADO DE ABUSOS DE
PODER NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO**

**"CORONELISMO, ENXADA E VOTO" - PRESENT AND PAST OF ABUSES IN THE
BRAZILIAN ELECTORAL PROCESS**

Monografia apresentada à Universidade de
Lavras, como parte das exigências pelo Curso
de Direito para a obtenção do título de
Bacharel.

APROVADA em: 15/12/2017.

Dr. Ricardo Augusto Araújo Teixeira – UFLA

Me. Vinícius Nascimento Cerqueira – UFLA

Prof. Dr. Ricardo Augusto Araújo Teixeira
Orientador

**LAVRAS – MG
2017**

Às minhas avós,
Ana Alda Furtado (sempre presente) e Maria Furtado dos Santos;
À minha eterna amiga, Ana Júlia de Lima Fontes
Dedico.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus pela graça da vida e da sabedoria.

Aos meus pais, Paulo e Stela, minha irmã Raffaella, meu cunhado Marcos, minha tia Ducarmo e minha namorada Livia, que me apoiaram durante toda a elaboração deste trabalho.

Aos meus orientadores, Ricardo e Carlos Magno, pelos conhecimentos compartilhados nesta pesquisa.

À equipe da 3ª Promotoria de Justiça de Lavras, em especial ao Dr. Eduardo de Paula Machado, que me permitiu desenvolver na prática os conhecimentos obtidos na área do Direito Eleitoral.

A todos os meus amigos, professores e demais familiares que sempre me apoiaram durante toda a graduação.

Muito obrigado!

“Tudo gira em torno da preocupação constante de combinar a simplicidade com a verdade da eleição. Só quando for simples e verdadeiro, o povo poderá bem compreender esta sua única e tão elevada função política concreta; só quando a compreender bem, tomará interesse por ela e a praticará bem; só quando a praticar bem – alcançará os benefícios da liberdade”.

Joaquim Francisco de Assis Brasil

RESUMO

O trabalho tem como objetivo apresentar os principais conceitos do abuso de poder no Direito Administrativo e Direito Eleitoral para traçar um paralelo entre as condutas abusivas do passado, marcadas por práticas como o voto de cabresto, degola, dentre outras, e as do presente, onde a vontade dos eleitores é influenciada por atos e condutas que muitas vezes passam despercebidas pelos cidadãos e até mesmo pelo Judiciário Eleitoral. Para tanto, foi utilizado o contexto histórico narrado por Vitor Nunes Leal no célebre livro “Coronelismo, Enxada e Voto” em comparação com recentes julgados da Justiça Eleitoral Brasileira em matéria de abuso de poder.

Palavras-chave: Direito Eleitoral. Abuso de Poder. Coronelismo.

ABSTRACT

The purpose of the work is to feature the principal concepts of abuse of power in Administrative Law and Electoral Law in order to outline a parallel between abusive actions of the past, characterized by practices like “halter vote”, “degola”, and others, and present actions, in which the will of electors is affected by the influence of actions and behaviors that usually are unnoticed by citizens and even the Electoral Justice. Therefore, the historical context used was that one narrated by Vitor Nunes Leal on the famous book “Coronelismo, Enxada e Voto” in comparison with Brazilian Electoral Justice’s recent jurisprudences about abuse of power.

Keywords: Electoral Law. Abuse of Power. Coronelism.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	09
2	REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1	O abuso de poder	11
2.1.1	Abuso de Poder no Direito Administrativo.....	11
2.1.2	O abuso de Poder no Direito Eleitoral	14
2.1.2.1	O abuso de poder econômico.....	15
2.1.2.2	Abuso de poder político e de autoridade	18
2.1.2.3	Abuso dos meios de comunicação	20
2.1.2.4	Outras formas de abuso de poder: religioso, legislativo e artístico	21
2.2	O voto no Brasil: uma história de abusos	22
2.2.1	O passado coronelista brasileiro	23
2.2.2	Principais formas de fraude nos processos eleitorais	27
2.3	Brasil do terceiro milênio: o coronelismo continua (?)	28
2.3.1	As características do voto na Constituição de 1988	28
2.3.2	Casos de abuso de poder na Justiça Eleitoral Brasileira	30
3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
	REFERÊNCIAS	41

1 INTRODUÇÃO

Segundo o Instituto Edelman Trust Barometer (EDELMAN SIGNIFICA, 2017), nos últimos anos, diante de acontecimentos marcantes no cenário político brasileiro, com situações absurdas de corrupção e lavagem de dinheiro envolvendo altos cargos dos Poderes e até um *impeachment* de uma Presidente da República, tem sido comum a constante crítica ao sistema representativo e uma crescente descrença nas instituições políticas, bem como a falta de participação democrática¹.

De fato, tem sido cada vez mais difícil para os brasileiros acreditarem que a eleição é capaz de escolher pessoas que atuarão em prol do interesse público, o que acaba fundamentando eleições de figuras cômicas do cenário nacional com finalidade de mostrar que “pior do que está não fica”. Mas pode ficar.

O Direito Eleitoral continua sendo uma disciplina pouco estudada no cenário político brasileiro, conforme se nota nas palavras de Pereira (2008, p. 3):

Os estudos de Direito Eleitoral sofrem, na sua maioria, de um isolamento técnico altamente prejudicial. Normalmente atrelados a investigações míopes aos fenômenos e aos problemas políticos co-constitucionais (*sic*) macros, limitam-se a análises estritamente dogmáticas, circunstanciadas aos respectivos espaços de atuação e pouco dadas a esforços comparativos. Se tocarmos, então, o domínio do contencioso eleitoral, tais tendências afiguram-se regra incontestável, não obstante ser ele o último território de garantia, a última fronteira de proteção da expressão da vontade popular em no que aqui interessa mais de perto, da adequada formação do princípio representativo.

Em virtude desta situação, duras críticas são feitas ao sistema eleitoral e representativo sem os devidos estudos para a compreensão que este problema de legitimidade existe desde as primeiras eleições no país. Do período colonial até República Federativa do Brasil se passaram mais de cinco séculos, mas muitas coisas ainda permanecem iguais ou, pelo menos, com a mesma essência.

O objetivo do presente trabalho é demonstrar que a história brasileira sempre foi marcada por diversos abusos de poder por parte dos candidatos, seja por meio do abuso da máquina pública em favor da candidatura ou da utilização demasiada de recursos econômicos nas campanhas eleitorais.

¹ Pesquisa divulgada em maio de 2017 pelo Instituto Edelman Trust 0Barometer 2017 aponta que 62% dos brasileiros não acreditam nas instituições políticas e que 70% estão com medo da corrupção que atinge o país. Para maiores informações: EDELMAN SIGNIFICA, 2017.

Para tanto pretende-se, de saída, expor a compreensão do abuso de poder, notadamente o desvio de poder, no Direito Administrativo, com posterior análise das principais formas de abuso que recaem sobre o direito eleitoral, como o econômico, o político, de meios de comunicação, religioso, dentre outros.

A seguir, para demonstrar que a realidade de deturpação da vontade dos eleitores é uma mancha que assombra toda a representatividade brasileira, será feita uma breve análise do passado do voto no Brasil, tendo como principal marco o livro “Coronelismo, Enxada e Voto”, de Vitor Nunes Leal, que retrata a realidade da Primeira República e fornece substratos para o abuso que ainda permeia as eleições do país.

Por fim, serão analisados três julgados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em sede de Recurso Especial Eleitoral, relativos às eleições de 2012 e 2014, com o intuito de verificar a permanência do abuso de poder no Brasil do Século XXI, inclusive pela influência do coronelismo do passado.

Ressalta-se, por oportuno, que não é objetivo deste trabalho encerrar as discussões acerca do abuso. Muito pelo contrário, pretende-se expor que algumas das condutas abusivas praticadas no período eleitoral fazem parte da realidade de grande parcela dos brasileiros e que acabam por deturpar, ainda que inconscientemente, a vontade dos eleitores.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O abuso de poder

Antes de se iniciar uma análise dos diversos casos de abuso de poder na história brasileira, é fundamental que sejam expostas algumas considerações acerca do que seria este abuso de poder na doutrina no Direito Público e quais são as principais repercussões no Direito Eleitoral.

2.1.1 Abuso de Poder no Direito Administrativo

A temática do abuso de poder no Direito Público² é afeta ao Direito Administrativo, visto ser esta, segundo Aragão (2013, p. 21), “a área responsável por estudar os órgãos e funcionamento jurídico da Administração Pública, onde o Estado atua no exercício de diversas prerrogativas e também submetido a uma série de sujeições”³.

De forma muito resumida, visto não ser o objetivo deste trabalho, pode se afirmar, de acordo com Justen Filho (2016) e Di Pietro (2016) que a Administração Pública goza de uma série de prerrogativas, estando em situação de privilégio ou de supremacia em relação ao particular para efetivar a manutenção do interesse público. Por outro lado, esta garantia do interesse público também existe nas diversas sujeições que são impostas pelo Ordenamento Jurídico, de modo que a atuação da Administração Pública será sempre pautada em obediência às normas previstas na Constituição e nas leis⁴.

² O Direito Privado também possui uma vasta doutrina sobre o abuso de direito, sobretudo aquele praticado a partir da violação do art. 187 do Código Civil de 2002: “Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”. Para mais detalhes ver: CORDEIRO, 2013 e FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson, 2015.

³ Para Alexandre Santos de Aragão, o Direito Administrativo é “o ramo do Direito Público que tem por objeto as regras e princípios que regem as atividades administrativas do Estado, entendidas estas como as que não são jurisdicionais ou legislativas, seus meios, prerrogativas, deveres, limites e controles” (ARAGÃO, 2013, p. 21)

⁴ Esta dualidade que move a atuação da Administração Pública e caracteriza o Regime Jurídico Administrativo recebe nomes distintos na doutrina. Para Marçal Justen Filho, por exemplo, o fundamento é o princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público, de modo que a Administração sempre deve agir colocando o interesse da coletividade em posição superior aos demais interesses existentes. Com isso, os direitos da coletividade são indisponíveis, não podendo a Administração deixar de aplicá-los (JUSTEN FILHO, 2016, p. 51). Por sua vez, Maria Sylvania Di Pietro aponta que este exercício de prerrogativas e sujeições é uma característica que a Administração Pública possui ao exercer o regime jurídico administrativo, que pode ser entendido como “conjunto de

Como o exercício dos atos da Administração Pública requer uma vasta gama de atos, é possível dizer, com Meireles (2015, p. 117), que

O poder administrativo concedido à autoridade pública tem limites certos e forma legal de utilização. Não é carta branca para arbítrios, violências, perseguições ou favoritismos governamentais. Qualquer ato de autoridade, para ser irrepreensível, deve conformar-se com a lei, com a moral da instituição e com o interesse público. Sem esses requisitos o ato administrativo expõe-se a nulidade. O uso do poder é prerrogativa da autoridade, mas o poder há que ser usado normalmente, sem abuso. Usar normalmente do poder é empregá-lo segundo as normas legais, a moral da instituição, a finalidade do ato e as exigências do interesse público. Abusar do poder é empregá-lo fora da lei, sem utilidade pública.

Desta forma, pode-se concluir que o uso do poder da Administração deve sempre ocorrer dentro do sistema de prerrogativas e sujeições do Direito Administrativo, de modo a ser guiado para a consecução do interesse público.

Não há dúvidas que por vezes existirão afrontas a esta utilização do poder administrativo, com seu uso indo além do permissivo normativo, momentos estes em que ocorrem deturpações do poder que privilegiam determinados indivíduos em detrimento da coletividade.

Quando ocorrer tal situação, segundo Meireles (2015, p. 118) tem-se o fenômeno do abuso de poder, que pode ser dividido em duas espécies: o excesso e o desvio de poder⁵, consistindo ambas as formas em vício do ato administrativo⁶.

A primeira forma é o excesso de poder. Segundo Medauar (2015, p. 186), ocorre quando “o agente dotado de atribuição legal, mas que, em determinada hipótese a extrapola, indo além das atribuições legais conferidas, ocorrendo aí o chamado *excesso* de poder”.

Assim, conforme exposto na definição da administrativista, o excesso de poder acontece sempre que algum agente público comete um ato além de sua competência legal, o que coloca em risco toda a lógica do sistema e pode acarretar graves problemas para toda a coletividade.

traços, de conotações, que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada, vertical, na relação jurídico-administrativa” (DI PIETRO, 2015, p. 94)

⁵ Para o autor, o excesso de poder ocorre “quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, vai além do permitido e exorbita no uso de suas finalidades administrativas”. Por sua vez, o desvio de finalidade ou de poder acontece sempre que “a autoridade, embora atuando nos limites de sua competência, pratica o ato por motivos ou fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público”

⁶ Os elementos do ato administrativo para a grande maioria da doutrina são aqueles previstos a partir dos vícios previstos no art. 2º da Lei de Ação Popular – Lei nº. 4.717, de 29 de junho de 1965. Assim, são elementos do ato: competência, finalidade, forma, motivo e objeto (BRASIL, 1965).

Já a segunda modalidade de abuso é o chamado desvio de poder ou desvio de finalidade. Para Melo (2015, p. 415):

Ocorre desvio de poder e, portanto, invalidade, quando o agente se serve de um ato para satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado. Há, em consequência, um mau uso da competência que o agente possui para praticar atos administrativos, traduzido na busca de uma finalidade que simplesmente não pode ser buscada ou, quando possa, não pode sê-lo através do ato utilizado.

Continua Melo (2015, p. 415):

De dois modos pode manifestar-se o desvio de poder: a) quando o agente busca uma finalidade alheia ao interesse público. Isto sucede ao pretender usar de seus poderes para prejudicar um inimigo ou para beneficiar a si próprio ou amigo; b) quando o agente busca uma finalidade – ainda que de interesse público – alheia à “categoria” do ato que utilizou⁷.

Esta modalidade de abuso de poder pode parecer de fácil compreensão teórica, mas é de difícil demonstração prática, visto que nem sempre fica evidenciado o desvio de finalidade e, o que é pior, nem sempre estes atos chegam ao conhecimento dos órgãos investigatórios para a devida apuração.

Conforme será exposto abaixo, o abuso de poder no Direito Eleitoral se apropria destas conceituações trazidas pelo Direito Administrativo e as aplica de acordo com as peculiaridades do ramo.

No que se refere ao abuso de poder político, tais conceitos são ainda mais relevantes, visto que os candidatos que os praticam são os detentores de cargos, empregos ou funções públicas, bem como de cargos eletivos, e que acabam por confundir a esfera pública com a privada, muitas vezes utilizando de forma equivocada o poder conferido pela Administração Pública para interferir no processo de formação da vontade eleitoral.

Tanto o excesso quanto o desvio de poder são práticas que maculam o Direito Brasileiro, mas o desvio ainda merece uma atenção ainda maior, visto que acontece em muitas situações consideradas corriqueiras para a população e para o Poder Judiciário.

⁷ Para demonstrar a existência de ambas as formas, o autor usa como exemplo da primeira (letra a) a hipótese de remoção de um funcionário para um local afastado sem nenhum fundamento, apenas para prejudicá-lo. Já a segunda (letra b) o exemplo é de um agente que remove um funcionário a título de punição, o que viola a finalidade na medida em que a remoção não possui natureza punitiva.

2.1.2 O abuso de Poder no Direito Eleitoral

Uma vez definidas e demonstradas as principais formas de abuso de poder no Direito Administrativo, é necessário visualizar tal instituto na seara do Direito Eleitoral.

A temática do abuso de poder no campo eleitoral é de fundamental importância, visto que é a partir dele que diversas condutas poderão ser reprimidas, com as devidas responsabilizações para os envolvidos. Isto pode acontecer por meio de multas até a cassação de registro de candidatura ou diploma, a depender do caso.

Diversas são as modalidades de abuso de poder nesta seara do Direito, mas uma definição abrangente é fundamental para facilitar a sua compreensão. Assim, adotando-se as palavras de Gomes (2016, p. 311), tem-se que,

No Direito Eleitoral, por abuso de poder compreende-se o mau uso de direito, situação ou posição jurídicas com vistas a se exercer indevida e ilegítima influência em dada eleição. Para caracterizá-lo, fundamental é a presença de uma conduta em desconformidade com o Direito (que não se limita à lei), podendo ou não haver desnaturamento dos institutos jurídicos envolvidos. No mais das vezes, há realização de ações ilícitas ou anormais, denotando mau uso de uma situação ou posição jurídicas ou mau uso de bens e recursos detidos pelo agente ou beneficiário ou a eles disponibilizados, isso sempre com o objetivo de se influir indevidamente em determinado pleito eleitoral⁸.

A partir deste conceito, é possível dizer que o abuso de poder no Direito Eleitoral consiste em uma grave celeuma, visto que há uma interferência na vontade do eleitor por diversas situações que podem modificar o resultado das urnas. Afinal, se o abuso não fosse praticado, a vontade dos eleitores poderia ser diferente.

Como será exposto adiante, existem diversas formas de abuso de poder, sendo as principais o econômico, político e dos meios de comunicação, que estão previstos no art. 22 da Lei Complementar nº. 64/1990⁹. No entanto, a identificação e comprovação destas

⁸ Outra definição relevante é a apresentada por Rodrigo Lopes Zílio: “é conceituado como qualquer ato, doloso ou culposo, de inobservância das regras de legalidade, com consequências jurídicas negativas na esfera do direito”. (ZÍLIO, 2008, p. 381)

⁹ O art. 22 da Lei Complementar nº. 64, de 18 de junho de 1990 tem a seguinte redação: “Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito” (BRASIL, 1990). Nota-se que é o artigo responsável por apresentar o rito de julgamento das ações contra o abuso de poder no processo eleitoral, quais sejam, a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME).

condutas perante a Justiça Eleitoral nem sempre é fácil, já que muitas vezes são praticadas às escondidas e até provocam benefícios para determinadas pessoas.

Em virtude desta diversidade do abuso de poder, Bim (2012, p. 113) desenvolve uma comparação com o “Mito de Proteu”, da Mitologia Grega:

Diz o mito que para fazê-lo [Proteu] falar era preciso surpreendê-lo durante o sono, e amarrá-lo de maneira que não pudesse escapar, pois ele tomava todas as formas para espantar e/ou ludibriar os que se aproximavam. (...) Algo muito semelhante ocorre na seara eleitoral com o abuso de poder, que tradicionalmente é classificado em político, econômico, e nos meios de comunicação (art. 22 da Lei nº. 64/90). Ele tem o dom da metamorfose (assim como Proteu), podendo assumir várias formas para que a Justiça Eleitoral (mortais) não o descubra.

A comparação traçada pelo autor é muito próxima da realidade brasileira e reflete o quanto o abuso de poder esteve presente em todas as fases da história do voto no país. De expressas compras de votos até a distribuição gratuita de bens encobertas por festas tradicionais, o abuso é uma mazela que sobrevive ao passar dos anos e que merece ser enfrentada para que sejam possíveis eleições mais verossímeis e legítimas.

Demonstrando a grande importância do combate ao abuso de poder nas eleições, Costa (2016, p. 384), afirma que:

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

Neste contexto de grande diversidade de condutas, é fundamental expor as características das principais manifestações de abuso de poder antes da comparação entre os mecanismos utilizados pelos candidatos na história brasileira.

2.1.2.1 O abuso de poder econômico

Em um primeiro momento, talvez seja esta a modalidade de abuso de poder que é mais claramente visualizada em uma disputa eleitoral, sobretudo porque há no imaginário popular

uma visão de que determinados candidatos conseguem se eleger em virtude da compra direta de votos, em dinheiro vivo ou por meio da troca de favores.

Para Almeida (2017, p. 505),

Abuso de poder econômico, para fins meramente didáticos, é o emprego de recursos financeiros e não financeiros, materiais e humanos, antes ou durante a campanha, com inobservância dos ditames fixados pela legislação eleitoral, com o afã de favorecer candidato, partido ou coligação, ocasionando lesões à normalidade e à legitimidade dos pleitos eleitorais.

Complementando este conceito, tem-se a distinção entre abuso de poder econômico direto e indireto apresentada por Djalma Pinto *apud* Almeida (2017, p. 505),

Diz-se direto quando praticado pelo próprio candidato. Por exemplo, quando coordena pessoalmente a distribuição de cesta básica, de tijolos ou dinheiro a eleitores carentes. Indireto quando terceiros realizam o aliciamento com o objetivo de favorecer seu candidato que, mesmo tendo ciência do fato, não coíbe ou impede sua prática. Tal ocorre no fornecimento de ônibus por simpatizantes do candidato para transportar pessoas carentes, poucos dias antes do pleito, exigindo que votem no candidato por eles indicados como contrapartida pelo benefício recebido.

Não há dúvidas que existem diversas condutas praticadas pelos candidatos que não se restringem ao uso do poder econômico em favor das eleições, sendo considerado abuso de poder e influenciando diretamente a escolha do eleitorado¹⁰ (TSE, 2017).

Os casos que serão apresentados abaixo demonstram que o abuso na utilização de recursos econômicos sempre marcaram as eleições brasileiras. Entretanto, não se pode deixar de mencionar as tentativas e os avanços para coibir tal prática.

Dentre as medidas importantes, merecem destaque a criação de representação específica de ação por gastos ilícitos de campanha (art. 41-A da Lei nº. 9.504/1997), a limitação de gastos de campanha pelo Tribunal Superior Eleitoral (art. 18, Lei nº. 9.504/1997) e a obrigatoriedade da prestação de contas pelos candidatos e partidos (art. 28 da Lei nº. 9.504/1997).

¹⁰ Uma das principais ações que tiveram como causa de pedir a existência de abuso de poder econômico foi a envolvendo a Chapa Dilma-Temer, nas eleições nacionais de 2014. As ações Aije 194358, Aime 761 e RP 846, movidas pelo PSDB e pela Coligação “Muda Brasil” alegavam uma discrepância de mais de 700 milhões de reais entre os valores declarados na Prestação de Contas à Justiça Eleitoral e os valores gastos efetivamente pela Chapa nas Eleições. Apesar das provas contundentes e do voto favorável do relator Ministro Herman Benjamin, os pedidos foram julgados improcedentes pelo TSE em célebre julgamento realizado em 09 de junho de 2017. Maiores informações ver: TSE, 2017.

Contudo, deve ser destacado o grande avanço no combate ao abuso de poder econômico que se deu por meio da decisão do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2015) na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4650, que, em 2015, declarou inconstitucional a doação de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais.

Esta Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), movida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, acabou com uma etapa sombria das eleições brasileiras, na qual inúmeras campanhas recebiam financiamento de pessoas jurídicas em troca de contratos e outros benefícios no curso do mandato dos eleitos.

Uma demonstração da relevância das doações de pessoas jurídicas nas eleições brasileiras foi feita no voto proferido pelo Ministro José Antônio Dias Toffoli na ADI em análise. Ao apresentar dados do Tribunal Superior Eleitoral referente às eleições de 20-04 a 2012, ficou demonstrado que pelo menos 35% das doações realizadas em cada pleito foram oriundas de pessoas jurídicas e que posteriormente firmaram contratos com o poder público (BRASIL, 2015, p. 87).

Além disso, expõe o Ministro Dias Toffoli (BRASIL, 2015, p. 87) que,

Como se vê, as candidaturas, em geral, são majoritariamente financiadas por empresas privadas, as quais, inevitavelmente, imiscuem seus interesses econômicos nas campanhas eleitorais. Salta aos olhos que, nas disputas nacionais e estaduais, as campanhas sejam, em mais de setenta por cento, custeadas por contribuições de empresas. Por outro lado, nos pleitos municipais, embora os candidatos recebam um percentual maior de doações de pessoas jurídicas, percebe-se que há um relativo equilíbrio entre essas e aquelas feitas por pessoas físicas. Confirmam-se, ademais, as conclusões de David Samuels, a partir da análise dos dados de prestações de contas das eleições de 1994, 1998 e 2002 (Financiamento eleitoral de campanhas no Brasil. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lucio R. (Org.). Reforma Política: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2009), de que as empresas que doam recursos tendem a vir de setores econômicos fortemente influenciados por regulamentação governamental ou que mantêm relações contratuais com o poder público, como o setor financeiro, a construção civil e as indústrias pesadas.

Outro aspecto que chama a atenção no voto do Ministro é o elevado percentual de doações para as campanhas estaduais e nacional, que são eleições que possuem, além das elevadas concentrações de contratos e gestão de normas regulamentadoras, uma maior discrepância de realidade entre os eleitores.

Para exemplificar tal situação, toma-se o exemplo do Estado de Minas Gerais, que possui mais de 800 cidades e um território considerável. A realidade vivida no norte do estado é muito diferente da região sul, que também se difere do triângulo mineiro.

Em virtude dessa grande diferença de realidade, é necessário que os candidatos obtenham maiores recursos não só para se fazerem presentes em todas elas, mas também para produzirem propagandas em imagens e vídeos que consigam convencer os eleitores de todas as regiões a votarem neles nas eleições.

Eram diversas as pessoas jurídicas que investiam nas campanhas eleitorais de determinados candidatos, o que acarretava uma considerável discrepância na qualidade dos materiais utilizados para conquistar os eleitores, sendo que a contraprestação por tal ajuda vinha após a vitória, com os contratos e participações nos assuntos estratégicos do governo.

Assim, com a proibição das doações de pessoas jurídicas, registra-se um avanço considerável na luta contra o abuso de poder econômico, visto que se criou uma maior dificuldade na interferência direta de grupos com alto poderio econômico na formação da vontade do eleitorado.

2.1.2.2 Abuso de poder político e de autoridade

A prática do abuso de poder político nos pleitos eleitorais é outra característica que sempre marcou a história brasileira, visto que sempre foi notória a confusão feita entre bens públicos e privados.

Um conceito para esta forma de abuso é o trazido por Almeida (2017, p. 507):

O abuso de poder político consiste no uso ou na utilização indevida da máquina administrativa em prol de determinado candidato, partido ou coligação. É um ato abusivo da autoridade em detrimento da liberdade do direito de sufrágio do eleitor.

Há doutrinadores que ainda vão além deste conceito e distinguem o abuso de poder político com o abuso de autoridade. Esmeraldo (2016, p. 289), para apresentar tal distinção, utiliza as palavras de Zílio (2008), para quem o abuso de autoridade consiste em:

Todo ato emanado de pessoa que exerce cargo, emprego ou função que excede os limites da legalidade ou da competência. Só pode ser praticado por quem tem vínculo com a administração pública por cargo, emprego ou função pública, distinguindo-se do abuso de poder político que é praticado por quem tem vínculo com a administração pública, mediante mandato eletivo.

Esta diferenciação entre os abusos praticados pelos detentores de cargos eletivos e os membros efetivos da Administração Pública possui natureza doutrinária, de modo que neste

trabalho serão tratados como abuso de poder político todos os abusos praticados pelos agentes públicos e políticos.

Conforme se percebe, a vedação a esta modalidade de abuso tem por objetivo impedir que a máquina pública seja utilizada para favorecer determinado candidato em detrimento dos demais, provocando uma quebra na isonomia do pleito.

A proteção ao uso equivocado da máquina pública exerce um papel de suma importância, visto que o exercício de um cargo público e político permite uma facilidade de acesso aos eleitores, sobretudo por meio do direcionamento dos recursos e bens públicos de acordo com as intenções eleitorais.

No intuito de coibir estas práticas, tanto a Constituição de 1988 quanto a legislação infraconstitucional apresentam normas que limitam a atuação dos agentes públicos e também elencam uma série de condutas vedadas. Uma primeira norma indispensável neste ponto é a prevista no art. 37, §1º, da Constituição (BRASIL, 1988):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Esta norma constitucional emana um mandamento que impacta diretamente os agentes públicos e políticos, ao dispor sobre a realização de atos em nome da Administração Pública. Não é raro encontrar pelo país a conclusão de obras e outras realizações relacionadas ao nome, símbolo ou outros elementos que de um determinado partido ou candidato e não à Administração Pública, em um claro aproveitamento da situação vantajosa de estar à frente da máquina pública para tentar convencer o eleitorado¹¹.

No entanto, além desta vedação que norteia a atuação da Administração Pública, a legislação eleitoral também estabelece uma série de condutas que são vedadas aos agentes públicos e políticos às vésperas do pleito eleitoral, momento em que a tentativa de confusão entre o público e o privado se torna mais propícia para tentar convencer os eleitores que eles devem continuar no poder.

¹¹ Além de consistir em uma afronta direta ao texto constitucional e ocasionar lesões ao processo eleitoral, esta prática também configura ato de improbidade administrativa, punida nos termos do art. 11 e 12 da Lei nº. 8.429, de 1992 (BRASIL, 1992).

Como maior exemplo, tem-se o art. 73 da Lei Geral das Eleições (BRASIL, 1997), a lei nº. 9.504/1997, que apresenta condutas vedadas como uso e distribuição gratuita de bens, a cessão de materiais e servidores para campanha política em horário de expediente, nomeação de servidores às vésperas do pleito e recebimento de verbas fora do período estabelecido¹². Além disso, a mesma lei também veda a realização de *shows* nos três meses que antecedem o pleito (art. 75) e também proíbe a participação de candidatos em inaugurações (art. 77).

Como se verá a seguir, o abuso de poder político é uma prática que sempre esteve presente e que continua marcando os pleitos eleitorais do Brasil, sendo muitas vezes não reprimida pela Justiça Eleitoral em virtude da dificuldade de comprovação e também pelo tradicionalismo que marca muitas atuações públicas pelo país.

2.1.2.3 Abuso dos meios de comunicação

Para conceituar esta modalidade de abuso que vem ganhando relevância no cenário eleitoral, Nies (2016, p. 296) afirma que:

A publicidade, de qualquer espécie, feita em desconformidade com as normas pertinentes, que privilegia alguns candidatos em detrimento de outros, caracteriza o abuso de poder da comunicação, e frutifica no abuso de poder econômico. (...) A manifestação de um comunicador profissional respeitado, pela imprensa, coibida a censura prévia, pode levar ao abuso do poder de comunicação se maneja a vontade do povo, para tanto contratado, deformando a imagem de um postulante a um cargo eletivo.

Em um país cada vez mais marcado pela presença de formadores de opinião nos diversos meios de comunicação, do rádio até as redes sociais de mensagens instantâneas, esta forma de abuso muitas vezes acontece sem ser notada, sobretudo em virtude da linha tênue que a separa de uma censura à liberdade de expressão.

Além disso, as recentes eleições demonstraram que as redes sociais possuem um papel fundamental para a decisão da vontade dos eleitores, de modo que os próximos pleitos

¹² O art. 73 da Lei Geral das Eleições é bastante extenso, de modo que não se torna útil a sua transcrição. Todavia, o §1º do referido artigo apresenta a conceituação de agente público para os efeitos da lei: “Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional” (BRASIL, 1997).

prometem a existência de investimentos e também de uma atuação incessante dos candidatos e seus apoiadores em portais como *Facebook*, *Twitter* e *WhatsApp*¹³.

Não é o objetivo deste trabalho se aprofundar nesta modalidade de abuso, mas a sua crescente utilização exige que todos os operadores do Direito Eleitoral já estejam preparados para as novas formas de abuso que poderão ser praticadas no ambiente virtual.

2.1.2.4 Outras formas de abuso de poder: religioso, legislativo e artístico

Por fim, tal como o “Mito de Proteu”, novas formas de abuso no Direito Eleitoral se manifestam a cada novo dia, em situações que nem sempre aparentam oferecer riscos à isonomia dos pleitos.

Segundo Bin (2012, p. 136), o abuso de poder religioso consiste naquele que pode ser praticado pelos líderes das mais diversas formas de expressão religiosa existentes no país. Eduardo Fortunato Bim exemplifica esta forma com o abuso com o apoio e a realização de campanha eleitoral feita por um líder de uma religião que é a mais frequentada em uma cidade, demonstrando uma clara manifestação do poder carismático apresentado por Max Weber (BARBOSA e QUINTANHEIRO, 2002).

Já o abuso de poder legislativo também é apresentado por Bim (2012, p. 134) e merece maiores estudos, sobretudo no que diz respeito à elaboração de leis orçamentárias e também à conquista de emendas parlamentares¹⁴, muitas vezes como forma de compra de votos e apoio legislativo, consistindo em um abuso de poder político mais elaborado, que influencia diretamente o processo de elaboração das leis.

Por fim, o abuso de poder artístico, muito próximo do abuso dos meios de comunicação, também merece atenção da doutrina em tempos marcados pela influência de

¹³ Com a publicação da Lei nº. 13.488/2017 (BRASIL, 2017), a propaganda eleitoral na internet ganha novos contornos, principalmente com a possibilidade da gerência de blogs, redes sociais e outros assemelhados que poderão ser geridos pelos candidatos, partidos e particulares (art. 57-B), e também pela possibilidade de impulsionamento de conteúdo a ser contratado pelos partidos, coligações, candidatos e seus representantes (art. 57-C). Esta possibilidade de impulsionamento se transformou em uma exceção à propaganda eleitoral paga na internet e promete grandes mudanças nas posturas dos candidatos nas campanhas realizadas na internet.

¹⁴ Um exemplo o Decreto nº. 8.367/2014, publicado pela então presidente da República Dilma Rousseff, que condicionava a liberação de emendas orçamentárias à aprovação de um projeto de lei que previa reajustes na execução da lei orçamentária de 2014. Além disso, as recentes notícias de liberações de emendas parlamentares pelo Presidente da República em troca de votações de seu interesse também são exemplos de casos que merecem um estudo acerca do poder legislativo, conforme: BARRETTO; FERNANDES; JUNGLUT; ALENCASTRO, 2017.

youtubers e digital influencer, que conseguem milhões de seguidores em redes sociais e que podem caracterizar abusos na escolha dos candidatos nas eleições (NIÉS, 2016, p. 296).

2.2 O voto no Brasil: uma história de abusos

Uma vez exposta a concepção doutrinária do abuso de poder e a sua aplicação no Direito Eleitoral, é chegada a hora de apresentar alguns aspectos históricos do voto no Brasil, demonstrando como o abuso de poder sempre se fez presente nas eleições ao longo da história.

De saída, merece destaque as palavras de Baracho (1983, p. 84):

A função eleitoral consiste na escolha daquele a quem, no governo indireto, será confiado o exercício do poder público: trata-se de atividade essencial à ordem constitucional e política. (...) A definição dos mecanismos institucionais que devem fixar uma nova ordem eleitoral não pode desconhecer a realidade política nacional, sobre a qual assentam-se os processos de escolha dos governantes. As condições geradoras dos resultados eleitorais merecem pesquisas que demonstram a compreensão do comportamento político dos eleitores. As preocupações em torno da apuração da vontade eleitoral demandam levantamentos corretos do ambiente eleitoral. Eleger, do latim *eligere*, significa escolher. A técnica da eleição visa à apuração da vontade eleitoral que, de acordo com Charles Cadoux, deve assegurar: - a igualdade de chances para todos os candidatos; - a sinceridade da escolha dos eleitores; - regularidade dos resultados das eleições.

Neste trabalho publicado na década de 1980, o Prof. José Alfredo Baracho apresenta algumas informações fundamentais para o estudo de toda a função eleitoral, destacando que existem alguns pressupostos que devem ser observados na análise da legitimidade do voto, bem como a necessidade de se avaliar o ambiente no qual os eleitores estão inseridos quando irão escolher seus representantes.

Analisar o momento histórico, econômico e político de um povo é uma tarefa primária para qualquer compreensão que se pretenda fazer sobre uma eleição e sobre os eleitos, sobretudo com o viés de tentar compreender se houve algum elemento que desviou a legitimidade, impedindo que a vontade dos eleitores fosse realmente consagrada no voto.

Para verificar como a regularidade das eleições, a igualdade de condições entre os candidatos e a sinceridade dos eleitores estiveram presentes ao longo da história brasileira, a obra mestra a ser utilizada será “Coronelismo, enxada e voto”, escrita na década de 1940, pelo Professor e Jurista Vitor Nunes Leal.

2.2.1 O passado coronelista brasileiro

As primeiras notícias de eleições em território brasileiro remetem ao período colonial e eram realizadas para a escolha de juiz ordinário, vereador e procurador, conforme Nicolau (2012, p. 13):

(...) os “cargos de confiança” das vilas preenchidos por meio de eleições eram os de juiz ordinário, vereador e procurador. Os juízes tinham a responsabilidade de julgar pequenos delitos e arbitrar sobre os conflitos. Aos vereadores cabia cuidar da manutenção da localidade. Os procuradores serviam como tesoureiros (onde não houvesse tais cargos) e cumpriam as deliberações dos vereadores.

As eleições aconteciam a cada três anos (embora os mandatos durassem apenas um ano) e eram indiretas: os “homens bons” e o “povo” elegiam os eleitores, que, por sua vez, escolhiam os juízes, os vereadores e os procuradores.

Ainda segundo Nicolau (2012, p. 13), com a declaração da Independência (1822) e a primeira Constituição do Reino do Brasil (1824), começam a surgir cargos eletivos nas esferas políticas municipais, provinciais e central, sobretudo em cargos para o Poder Legislativo, visto que o Poder Executivo era fortemente centralizado nas mãos do Imperador, que era o responsável por nomear seus interventores e provedores¹⁵.

No entanto, após a Proclamação da República em 1889 e a promulgação da primeira Constituição da República em 1891, o voto no Brasil ganhou novos contornos, visto que a realidade social e política do país começou a sofrer importantes transformações.

Leal (2012, p. 47) explica que este período que perdurou entre Proclamação da República e a Revolução de 1930, que culminou na ascensão de Getúlio Vargas ao poder, foi marcado pela constante alternância de mineiros e paulistas (Política do Café com Leite) na cadeira de Presidente da República. Além disso, a predominância da população rural naquela época foi indispensável para a caracterização do coronelismo na história Brasileira¹⁶.

¹⁵ Segundo o autor, o procedimento funcionava da seguinte maneira: “Na eleição de primeiro nível (paróquias), os cidadãos deveriam levar uma lista de nomes (tantos fossem os eleitores da freguesia). A lista deveria ser assinada (reconhecida a identidade pelo pároco). No caso de não saber escrever, o eleitor podia apresentar seu nome verbalmente ao secretário da mesa eleitoral. Os nomes mais votados da paróquia eram escolhidos como eleitores. Quinze dias depois, os eleitores de diversas paróquias se dirigiam a uma determinada cidade, chamada cabeça de distrito, onde eram realizadas as eleições para deputado. Os eleitores apresentavam uma lista com tantos nomes quantos fossem as cadeiras da província na Constituinte. Os votos eram contados em cada cabeça de distrito e enviados para capital, onde eram apurados; os nomes com mais votos em toda a província se elegiam” (NICOLAU, 2012, p. 14-15)

¹⁶ Para apresentar o contexto coronelista da época, Vitor Nunes Leal apresenta um estudo realizado por Caio Prado Jr. e que deixa claro que a grande maioria da população brasileira era residente na zona

Um primeiro aspecto importante é compreender o funcionamento dos Municípios. Com a implantação do federalismo em 1891, os Municípios passaram a ser uma peça chave, com o Prefeito sendo o responsável por gerir os interesses locais.

Todavia, Leal (2012, p. 75) destaca que esta repartição de competências não era feita de forma clara. Muito pelo contrário, ao longo do tempo foram diversas as medidas adotadas para restringir o âmbito de atuação dos Municípios, que sempre eram controlados pelo governo estadual e até mesmo pelo governo federal¹⁷.

Esta redução na atuação municipal tinha um motivo para acontecer, conforme se nota pelas palavras de Leal (2012, p. 109):

A concentração do poder em nosso país, tanto na ordem nacional como na provincial ou estadual, processou-se através do enfraquecimento do município. Não existe a menor contradição nesse processo. É sabido que o poder central, na Monarquia, não mantendo relações com o município senão para o tutelar, assentava sua força política no mando incontestável exercido pelos presidentes de província, delegados de sua imediata confiança. Consequentemente, o próprio poder central se consolidou através do amesquinamento dos municípios. Não seria, pois, de estranhar que as províncias e, mais tarde, os Estados, quando procuram reunir forças para enfrentar o centro, continuassem a utilizar o mesmo processo. Aliás, a tutela do município tinha em seu favor o peso da tradição.

Na medida em que esta redução de autonomia se concretizava, a prática do abuso de poder político nas eleições também cada vez mais conquistava seu espaço na realidade brasileira. Os chefes locais que queriam desenvolver qualquer atividade política tinham que se aliar aos líderes estaduais e nacionais, pois do contrário não conseguiriam apoio e nem recursos para as obras e outras realizações em suas áreas de atuação.

Esta política de troca de favores entre os políticos locais e os das esferas federal e estadual era indispensável para que a estrutura política e social continuasse a existir, visto que os eleitores depositavam seu voto naqueles candidatos que tinham boa relação com ocupantes de cargos em outros níveis do poder.

Para expor esta conclusão, Leal (2012, p. 137) relaciona com o princípio da eletividade do prefeito, que é a figura mais importante dentro do Município, e que consiste em um fator determinante para que não seja perdida toda a estrutura de poder:

rural e dependia dos grandes proprietários de terra para algum aspecto da vida, fato que era facilmente barganhado com apoio político durante as eleições.

¹⁷ Nos capítulos “Autonomia Municipal” e “Eletividade da administração municipal”, Vitor Nunes Leal aponta o quanto a vida dos municípios era controlada pelos detentores do poder estadual e federal, em uma clara intenção de manutenção da submissão dos munícipes no momento das eleições.

O município é, no Brasil, a peça básica das campanhas eleitorais. De uma parte, os habitantes do interior, que somam para cima de 80% da população nacional, estão muito mais efetivamente subordinados ao município do que ao Estado ou à União, dada a vinculação política das autoridades estaduais e federais com os dirigentes municipais; de outra, nenhuma parcela do eleitorado do interior está subtraída ao regime municipal, que cobre todo o território do país. Como, pois, considerar puramente administrativos os prefeitos que tanta influência exercem sobre a massa de gente que fornece o maior contingente de votos nas eleições?

Talvez esta afirmação seja a mais importante apresentada por Vitor Nunes Leal. A centralidade dos municípios e a constante interação entre os políticos locais com os regionais e federais era a estrutura fundamental para que toda a máquina política se desenvolvesse.

A lógica da época era, segundo Leal (2012, p. 138), que o líder local deveria ser amigo dos outros políticos, pois isto incutia na cabeça dos cidadãos a concepção de ser ele um administrador de sucesso, que conseguiria trazer benefícios para aquela comunidade. Por outro lado, os integrantes de esferas maiores precisavam dar o apoio aos políticos locais para que fossem lembrados no momento da eleição e, assim, conseguissem se manter no poder.

No entanto, esta figura do político local que é amigo dos políticos regionais e federais é exatamente a consubstanciação do coronel, do controlador dos demais habitantes daquele município.

Na obra “Coronelismo, Enxada e Voto”, Leal (2012, p. 45) apresenta algumas marcas importantes dos coronéis daquele período:

O aspecto que logo salta aos olhos é o da liderança, com a figura do coronel ocupando o lugar de maior destaque. Os chefes políticos locais nem sempre são autênticos “coronéis”. A maior difusão do ensino superior no Brasil espalhou por toda parte médicos e advogados, cuja ilustração relativa, se reunida a qualidades de comando e dedicação, os habilita à chefia. Mas esses mesmos doutores, ou são parentes, ou afins, ou aliados políticos dos “coronéis”. Outras vezes, o chefe municipal, depois de haver construído, herdado ou consolidado a liderança, já se tornou um absenteísta. Só volta ao feudo político de tempos em tempos, para descansar, visitar pessoas da família ou, mais frequentemente, para fins partidários. A fortuna política já o terá levado para uma deputação estadual ou federal, uma pasta de secretário, uma posição administrativa de relevo, ou mesmo um emprego rendoso na capital do Estado ou da República. O êxito nos negócios ou na profissão também pode contribuir para afastá-lo, embora conservando a chefia política do município: os lugares-tenentes, que ficam no interior, fazem-se então verdadeiros chefes locais, tributários do chefe maior que se ausentou.

Continua o autor (Leal, 2012, p. 45):

Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário desse tipo de liderança é o “coronel”, que comanda discricionariamente um considerável lote de *votos de cabresto*. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras. Dentro da esfera própria de influência, o “coronel” como que se resume em sua pessoa, sem substituí-las importantes instituições sociais. Exerce, por exemplo, uma ampla jurisdição sobre seus dependentes, compondo rixas e desavenças e proferindo, às vezes, verdadeiros arbitramentos, que os interessados respeitam. Também se enfeixam em suas mãos, com ou sem caráter oficial, extensas funções policiais, de que frequentemente se desincumbe com a sua pura ascendência social, mas que eventualmente pode tornar efetivas com o auxílio de empregados, agregados ou capangas.

Pode-se concluir, a partir das palavras de Leal (2012, p. 45), que os coronéis que atuavam nos municípios da Primeira República não se resumiam aos grandes latifundiários, mas também se apresentavam a partir de outras figuras importantes dentro do contexto rural daquela época.

O exercício de uma profissão importante para os cidadãos (médico, farmacêutico, advogado, professor, etc.), bem como as próprias relações de ordem familiar ou política com os grandes fazendeiros, permitem demonstrar a existência do “voto de cabresto”, que nem sempre era feito mediante violência física ou ameaça, mas que decorria do próprio contexto daquele período.

Como a maior parte da população vivia na zona rural e nem sempre era alfabetizada, os líderes políticos eram vistos como os grandes responsáveis pelo sustento e proteção dos indivíduos. Assim, se o médico filho do fazendeiro atendia uma consulta de graça ou então se o fazendeiro recebia o eleitor em sua residência para um café ao final do dia já eram motivos suficientes para justificar a obediência no momento da eleição.

Além disso, as pessoas mais simples tendem a seguir as opiniões políticas dos seus fazendeiros amigos e perpetuam esta noção como se fosse algo normal. Uma rápida análise por pequenas cidades do interior demonstra que determinada família sempre é de um lado ou de outro, que sempre vota em um ou outro partido ou candidato.

Neste contexto, a falta de autonomia dos municípios e a existência de uma figura dotada de poder carismático e político, adotando os conceitos de Max Weber (BARBOSA e QUINTANHEIRO, 2002), faziam com que os votos não demonstrassem a real vontade dos eleitores, mas sim a vontade dos titulares dos recursos econômicos e políticos do momento.

Segundo Chaia (2011) e Nicolau (2012), com o avançar dos anos, a situação social, econômica e política do Brasil foi se alterando, trazendo benefícios significativos, como a

criação da Justiça Eleitoral e a permissão do voto feminino (1932), a adoção de um sistema proporcional para as eleições legislativas (1935) e de cédulas oficiais (1962) até chegar aos ditames da Constituição de 1988.

Todavia, os casos de abuso continuaram marcando a história do Brasil a ponto de Eduardo Fortunato Bim (2012, p. 113) afirmar que “na história brasileira, não houve um só pleito em que não houve uma ameaça à plena concretização da democracia”

2.2.2 Principais formas de fraude nos processos eleitorais

Ainda no contexto da República Velha e do auge do coronelismo no país, não era apenas o voto de cabresto que desvirtuava a vontade dos eleitores na escolha dos representantes. Dentre as principais formas de fraudes praticadas nas eleições, merecem destaque a “degola” e o “bico de pena”.

A “degola”, também conhecida como “depuração”, era praticada no momento do reconhecimento dos eleitos. Segundo Nicolau (2012, p. 70),

Durante a Primeira República, cabia ao Legislativo reconhecer os eleitos. Cada casa legislativa era responsável por reconhecer os seus representantes. (...) Na maioria das vezes, a comissão acatava o resultado, mas em algumas circunstâncias alguns nomes não eram reconhecidos.

Prossegue Nicolau (2012, p. 70):

Um detalhado estudo, baseado nas justificativas apresentadas na Comissão de Reconhecimento da Câmara dos Deputados para a eliminação dos candidatos, identificou dois tipos de degolas: por contestação e por duplicata. A degola por contestação acontecia quando as comissões apuradoras enviavam uma lista de eleitos maior que o número de vagas do distrito, o que era conhecido na época como duplicata; em circunstâncias mais extremas, o conflito entre os grupos políticos no distrito levava à organização de mais de uma mesa de apuração, cada uma delas, obviamente, diplomando os seus candidatos. (...) O segundo tipo de degola era motivado pela contestação formal do resultado do pleito. Essa possibilidade era garantida pela legislação e foi frequentemente utilizada por grupos perdedores nas urnas. Nesses casos, a Comissão de Verificação eliminava um candidato, cujo nome havia sido declarado eleito pela Comissão Apuradora, e o substituía por outro que havia contestado as eleições.

Esta forma de abuso, consistente em desvio e excesso de poder, era praticada pelos detentores do poder, que se utilizavam da máquina pública e da função de verificação dos resultados das urnas para manipularem o pleito e atribuírem a vitória somente a quem lhes

interessasse. Em virtude desta fraude torna-se possível compreender o porquê da legitimidade das eleições ser sempre questionada.

Por outro lado, a fraude do “bico de pena”, segundo Leal (2012, p. 214), “era praticada pelas mesas eleitorais, com funções de junta apuradora: inventavam-se nomes, eram ressuscitados os mortos e os ausentes compareciam; na feitura das atas, a pena todo-poderosa dos mesários realizava milagres portentosos”.

Mais uma vez verifica-se a existência de abuso de poder pelos responsáveis pela realização das eleições, que promoviam alterações nas atas e boletins de urnas com o claro intuito de favorecer determinado candidato em detrimento de outro.

Com a criação e atribuição da competência para apuração dos votos à Justiça Eleitoral em 1932, houve uma queda significativa nas tradicionais fraudes praticadas (NICOLAU, 2012, p. 87), mas não se pode eliminar a existência de eleitores que vão para as urnas com a sua vontade deturpada pelos abusos dos candidatos antes e durante o período eleitoral.

Desta maneira, os problemas com as condutas abusivas e a consequente falta de representatividade nos órgãos representativos ainda continuam a existir, sobretudo por meio de condutas muito variadas e que muitas vezes sequer conseguem identificadas e muito menos reprimidas pela Justiça Eleitoral.

2.3 Brasil do terceiro milênio: o coronelismo continua (?)

Após expor um breve retrato da vivência coronelista brasileira e das formas de fraudes praticadas no passado, é chegada a hora de apresentar o contexto do Brasil sob a égide da atual ordem constitucional.

2.3.1 As características do voto na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1998), inaugurando o Estado Democrático de Direito, consagra o voto como o principal mecanismo de exercícios dos direitos políticos, conforme previsão do art. 14 do Texto Constitucional:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

A importância dada ao voto pela nova ordem constitucional ainda é reforçada pela sua consagração como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, §4º, da Constituição:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

Com base nos dois dispositivos acima, pode-se concluir que o voto no Brasil visa garantir a plena liberdade dos eleitores no momento de tomar a sua decisão em quem vão votar nas eleições.

Primeiramente, tem-se que o voto é universal. “O voto é universal na medida em que todos podem votar em virtude desta condição, não sendo necessário preencher determinados requisitos de ordem econômica, social ou de sexo” (JORGE; LIBERATO; RODRIGUES, 2016, p. 89).

Assim, ao contrário do que acontecia no passado, todos os brasileiros, de qualquer raça, credo, orientação sexual e de qualquer classe econômica podem exercer o voto, sendo este obrigatório para as pessoas entre 18 e 70 anos e facultativo para quem tem entre 16 e 18 anos, mais de 70 anos e para os analfabetos (BRASIL, 1988)¹⁸.

Para Jorge, Liberato e Rodrigues (2016, p. 90), dizer que o voto no Brasil é direto significa afirmar que os eleitores escolhem seus candidatos a todos os cargos eletivos diretamente, não sendo necessário votar em um colégio de delegados para que estes promovam a escolha dos representantes. A única hipótese de eleição indireta prevista na legislação brasileira é o caso de vacância do cargo de presidente da República nos dois últimos anos de mandato (art. 81, 1º, da Constituição Federal).

A periodicidade do voto é outra característica fundamental, visto que garante a alternância de poder, um verdadeiro marco do Regime Republicano. Nos termos da Constituição Federal, o mandato é de quatro anos para os cargos de Presidente da República e Vice (art. 82), Governador (art. 28) e Vice e Prefeito e Vice (art. 29, I), todos com direito à uma reeleição (art. 14, §5º). Além disso, também é de quatro anos para deputados federais (art. 44, parágrafo único), deputados estaduais (art. 27, §1º) e vereadores (art. 29, I), sendo a única exceção a presença de mandato de oito anos para senadores (art. 46, §1º).

¹⁸ Previsão contida no art. 14, §1º, da Constituição de 1988: § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II - facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

De acordo com Jorge, Liberato e Rodrigues (2016, p. 92), o valor igual para todos decorre da isonomia perante a lei, prevista no *caput* do art. 5º da Constituição Federal. Desta maneira, não existem determinados eleitores que conseguem influenciar mais ou menos no pleito eleitoral: todos os votos são idênticos e são computados da mesma maneira.

Por fim, o voto no Brasil é secreto, ou seja, não é possível que ninguém tenha acesso ao voto do eleitor no momento em que ele computa o seu voto na urna eletrônica, o que impede constrangimentos e fraudes no momento da votação.

No entanto, a Lei nº. 13.165/2015 inseriu o art. 59-A no texto da Lei Geral das Eleições (Lei nº. 9.504/1997), determinando que o voto do eleitor seja impresso após a votação e depositado em uma urna própria, para ser utilizado em uma possível recontagem de votos.

Esta medida causa divergência na doutrina acerca de sua constitucionalidade, visto que o voto do eleitor não ficará mais restrito apenas à urna eletrônica, mas também será depositado em uma urna manual, o que poderia facilitar fraudes e a identificação do voto. Todavia, este debate não será desenvolvido.

O que deve ser considerado sobre a existência do voto secreto é que ele garante uma maior tranquilidade ao eleitor no momento de exercer o seu direito de voto, já que não haverá alguém restringindo a sua vontade.

No entanto, muitas vezes, a forma de influenciar a vontade do eleitor não mais está no momento da votação, tal como o “bico de pena” de outrora, mas sim durante todo o mandato político ou então às vésperas do pleito acontecer, durante ou até antes o período de campanha eleitoral, conforme será visto nos julgados abaixo.

2.3.2 Casos de abuso de poder na Justiça Eleitoral Brasileira

A Constituição de 1988, como já exposto, trouxe uma série de avanços no direito de votar. Todavia, ainda são frequentes os abusos nos dias atuais, também em formas ocultas e dissimuladas, reforçando a tese do “Poliformismo” do abuso de poder, tal como o “Mito de Proteu”.

Para demonstrar esta incidência nos dias atuais, serão analisados três casos julgados em última instância pelo Tribunal Superior Eleitoral e que ocorreram nas eleições municipais de 2012 e nas eleições gerais de 2014¹⁹.

O primeiro caso aconteceu durante as eleições de 2012, no Piauí. Tem-se a primeira parte da ementa do julgado²⁰:

RECURSOS ESPECIAIS. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ABUSO DE PODER ECONÔMICO. ART. 22 DA LC 64/90. PRELIMINARES. REJEIÇÃO. GRAVAÇÃO AMBIENTAL. AMBIENTE EXTERNO. LICITUDE. TEMA DE FUNDO. CUSTEIO. EVENTO. ENTRADA FRANCA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BEBIDA. PROXIMIDADE DO PLEITO. PÚBLICO ELEVADO. ILICITUDE. GRAVIDADE. DESPROVIMENTO.

Autos recebidos no gabinete em 10.10.2016.

HISTÓRICO DA DEMANDA

Trata-se de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) proposta pela Coligação O Progresso Continua em desfavor de Chirlene de Souza Araújo (Prefeita de Jerumenha/PI eleita em 2012 com 57,24% de votos válidos) e de Luís Almeida Vilar Neto (Vice-Prefeito), com base em abuso de poder econômico (art. 22, caput, da LC 64/90).

Apontou-se que em 4.10.2012 - a menos de três dias do pleito e após comício Chirlene de Souza patrocinara evento festivo, com entrada franca e distribuição gratuita de bebida, para público estimado de 700 a 800 pessoas, o que equivale quase 16% do colégio eleitoral do Município.

Em primeiro grau, ambos perderam os diplomas e foram declarados inelegíveis por oito anos. Por sua vez, o TRE/PI afastou a inelegibilidade do Vice-Prefeito por falta de provas de sua participação ou anuência. Prefeita e Vice-Prefeito interpuseram, separadamente, recursos especiais. O Presidente do TRE/PI concedeu efeito suspensivo com base no art. 257, § 21, do Código Eleitoral.

OFENSA AO ART. 275 DO CÓDIGO ELEITORAL

Inexiste nulidade decorrente de ofensa ao art. 275 do Código Eleitoral, pois a Corte a quo analisou de forma exaustiva e satisfatória todos os temas apontados. Enfrentaram-se, de modo expresse, os seguintes pontos: a) gravação de vídeos, em local público, por policiais; b) suposto induzimento quanto às perguntas; c) exercício do contraditório, na ação penal correspondente, acerca dessa prova; d) falta de oitiva dos interlocutores em juízo; e) premissas fáticas diversas quanto aos laudos e às provas, em especial as testemunhais; f) citação do proprietário do local do evento como litisconsorte passivo; g) aspectos das gravações, com destaque para qualidade, data e horário; h) público de fato presente.

¹⁹ A escolha dos casos foi feita a partir de uma consulta no site do Tribunal Superior Eleitoral e recaiu apenas sobre julgados que foram decididos em última instância, por meio do Recurso Especial Eleitoral. Assim, por mais que existam fortes evidências de práticas de abusos nas eleições municipais de 2016, não será analisado nenhum caso deste pleito.

²⁰ TSE. RespE n. 85-47.2013.6.18.0025 - CLASSE 32/PI. Relator: Ministro Antônio Herman de Vasconcelos e Benjamin. Data de julgamento: 08/11/2016. Data de publicação no DJe: 19/12/2016.

Ainda neste mesmo julgado, um detalhe que chama a atenção é a utilização de gravação ambiental realizada pelos policiais e que foram fundamentais para a comprovação das condutas abusivas:

NULIDADE DE GRAVAÇÃO AMBIENTAL

Constam dos autos gravações ambientais, realizadas por policiais civis, de diálogos com participantes do evento, nas quais os interlocutores afirmaram que a candidata Chirlene fora responsável pela festividade e pela bebida. Vídeo realizado em local aberto ao público e sem nenhum controle de acesso não está protegido pelas garantias constitucionais de privacidade e intimidade (art. 50, X, da CF/88), sendo, portanto, lícito. Precedentes. Ademais, inexistiu induzimento. Os policiais apenas perguntaram acerca da gratuidade de entrada e de bebidas, sem instigar as pessoas que constam das gravações. Ausência de contraditório em processo originário não acarreta nulidade se a prova é submetida ao crivo das partes no feito para o qual é emprestada. Precedentes do c. Superior Tribunal de Justiça, em especial o RHC 66.386/RJ, Rel., Min. Reynaldo Soares da Fonseca, DJe de 23.2.2016.

NULIDADE DE PERÍCIA

Incidem os efeitos da preclusão no ponto. Os recorrentes manifestaram-se duas vezes depois da juntada dos laudos e em nenhuma delas suscitaram nulidade, vindo a fazê-lo apenas a posteriori. Além disso, decretação de nulidade de ato processual pressupõe efetivo prejuízo à parte, a teor do art. 219 do Código Eleitoral e de precedentes desta Corte, o que não se constata na espécie.

LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO

Os recorrentes aduzem que o proprietário do local em que se realizou o evento deveria ter sido citado como litisconsorte passivo necessário. Todavia, essa exigência valerá apenas a partir de AIJES relativas às Eleições 2016. Precedentes: REspe 843-56/MG, redator designado Mm. Henrique Neves, DJe de 2.9.2016, e REspe 133-48/PI, de minha relatoria, DJe de 17.10.2016.

Por fim, a análise do ocorrido:

EXAME DO ILÍCITO

É incontroverso que a recorrente Chirlene custeou evento em 4.10.2012, após comício de campanha, a menos de três dias do pleito, com entrada franca, distribuição de bebida aos munícipes e presença estimada de 700 a 800 pessoas em colégio de apenas 4.394 eleitores. As provas são contundentes. Extrai-se de gravações - cujo teor consta do aresto regional - que as pessoas, ao serem questionadas sobre o patrocínio, apontaram Chirlene. Um dos policiais, ao perguntar "é por conta de quem?", obteve resposta de que "é a... Chirlene" (fl. 511). Em outra passagem, questiona-se "quem é que tá patrocinando?", tendo-se como resposta, mais uma vez, de que "é a Chirlene" (fl. 511v). Segundo o TRE/PI, "além da confirmação, nos vídeos de no' 3, 4, 6 e 9, do patrocínio da candidata pelos participantes da festa, no vídeo de nº 2, a pessoa que está do lado de dentro do bar, responsável pela entrega da bebida [...], quando indagado sobre o preço da cerveja, faz gesto de 'liberado' e confirma que era por conta da 'patroa" (fl. 512). Delegado, policial civil e eleitora também confirmaram em juízo o ilícito. Esta afirmou que "não bebeu, mas suas colegas beberam cervejas e

refrigerantes; que não pagaram nada por isso, pois a bebida era de graça [...] que a bebida era paga pela candidata Chirlene e que sabe disso porque todo mundo estava comentando na festa" (fl. 512v). Os recorrentes apontam que os vídeos não comprovam o público do evento. Todavia, é indene de dúvida que essa estimativa adveio também das testemunhas, o que, inclusive, levou um dos juízes a retificar seu voto para acompanhar o relator. Nesse sentido: "os depoimentos [...] apresentam essa prova; informam que havia de 700 a 800 pessoas" (fl. 534). A ocorrência da festa logo após o comício não afasta o ilícito, em especial por se tratar de município de população reduzida, em que os fatos são rapidamente disseminados. O testemunho de Edésio Lopes (proprietário do local), em que assentou sua responsabilidade por todo o custeio, está completamente dissociado do conjunto probatório. Descabe reformar o aresto com base apenas nessa prova. Conclusão em sentido diverso demanda, na hipótese dos autos, reexame de fatos e provas, providência inviável em sede extraordinária, a teor da Súmula 24/TSE.

GRAVIDADE (ART. 22, XVI, DA LC 64190)

A conduta é gravíssima, o que se evidencia pelas seguintes circunstâncias do evento: a) ocorreu logo após comício; b) faltavam apenas três dias para o pleito; c) fornecimento gratuito de bebida; d) grande repercussão, haja vista público equivalente a quase 16% do colégio eleitoral do Município. Ademais, a diferença para os segundos colocados foi de somente 504 votos. Ausência da candidata na festa e falta de pedido de votos são irrelevantes no caso, pois era de conhecimento notório o patrocínio por ela. Ademais, a conduta impugnada visou conquistar sufrágio por meio de uso desproporcional de recursos financeiros, o que, por si só, configura prática antirrepublicana e lesiva à democracia, comprometendo-se a legitimidade do pleito e a paridade de armas.

CONCLUSÃO

Recursos especiais desprovidos, mantendo-se cassação de Chirlene de Souza Araújo e Laís Almeida Vilar Neto e inelegibilidade imposta à primeira por abuso de poder econômico (art. 22, caput, da LC 90).

27. Execução imediata do aresto regional, ressaltando-se que o efeito suspensivo previsto no art. 257, § 21, do Código Eleitoral aplica-se apenas em hipótese de recurso de natureza ordinária.

Este caso demonstra um exemplo de abuso de poder econômico e de captação ilícita de sufrágio²¹ por parte de uma candidata ao cargo de prefeita de um pequeno município do interior do Piauí.

²¹ A captação ilícita de sufrágio é vedada pelo art. 41-A da Lei Geral das Eleições (BRASIL, 1997): "Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. § 1º Para a caracterização da conduta ilícita, é desnecessário o pedido explícito de votos, bastando a evidência do dolo, consistente no especial fim de agir. § 2º As sanções previstas no caput aplicam-se contra quem praticar atos de violência ou grave ameaça a pessoa, com o fim de obter-lhe o voto. § 3º A representação contra as condutas vedadas no caput poderá ser ajuizada até a data da diplomação. § 4º O prazo de recurso contra decisões proferidas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial."

Segundo informações do acórdão, este fornecimento gratuito de bebidas aconteceu após a realização de um comício pela candidata e reuniu cerca de 800 pessoas, o que corresponde a um número considerável de eleitores de uma cidade de aproximadamente 4.500 habitantes.

Já o Recurso Especial Eleitoral nº 801-42.2012.6.20.0029, do município de Itajá/Rio Grande do Norte, cuja ementa é a seguir apresentada, demonstra que a doação de bens ainda está presente nas eleições da década de 2010²²:

RECURSOS ESPECIAIS. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADOR. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. PROVAS INEQUÍVOCAS. GRAVIDADE DAS CONDUTAS. DESPROVIMENTO.

Do agravo regimental de Licélio Jackson Guimarães.

1. Não cabe agravo regimental contra decisão monocrática em que se reconsidera decisum anterior para submeter recurso especial a julgamento colegiado. Precedentes.

Da alegada afronta aos arts. 93, IX, da CF188, 131 do CPC173 e 275, I e II, do Código Eleitoral.

1. O TRE/RN enfrentou todas as questões necessárias ao deslinde da controvérsia, de modo fundamentado, em especial quanto à i) qualificação jurídica do depoimento de Francisco José; ii) efetiva apreensão de dinheiro em poder de João Marcelo Vargas no dia do pleito; iii) ilicitude de gravação ambiental e iv) relevância dessa prova para condenação dos recorrentes.

Da inépcia da inicial e da violação ao devido processo legal e à ampla defesa.

Na petição inicial de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) devem-se apontar provas, indícios e circunstâncias de prática de conduta supostamente ilícita (art. 22, caput, da LC 64/90). Na espécie, essa exigência foi atendida, visto que na exordial especificaram-se elementos fáticos-probatórios a configurar, em tese, captação ilícita de sufrágio e abuso de poder econômico – mínimo necessário a que os recorrentes pudessem formular sua defesa, como, de fato, fizeram. Além disso, as partes tiveram inúmeras oportunidades para se manifestar acerca de provas surgidas durante a instrução, inexistindo afronta às garantias constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa.

Licélio obteve 52,63% dos votos válidos ante 47,37% dos segundos colocados (2.907), ao passo que Max foi eleito em 6,75% dos votos (419).

Mais uma vez a gravação ambiental ganhou espaço no caso analisado:

Da ilicitude de gravação ambiental. 1. Ainda que ilícita gravação ambiental atinente à oferta de cestas básicas em troca de votos, o TRE/RN assentou a irrelevância dessa prova para condenação, sendo ela, ademais, também desconsiderada no presente julgamento. Da questão de fundo. Constitui

²² TSE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Recurso Especial Eleitoral n. 801 -42.201 2.6.20.0029 - CLASSE 32— ITAJÁ /RN. Relator: Ministro Herman Benjamin. Data de julgamento: 23/08/2016.

captação ilícita de sufrágio o ato de candidato doar, oferecer, prometer ou entregar bem ou vantagem de qualquer natureza a eleitor com o fim de obter o voto (art. 41-A da Lei 9.504/97). Abuso de poder econômico caracteriza-se por emprego desproporcional de recursos patrimoniais, públicos ou privados, de forma a comprometer a legitimidade do pleito e a paridade de armas entre candidatos. Precedentes. No caso, comprovou-se esquema de compra de votos orquestrado pelos recorrentes Licélio Jackson (Prefeito) e Max Biênio Medeiros (Vereador) e coordenado por João Marcelo Vargas e Jackson Cabral da Silva, tendo a apuração dos fatos iniciado-se mediante apreensão pela Polícia Militar, no dia do pleito, em poder de Marcelo, de material de propaganda (40 adesivos e 53 santinhos de Licélio e 16 santinhos de Max), de dinheiro e de listas contendo nomes de eleitores e benesses concedidas. As provas documentais, somadas às testemunhais (depoimentos em juízo não contraditados), revelam que a captação ilícita foi promovida diretamente pelo candidato a prefeito e também por Marcelo Vargas mediante visitas a eleitores. Ressalte-se, inclusive, que a benesse a que se referiu o eleitor Alex Balbino da Silva em seu depoimento - regularização de Carteira Nacional de Habilitação - consta de uma das listas. Afora a compra de votos de modo direto por Licélio Jackson, o liame com Marcelo Vargas quanto às demais condutas é incontroverso e foi demonstrado a partir de programa de campanha no rádio em que o próprio Marcelo manifestou apoio ao candidato a prefeito e conclamou o eleitorado a nele votar. Abuso de poder também comprovado. O conteúdo das listas revela entrega de benesses - dentre elas, regularização de Carteira Nacional de Habilitação, doações de materiais de construção e pagamento de alugueres em atraso - que totalizam R\$ 45.140,00, montante expressivo diante da dimensão do colégio eleitoral de Itajá/RN (7.061 eleitores), da diferença de somente 324 votos entre primeiros e segundos colocados e dos quase 7% de votos válidos obtidos pelo Vereador Max Biênio. Ademais, os recorrentes, por intermédio de Marcelo Vargas e Jackson Cabral, transportaram 47 eleitores, em 11 veículos, de Natal/RN para Itajá/RN, para votarem no dia do pleito, o que reforça o abuso. A gravidade das condutas (art. 22, XVI, da LC 64/90) evidencia desequilíbrio da disputa - afetando-se a lisura do pleito e paridade de armas preconizadas no art. 14, § 90, da CF188, mediante exploração de famílias carentes por meio de complexo esquema de compra de votos envolvendo expressiva soma de valores em Município cuja diferença de votos foi de meros 5,26%. Conclusão. Não conhecido o regimental de Licélio Jackson (interposto contra decisão monocrática em que se entendeu cabível submeter o recurso diretamente ao Colegiado). Recursos especiais desprovidos, mantendo-se a condenação.

Este julgado é bem interessante na medida em que se nota uma prática de diversas condutas abusivas por parte dos candidatos, sempre no intuito de se apresentarem aos eleitores e, assim, obterem o seu voto a partir da troca de favores.

Não é incomum encontrar eleitores que justificam o seu voto como uma troca de favores, na medida em que o candidato o auxiliou de alguma maneira, muitas vezes em interesses particulares, e por isso ele merece ser eleito seu representante.

Por fim, o último caso a ser analisado neste trabalho aconteceu nas eleições para governador do Distrito Federal, no ano de 2014²³:

ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. GASTOS. GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR. CONDUTA VEDADA. ABUSO DO PODER POLÍTICO. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.

1. Veiculação do vídeo alusivo ao Programa de Alimentação Escolar e da logomarca governamental no canal GDF Dia a Dia, no *YouTube*, nos três meses que antecederam o pleito. A condenação por prática de conduta vedada somente é possível quando há prova inconteste da veiculação de propaganda institucional, paga com recursos públicos, no período vedado. Na espécie, o autor apresentou mera reprodução de suposta divulgação de propaganda institucional na internet, cuja prova - obtida em serviço autônomo de armazenamento de dados - não se presta a demonstrar a data da veiculação nem que o vídeo encartado aos autos teria sido pago com recursos públicos. Os recursos merecem provimento neste ponto para afastar a infração ao art. 73, VI, b, da Lei 9.504/97 e as respectivas multas impostas aos recorrentes.

2. O fato de os representados não terem sido eleitos não impede que a Justiça Eleitoral examine e julgue ação de investigação judicial eleitoral na forma do art. 22 da LC 64/90. A aferição do abuso do poder econômico, político ou do uso indevido dos meios de comunicação social independe do resultado do pleito, devendo ser aferida de acordo com a gravidade da situação revelada pela prova dos autos. A realização de propaganda institucional somente é admitida nos termos do art. 37, § 10, da Constituição da República, sendo vedada a utilização de imagens ou símbolos que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores. A adoção de nova logomarca do governo, criada com propósito específico de identificar determinada gestão, pode caracterizar espécie de promoção dos governantes. A criação da nova logomarca, a publicidade realizada em desacordo com o comando constitucional para identificar atos de determinada gestão e a desproporcional concentração de gastos no primeiro semestre do ano da eleição configura abuso do poder político, com gravidade suficiente para atrair as sanções previstas no art. 22, XIV, da LC 64/90. A utilização de dinheiro público para a veiculação de publicidade institucional que não cumpre os ditames do § 1º do art. 37 da Constituição Federal em período pré-eleitoral, que serve precipuamente para a autopromoção do governante, tem gravidade suficiente para atrair a sanção de inelegibilidade. Não demonstrada a participação do candidato ao cargo de vice-governador nos ilícitos apurados, não é possível lhe impor inelegibilidade. Precedentes.

Recurso ordinário de Agnelo Santos Queiroz Filho provido, em parte, para afastar apenas a sanção de multa imposta pelo acórdão regional.

Recurso ordinário interposto por Nelson Tadeu Filippelli provido para afastar a sanção de multa e a declaração de inelegibilidade impostas pelo acórdão regional.

²³ TSE. Tribunal Superior eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº. Recurso Ordinário n. 1380-69.2014.6.07.0000 - CLASSE 37/DF. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Data de julgamento: 07/02/2017.

Verifica-se que o então governador e candidato à reeleição utilizaram programas sociais do Governo para se beneficiar eleitoralmente, além de também se apropriarem do aparato de publicidade institucional da Administração Pública para divulgar seus nomes para os eleitores, em evidente desvio de poder e violação do art. 37, §1º da Constituição Federal.

Os três casos acima são exemplos de condutas abusivas que foram praticadas por candidatos com o intuito de violar a isonomia existente na disputa eleitoral e assim conseguirem influenciar a mente dos eleitores no momento da escolha de seus representantes.

Esta postura dos candidatos e também dos eleitores nas recentes eleições permitem concluir que o modelo coronelista e de abuso de poder ainda se encontra arraigado nas disputas eleitorais do Brasil.

Se no passado coronelista os eleitores da zona rural condicionavam o seu voto a consulta prestada pelo médico filho do coronel ou então ao fazendeiro que convidava para um café na sede da fazenda, os julgados apresentados demonstram que os candidatos de hoje tentam conquistar o voto a partir de distribuição de bebidas, cestas básicas, materiais de construção, regularização de aluguéis e carteiras de habilitação, transporte no dia da eleição e até mesmo pelo manuseio de programas sociais e de publicidade institucional.

É a partir de condutas como estas que a mistura do público com o privado e a influência do poderio econômico e político dos candidatos ainda continuam perpetuando “coronéis” pelo interior do Brasil, que continuam praticando condutas abusivas para angariar votos e se perpetuarem no poder.

A utilização indevida de programas sociais talvez seja a situação mais preocupante, já que grande parcela da população é dependente destes programas e a atuação dos políticos cria na consciência destas pessoas a ideia de que a alternância de poder poderá acarretar cortes ou extinção dos programas. Tem-se, então, um evidente desvio de poder na conduta destes agentes, sobretudo ao se apropriarem destes programas institucionais como se seus fossem e inculcando a ideia de que somente a continuidade de determinado grupo político no poder é que permitirá a permanência dos auxílios.

Ao invés de tentarem justificar a sua plataforma política e assim conquistarem o apoio dos eleitores, ainda existem inúmeros candidatos que manipulam os eleitores pelo medo e também pela troca de favores, tal como acontecia no passado.

Como estas práticas são comuns em todo o território nacional – e acontecem da eleição municipal até a nacional – os abusos influenciam a postura dos eleitores, que também acabam votando a partir de uma ótica que considera apenas o seu interesse, condicionando o

voto a satisfação de algum aspecto que lhe traga benefícios e relegando a preocupação com a coletividade para um segundo plano.

Neste sentido, tem-se as palavras de Manin, Pzeworski e Stokes (2006, p. 105):

Os cidadãos enfrentam o problema de estabelecer uma troca com os políticos – entre extrair rendas e perder o cargo ou não extrair renda e manter-se no cargo – que poderia induzi-los a manter comportamentos rentistas baixos, entendendo que manter rendas baixas significa fazer o que os eleitores querem. A visão padrão de como funciona o mecanismo de prestação de contas baseia-se no “voto retrospectivo”. Nesse enfoque, os cidadãos estabelecem algum parâmetro de desempenho para avaliarem os governantes: “meu salário deve subir pelo menos quatro por cento durante o período”, “as ruas precisam ser seguras”, ou até mesmo a “seleção nacional precisa classificar-se para a Copa do Mundo”. Os cidadãos votam contra os representantes a menos que satisfaçam esses critérios.

Estes critérios citados pelos autores são os mais diversos possíveis, indo das doações citadas nos julgados analisados até a promessa de um emprego na Administração Pública. Em todos os casos, os eleitores cedem o seu voto em troca de um benefício, não se preocupando efetivamente com o preparo dos candidatos para ocuparem os cargos de representação.

Dessa forma, a reiterada prática de atos abusivos pelos candidatos e o condicionamento pelos eleitores de parâmetros pouco preocupados com a coletividade tem feito com que o coronelismo do passado continue sendo uma marca nas eleições brasileiras.

Esta situação é vislumbrada, sobretudo, porque uma considerável parcela dos políticos que ainda estão na ativa no cenário nacional são descendentes ou apoiados pelos grupos e famílias que eram os coronéis de outrora, o que faz com que as gerações de hoje ainda possuam alguns vínculos das relações coronelistas do passado não tão distante.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A breve análise feita neste trabalho torna possível afirmar que a prática de condutas abusivas por parte dos candidatos nas eleições brasileiras é uma realidade latente e que continua interferindo na formação da vontade do eleitorado.

A partir de uma relação com os institutos do Direito Administrativo, a análise do abuso de poder no Direito Eleitoral fica mais compreensível, com as condutas de muitos candidatos sendo realizadas em desvio de finalidade, com a intenção clara de conseguir votos a todo custo, ainda que para isto seja necessária à quebra da isonomia do pleito.

A abordagem do passado histórico coronelista, pautada principalmente na clássica obra “Coronelismo, Enxada e Voto”, mostrou que os “coronéis” consolidavam seu poder a partir da sua relação com os eleitores mais pobres, para os quais eram benfeitores e que exigiam a contrapartida no momento da votação. Em acréscimo, a situação de vulnerabilidade dos municípios também era indispensável para que toda a rede de abusos nas esferas de poder fosse perpetuada.

Por derradeiro, a análise dos julgados do Tribunal Superior Eleitoral demonstra que condutas abusivas ainda continuam sendo praticadas pelos detentores e candidatos a cargos eletivos. Seja uma festa, uma troca por bens materiais ou a influência recebida a partir dos programas e da publicidade oficiais, a vontade dos eleitores ainda continua sendo influenciada por “coronéis” atuais, que se aproveitam das situações de desigualdade para barganharem votos.

Os recentes acontecimentos no universo político e a falta de consciência e participação democrática dos eleitores brasileiros, bem como os altos índices de desigualdade, são aspectos fundamentais que tem contribuído para a perpetuação da lógica coronelista no Brasil, já que muitos abusos acontecem e não são denunciados pelos eleitores, que aceitam trocar o seu voto por algum benefício, seja ele imediato ou futuro.

O incentivo de representações por parte dos eleitores aos órgãos competentes para investigar as práticas eleitorais abusivas e a consequente proposição de ações eleitorais, como a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) ou a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), bem como a necessária fiscalização e controle dos atos dos representantes eleitos são medidas que devem ser urgentemente adotadas pelas instituições e operadores que atuam no processo eleitoral.

Além disso, a proliferação de estudos acadêmicos na área do Direito Eleitoral e a maior capacitação dos magistrados, membros do Ministério Público e dos advogados que atuam diretamente nesta seara é fundamental para que as condutas abusivas dos candidatos sejam devidamente identificadas e punidas, evitando que situações revestidas como o “Mito de Proteu” maculem a vontade dos eleitores no momento máximo da democracia, que é o voto.

Somente quando os eleitores exercerem seu papel de legítimos titulares do poder e deixarem de também coadunarem com as práticas abusivas é que o coronelismo deixará de existir no Brasil e os corpos representativos serão realmente autênticos. Até lá, compras e troca de votos por favores continuarão presentes e toda a descrença na democracia e na representatividade não será superada.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 11 ed., revista, atualizada e ampliada. Salvador: JusPodivm, 2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2 ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria e prática do voto distrital. **Revista de Informação Legislativa**, ano 20, n. 78, p. 84-85, abr./jun., 1983.

BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira; QUINTANEIRO, Tânia. **Max Weber: um toque de clássicos**. 2. ed., rev. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

BARROS, Francisco Dirceu. **Manual de Prática Eleitoral**. Leme: JH Mizuno, 2016.

BARRETTO, Eduardo; FERNANDES, Letícia; JUNGBLUT, Cristiane; ALENCASTRO, Catarina. **Antes de votação, Temer distribuiu R\$ 15 bilhões em programas e emendas**. O Globo, 16 jul. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/antes-de-votacao-temer-distribuiu-15-bilhoes-em-programas-emendas-21596676>>. Acesso em: 04 dez. 2017.

BIM, Eduardo Fortunato. O poliformismo do abuso de poder no processo eleitoral: o mito de Proteu. **Revista de Direito Administrativo**, n. 230, Rio de Janeiro: out./dez., 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650**. Ministro Relator Luiz Fux. Brasília - DF, 17 de set. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>> Acesso em 10 agosto 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº. 8.367, de 28 de novembro de 2014**. Amplia os limites constantes do Anexo I, altera o valor do inciso I do art. 8º e os Anexos I, VII, VIII e X do Decreto no 8.197, de 20 de fevereiro de 2014, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2014, e dá outras providências. Brasília: 28 nov. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8367.htm> Acesso em 03 ago. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília: 29 jun. 1965. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm> Acesso em 10 dez. 2017

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº. 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília: 18 mai. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm> Acesso em 09 dez. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília: 02 jun. 1992. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm> Acesso em 10 dez. 2017

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília: 30 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm> Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.488, de 06 de outubro de 2017**. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei no 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília: 06/10/2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm#art1> Acesso em: 07 out. 2017.

CHAIA, Vera. A longa conquista do voto na história política brasileira. **Textos - Fundação São Paulo (PUC/SP)**. São Paulo: 01 de nov. 2011. Disponível em: <http://www.pucsp.br/fundasp/textos/downloads/O_voto_no_Brasil.pdf> Acesso em: 30 jun. 2017.

COELHO, Margarete de Castro Coelho. **A democracia na encruzilhada**: reflexões acerca da legitimidade democrática da Justiça Eleitoral Brasileira para cassação de mandatos eletivos. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

CORDEIRO, António Manuel da Rocha e Menezes. **Da boa fé no direito civil**. 5. reimpresão. Lisboa: Almedina, 2013.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral** :Teoria da inelegibilidade e direito processual eleitoral. 10 ed. revista e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

EDELMAN SIGNIFICA. **Edelman Trust Barometer 2017 aponta crise generalizada nas instituições no Brasil**. São Paulo: 09 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.edelman.com.br/propriedades/trust-barometer-2017>>. Acesso em: 20 out. 2017.

ESMERALDO, Elmana Viana Lucena. **Processo Eleitoral**: Sistematização das ações eleitorais. 3 ed. Leme: JH MIZUNO, 2016.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil – Vol. 1: Parte Geral e LINDB**. 10 ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Atlas, 2015.

GARCIA, Alessandro. **Tutela penal eleitoral**: aspectos teóricos e práticos. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2012.

GOMES, José Jairo. **Curso de Direito Eleitoral**. 12 ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2016.

- JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Rodrigues. **Curso de Direito Eleitoral**. Salvador: Juspodvm, 2016.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 7 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- MANIN, Bernard; PZERWORSKI, Adam; STROKE, Suzan C. Eleições e representação. **Lua Nova**, ano 05. ed. 67, p. 105-138. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2017.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno** 19 ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41 ed., atualizada até a Emenda Constitucional 84, de 02.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 edição revista e atualizada até a Emenda Constitucional 84 de 02.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015.
- NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- NIÉS, Pedro Henrique Távora Niés et. al. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Edipro, 2016.
- OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **Controle das eleições: virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- PEREIRA, Rodolfo Viana. **Tutela coletiva no Direito Eleitoral: controle social e fiscalização das eleições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 15 ed. atualizada de acordo com a Emenda Constitucional 91/2016 e as Leis ns. 13.107/2015, 13.146/2015 e 13.165/2015. Niterói: Impetus, 2016.
- SAMPAIO JUNIOR, José Herval. **Abuso do poder nas eleições: ensaios**. 2 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.
- SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Por 4 votos a 3, Plenário do TSE nega pedido de cassação da chapa Dilma e Temer**. Assessoria de Comunicação do TSE, Brasília: 09 de jun. 2017. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Junho/por-4-votos-a-3-plenario-do-tse-decide-pela-nao-cassacao-da-chapa-dilma-e-temer>> Acesso em: 10 jun. 2017.
- TSE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Recurso Especial Eleitoral nº. 85-7.2013.6.18.0025 - CLASSE 32/PI**. Relator: Ministro Antônio Herman de Vasconcelos e Benjamin. Data de julgamento: 08/11/2016. Data de publicação no DJE: 19 dez. 2016.

TSE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Recurso Especial Eleitoral n. 801 -42.2012.6.20.0029 - CLASSE 32— ITAJÁ /RN.** Relator: Ministro Herman Benjamin. Data de julgamento: 23/08/2016.

TSE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Recurso Especial Eleitoral n. 1380-69.2014.6.07.0000 - CLASSE 37/DF.** Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Data de julgamento: 07/02/2017.

ZÍLIO, Rodrigo Lópes. **Direito Eleitoral.** São Paulo: Verbo Jurídico, 2008.