
AS CONDUTAS VEDADAS E O ABUSO DE PODER POLÍTICO DO AGENTE PÚBLICO NO PLEITO ELEITORAL

*João Ricardo Anastácio da Silva**

*Renata Chabowski Desplanches***

RESUMO

O presente artigo visa analisar a ocorrência de abuso de poder político cometido pelo agente público durante as campanhas eleitorais, sejam elas gerais ou municipais, através da prática de condutas vedadas descritas no art. 73, incisos III, V e VIII, da Lei nº 9.504/97, que se referem, em síntese, a Gestão de Pessoal e como essas práticas, podem afetar a liberdade dos eleitores e interferir, ilegalmente, na integridade do processo eleitoral. Além disso, busca-se demonstrar o posicionamento adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos Tribunais Regionais Eleitorais a respeito da matéria e aplicação das sanções.

Palavras-chave: abuso de poder político; condutas vedadas aos agentes públicos; democracia representativa; direito eleitoral; igualdade de oportunidades entre os competidores; instrumentos processuais; sanções; violação aos princípios.

ABSTRACT

This article aims to analyze the occurrence of abuse of political power committed by public officials during election campaigns, whether general or municipal, through the practice of prohibited conduct described in art. 73, items III, V and VIII of Law No. 9.504/97, which refer, in summary, the management of personnel and how these practices may affect the freedom of voters and interfere, illegally, in the integrity of the electoral process. In addition, it seeks to demonstrate the position adopted by the Superior Electoral Court (TSE) and the Regional Electoral Courts regarding the matter and the application of sanctions.

Keywords: abuse of political power; forbidden conducts to public agents; representative democracy; electoral law; equal opportunities among candidates; electoral procedure mechanisms; penalties; principles violation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 DEMOCRACIA BRASILEIRA E AS GARANTIAS DO PROCESSO ELEITORAL. 2.1 Da igualdade de oportunidades entre os candidatos. 2.2 Da liberdade para o exercício do sufrágio. 3 CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS E O ABUSO DE PODER POLÍTICO. 3.1 Definição de agente público para fins eleitorais. 3.2 Gestão de pessoal, art. 73, incisos III, V e VIII da Lei nº 9.504/97. 4

* Advogado. Professor do Curso de Direito do Centro Universitário Filadélfia – UniFil. Orientador do artigo

** Advogada. Formada em Direito pelo Centro Universitário Filadélfia – Unifil. Pós-Graduada em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina.



INSTRUMENTOS PROCESSUAIS CABÍVEIS PARA REPRIMIR O ABUSO DE PODER POLÍTICO ATRAVÉS DA PRÁTICA DE CONDUTAS VEDADAS. 4.1 Uma análise da gravidade da conduta abusiva como parâmetro para a cassação de mandato. 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

Há diversas formas de abuso de poder, dentre eles, o político, que será analisado no presente trabalho. O intuito é demonstrar como a prática de determinadas condutas vedadas pelos agentes políticos, podem ser caracterizar abuso de poder político, através da utilização da máquina pública para angariar vantagens indevidas e ocasionar, indevidamente, desigualdade entre os candidatos.

Para tanto, será demonstrado algumas das condutas vedadas previstas na Lei das Eleições (nº 9.504/97), especificamente àquelas que possuem relação com a gestão de pessoal, e qual têm sido o entendimento dos Tribunais especializados ao se debruçarem a matéria.

Pretende-se ainda, analisar com especial cuidado, as decisões judiciais que ensejaram a cassação de mandato por abuso de poder político através da prática de condutas vedadas.

A fim de se aprofundar no assunto, serão apreciadas as principais discussões doutrinárias sobre a legitimidade das decisões judiciais de cassação de mandato: se são elas contra majoritárias por alterar, em tese, o resultado das urnas, ou se podem ser vistas como forma de restabelecer a verdadeira soberania popular, violada pela eleição que se der mediante a prática de abusos capazes de inverter a própria vontade popular.

Assim, busca-se desenvolver a ideia de que as condutas que interferem (ilicitamente) o resultado das urnas, merecem ser sancionadas, desde que, haja especial análise do caso concreto, a fim de que a intervenção do Poder Judiciário – no próprio resultado das eleições -, seja razoável e proporcional, não afastando, sob hipótese alguma (quando ausente os requisitos necessários) a vontade popular.

2 DEMOCRACIA BRASILEIRA E AS GARANTIAS DO PROCESSO ELEITORAL

O conceito de democracia teve origem na Grécia, mais precisamente em Atenas, cujo significado literal, foi extraído dos vocábulos *demos* (povo) e *kratos* (poder), expressão compreendida como “poder exercido pelo povo” (AZAMBUJA, 1998, p. 12).



A democracia - concebida como um regime ideal de representação –, vigente no Brasil, exige que se conceda ao cidadão a plenitude para o exercício de sua autodeterminação (ZILIO, 2019, p. 41).

Sendo assim, para além do exercício periódico do voto, o regime democrático se caracteriza através da defesa dos direitos fundamentais, da preservação das instituições e técnicas de que se vale, podendo ser entendido como um sistema de expectativas, não somente pelo aspecto procedimental, mas ainda por um elemento substantivo, conexas com a luta pelo progresso social.

Entretanto, tendo em vista o objetivo do presente trabalho, é preciso destacar, especialmente, a importância das eleições nesse regime. Segundo Badie (2014, p. 95 *apud* ALVIM, 2019, p. 32) as eleições são como “um princípio de governo que constitui o próprio fundamento da democracia representativa”, isso porque, o poder só é legítimo se exercido pelo povo, através dos representantes por ele escolhido.

A partir disso, é possível compreender que o método eleitoral – aspecto essencial do regime vigente no Brasil - é produzir um poder temporal, estável e amplamente admitido, em função de uma conexão direta com a vontade do estrato majoritário do povo (FARIAS NETO, 2011, p. 181).

Diante da evidente importância das eleições periódicas para a preservação do próprio regime democrático, a legislação passou a prever garantias e regras -decorrentes de princípios como paridade de condições, liberdade de escolha e respeito à soberania popular -, que pudessem assegurar um processo eleitoral íntegro e legítimo.

2.1 Da igualdade de oportunidades entre os candidatos

A primeira garantia, é a paridade de condições entre os candidatos, que segundo Aline Osório (2017, p. 15), “é fundamental para a autenticidade de um certame eleitoral”, à medida que “qualquer jogo, inclusive o democrático, somente pode ser jogado se os competidores estiverem em condições de igualdade, não se podendo admitir que ganhadores e perdedores estejam definidos antes da partida”.

Para o Tribunal Superior Eleitoral, a igualdade de chances entre os competidores, é entendida como a necessária concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, sem a qual se compromete a própria essência do processo democrático, qualificando-



se como violação àqueles princípios a manipulação do eleitorado. (Respe nº68.254/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJE 20.5.2014).

Assim sendo, a persecução da legitimidade política ordena a eliminação de todos os traços de abuso de poder nas eleições, uma vez que o princípio da isonomia em matéria eleitoral, como ressaltado, impede a realização de eleições injustas ou desleais, assegurando aos participantes um embate especialmente aberto, equilibrado e justo (ALVIM, 2019, p. 122).

Dessa forma é necessário reconhecer que os esforços para proteger e fomentar a integridade eleitoral devem refletir um compromisso permanente que envolve a criação de marcos jurídicos que assegurem que os postulantes contem com oportunidades semelhantes para competir (CGED, 2012 *apud* ALVIM, 2019), ou seja, é preciso que a legislação eleitoral seja aprimorada constantemente para fornecer, não só aos candidatos, mas também aos eleitores, um processo eleitoral legítimo.

2.2 Da liberdade para o exercício do sufrágio

Outra garantia inerente ao processo eleitoral é a liberdade do eleitor para o exercício do sufrágio, que pode ser definida, segundo Gonçalves Figueiredo (2013), como um princípio superior de toda a ordem democrática, porque a garantia dessa liberdade é o que garante a existência de uma comunidade política regida pelo princípio da autodeterminação.

Ou seja, a garantia ao exercício do sufrágio, que corresponde à expressão concreta de um direito que reconhece ao indivíduo a possibilidade de intervir no processo de seleção dos governantes que acedem a esta condição através da eleição política, traduz, basicamente, uma condição de cidadania que é independente do seu uso. O exercício deste direito implica um acto (voto) que manifesta uma escolha especificamente destina à legitimação do mando.

Ao traduzir uma operação de vontade do eleitor, o voto concretiza o princípio da representação popular, ou, nos termos de António Cândido (1998, p. 19), o “exercício do direito de soberania” e, na sua relação com a representação política, corresponde a uma “operação de vontade que se chama consentimento”, isto é, a uma operação de assentimento e de confiança (HAURIOU 1929 *apud* ALVIM, 2019, p. 93).

Para Bonavides (2015, p. 256), o voto secreto é uma garantia instrumental para a liberdade e para o autoconvencimento, de modo que, o sigilo do voto contribui significativamente na preservação da escolha individual do eleitor.



Conclui-se, assim, que “o sufrágio é livre quando se exerce no quadro de uma sociedade pluralista e autodeterminada, e na qual sejam garantidos a autonomia privada e os direitos fundamentais dos cidadãos” (MORAIS, 2018, p. 77 *apud* ALVIM, 2019, p. 104), ou seja, a ideia de liberdade e legitimidade do sufrágio é absolutamente oposta à supressão do livre-arbítrio do eleitor.

3 CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS E O ABUSO DE PODER POLÍTICO

Passa-se agora ao tema central do presente trabalho: análise das condutas vedadas sob a ótica do abuso de poder político.

Trazidas pela Lei nº 9.504/97, as condutas vedadas podem ser definidas como um conjunto de ações proibidas aos agentes públicos durante o ano eleitoral ou os 3 (três) meses que antecedem as eleições. São proibições que, se não observadas, tendem a afetar a lisura e o equilíbrio da disputa.

Para Rodrigo López Zilio (2016, p. 585), as condutas vedadas constituem-se como “espécie do gênero abuso de poder político”, expressão jurídica que representa, em síntese, o uso irregular da estrutura administrativa, seja física ou material.

Apesar disso, há uma diferenciação importante entre os institutos: a caracterização das condutas vedadas dependem, obrigatoriamente, da devida previsão legal, cujas hipóteses (atuais) são àquelas previstas nos artigos 73 a 78 da Lei nº 9.504/97, já para a caracterização do abuso de poder político, é necessário demonstrar que a prática de uma ou mais condutas vedadas, possuem gravidade suficiente para macular a lisura do pleito.

Desse modo, o que vai determinar a caracterização do abuso de poder político, consubstanciada na prática de conduta vedada e a aplicação da cassação de mandato, é a demonstração da gravidade do ato apurado (conceito que será tratado mais adiante).

Somente a partir disso, o Poder Judiciário - sem se descuidar ainda dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade -, deve sancionar o agente público ou o candidato beneficiário, seja com a aplicação de multa, cassação do registro ou do diploma e até inelegibilidade (art. 1º, inciso I, alínea “j” da Lei Complementar nº 64/90), a depender, como mencionado, da análise do caso concreto.

258



3.1 Definição de agente público para fins eleitorais

Antes de se aprofundar nas 3 (três) condutas vedadas, objetos do presente estudo, faz-se indispensável compreender o conceito de agente público, o qual detém potencialidade suficientes para praticar atos vedados e angariar vantagens indevidas para sua disputa ou de seus apoiadores.

O referido conceito advém da própria Lei das Eleições (nº 9.504/97), que em seu §1º do art. 73, estabelece que o agente público é 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.

Além do agente público formal, acima definido, a doutrina também traz a figura do agente público de fato, que é aquele que não possui vínculo formal com o Estado, mas cujas ações revelam poder de mando, influência ou vinculação com o Poder Público (PINHEIRO, 2020, p. 164).

Dessa maneira, embora a conceituação de agente público esteja contida no §1º do art. 73, da Lei nº 9.504/97, é certo dizer que ela não é restrita, pois segundo a doutrina, também poderá ser caracterizado agente público aquele que, mesmo não possuindo vínculo formal com o Poder Público, demonstre, através de suas ações, sua influência e poder de decisões, caracterizando, portanto, a figura do agente público de fato.

3.2 Gestão de pessoal, art. 73, incisos III, V e VIII da Lei nº 9.504/97

Dentre as diversas condutas proibidas de serem praticadas pelo agente público - em ano eleitoral ou nos 3 (três) meses que antecedem as eleições e até a posse dos eleitos -, apenas três, contidas nos incisos III, V e VIII do art. 73 da Lei nº 9.504/97 serão tratadas no presente trabalho, as quais envolvem, em síntese, a gestão de servidores públicos.

A primeira vedação a ser analisada, possui ampla incidência e está contida no art. 73, inciso III, que assim dispõe:

III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou



coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado. (BRASIL, 1997, sem paginação).

Conforme se verifica da leitura do dispositivo, é proibido ao gestor público utilizar-se de servidores públicos durante o horário de expediente em favor da campanha eleitoral de determinado candidato, partido político ou coligação, o que quer dizer que, o servidor público ou empregado da administração pública está impedido de prestar serviços para os candidatos, partidos ou coligações, a não ser que esteja licenciado ou em horários diversos ao seu expediente profissional (VELOSO, 2009).

Verifica-se, portanto, que a norma em referência cuidou de impedir que o capital humano propulsor da realização das atividades estatais seja direcionado aos comitês de campanha eleitoral, na medida em que se teria nítida hipótese violadora de princípios basilares como a moralidade, impessoalidade, dentre outros (BRASIL, 2020).

As sanções serão tratadas adiante, mas cabe deixar consignado o seguinte ensinamento extraído da Cartilha Orientadora para os Mandatários do Poder Legislativo Estadual nas Eleições 2020, elaborada pela Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (2020, p. 26):

A incidência da malversação do referido dispositivo implicará na suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. §§ 4º e 8º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997); e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não (cf. § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

Nesse contexto – apenas para elucidar de forma muito resumida -, destaca-se que o TSE costuma reconhecer a prática da conduta vedada – quando comprovada a utilização de servidores na campanha em horário de expediente –, mas afastar o abuso de poder político (em atenção a proporcionalidade e razoabilidade), se referida utilização, não comprometeu, em grau significativo, a isonomia entre os candidatos ou a normalidade e legitimidade do pleito. O segundo inciso a ser analisado é o inciso V do art. 73 da LE, que veda ao agente público, nos três meses que antecedem as eleições até a posse dos eleitos:

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o



exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários. (BRASIL, 1997, sem paginação, grifo do autor).

Nas lições de Rodrigo López Zilio (2016, p. 604), trata-se de norma que objetiva evitar a utilização indevida do quadro de pessoal da Administração Pública, com interferência na igualdade de oportunidade entre os candidatos, ou seja, espera-se evitar que os agentes públicos, com base em seus interesses políticos, pratiquem atos de perseguição a desafetos políticos e favorecimento indevidos a apoiadores.

É comum que boa parte das pessoas já ouvirem, em algum momento, que boa parte dos eleitores determinam em quem votar, mediante a oferta (pelo candidato) de uma vaga de emprego na Administração, ou então, no caso daqueles que já ocupam função, que possuem compromisso de votar com o “patrão” com medo de perder o emprego (no caso de comissionados) ou de ser perseguido (no caso de servidores efetivos).

É por isso que, as vedações acima elencadas – limitada a circunscrição do pleito - surgiram, a fim de evitar a concessão de benefícios pela adesão a determinada candidatura, através da admissão de servidores público, ou punição de servidores pelo não engajamento, seja por meio de remoção, transferência e/ou demissão sem justa causa, inclusive de temporários. (BRASIL, 2015). Nesse contexto, merece registro que qualquer ato que dificulte ou impeça o regular exercício funcional também configura conduta vedada (BRASIL, 2010).

Há uma decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo¹, em que a prática de abuso de poder político, consubstanciada na prática da conduta vedada prevista no art. 73, V, da Lei nº 9.504/97, foi reconhecida, isso porque, se comprovou 14 (quatorze) contratações realizadas no período proibido, dando ensejo a cassação do diploma dos cargos de prefeito e

¹ (TRE-ES - RE: 000030285 IRUPI - ES, Relator: FERNANDO CÉSAR BAPTISTA DE MATTOS, Data de Julgamento: 21/06/2021, Data de Publicação: DJE - Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do ES, Tomo 119, Data 30/06/2021, Página 3/4)



vice-prefeito, inelegibilidade pelo período de 8 anos e o pagamento de multa no valor de 100,00 (cem) UFIRs.

O entendimento mencionado traduz a posição adotada pelas demais Cortes Eleitorais, no sentido de que, havendo nos autos conjunto probatório suficiente para caracterizar a conduta vedada em apreço, tendente a comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito, a procedência e imposição das sanções é absolutamente cabível.

Finalmente, o último inciso a ser analisado, que também envolve os servidores públicos lotados nas esferas da Administração Pública, é o inciso VIII, do art. 73 da Lei nº 9.504/97, que assim dispõe:

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos. (BRASIL, 1997, sem paginação).

Da leitura do texto normativo, verifica-se que é vedado – na circunscrição do pleito e nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem a eleição até a posse dos eleitos - qualquer recomposição que exceda o repique inflacionário, seja qual for a denominação dada ao acréscimo financeiro (ZILIO, 2016, p. 605), e como esclarece Igor Pereira Pinheiro (2020, p. 309), a vedação se dá pelos seguintes motivos:

Não raro os detentores do poder (candidatos à reeleição), em período eleitoral, ficam casuisticamente sensibilizados com os reclamos de aumento salarial ou da necessidade e importância de determinadas categorias (não por acaso, aquelas que possuem considerável número de filiados). Esse detalhe, aliás, é de fundamental importância: a vedação em estudo não exige para a sua configuração que todas as categorias sejam contempladas pelo aumento indevido, sendo suficiente que apenas uma goze do benefício indevido.

Destaca-se que, iniciado o período vedado (180 dias antes do pleito) encontra-se interdito até mesmo o envio de projeto de lei contrário à norma em estudo. E mais, caso a iniciativa legislativa tenha ocorrido antes do período de vedação, mas a aprovação tenha se dado somente após o mesmo, o incremento remuneratório deverá ficar adstrito ao índice inflacionário, conforme já manifestado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (PINHEIRO,



2020, p. 310)².

Para ilustrar o entendimento adotado pela Justiça Eleitoral sobre a vedação disposta no art. 73, VIII da LE, destaca-se uma decisão, de 2019 do TSE (autos nº Ac. de 9.4.2019 no RO nº 763425), em que reconheceu o prejuízo à normalidade e à legitimidade do pleito dado o contexto revelador de gravidade, sobretudo ante a revisão remuneratória – em patamares superiores à de mera recomposição inflacionária de 24 (vinte e quatro) categorias profissionais do Estado do Rio de Janeiro, o que representou na época 336.535 servidores públicos. Justificada, portanto, na quadra da conduta vedada, a imposição da pena mais grave.

Além das sanções decorrentes da violação da norma eleitoral, também é válido destacar que a conduta tipificada no art. 73, inciso VIII da LE pode ser enquadrada como irresponsabilidade fiscal, caso o aumento aprovado nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, conforme preconiza o artigo 21, da LC nº 101/2000 (LRF) (PINHEIRO, 2020, p. 313).

Portanto, assim como as demais vedações, o dispositivo normativo acima analisado pretende impedir que os agentes públicos utilizem-se indevidamente das sua função para se auto beneficiar ou beneficiar determinados candidatos.

263

4 INSTRUMENTOS PROCESSUAIS CABÍVEIS PARA REPRIMIR O ABUSO DE PODER POLÍTICO ATRAVÉS DA PRÁTICA DE CONDUTAS VEDADAS

Neste tópico, serão demonstrados os instrumentos processuais passíveis de serem acionados junto à Justiça Eleitoral pelos legitimados previstos no art. 22 da LC nº 64/90 (partidos, coligações, candidatos e Ministério Público), a fim de cessar ou reprimir a prática de condutas vedadas durante a disputa eleitoral, seja mediante aplicação de multa pecuniária, cassação de registro ou diploma e ainda, declaração de inelegibilidade.

A primeira hipótese, é a “representação por conduta vedada”, assim nomeada pela doutrina e pela Resolução do TSE, que pode ser proposta ainda antes do registro até a data da diplomação, conforme estabelecido no art. 73, §12º, da Lei nº 9.504/97.

Considerando que as condutas vedadas constituem-se espécie do gênero abuso de

² (CONSULTA, nº 782, Resolução nº 21296 de 12/11/2002, Relator(a) Min. Fernando Neves da Silva, Publicação: DJ – Diário de Justiça, Volume I, Data 07/02/2003, Página 133 RJTSE – Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 14, Tomo 1, página 420).



poder, também é possível (2ª hipótese) o manejo de ação de investigação judicial eleitoral, popularmente chamada de (AIJE), que visa, nas palavras de Igor Pereira Pinheiro (2020, p. 543) “combater qualquer conduta abusiva praticada antes ou durante o processo eleitoral e capaz de afetar a normalidade e a legitimidade das eleições”.

O procedimento processual adotado, assim como na representação por conduta vedada, é o previsto no art. 22 da LC nº 64/90, considerado o rito sumário na esfera eleitoral, o que significa dizer que, o prazo para propositura e demais regramentos a serem observados, serão os mesmos na representação e na AIJE.

Apesar dos dois instrumentos processuais acima tratados serem os comuns e adequados, não se pode ignorar a existência da ação de impugnação de mandato eletivo (AIME), prevista no artigo 14 §§10 e 11, da CF/88.

Em regra, a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) não visa combater o abuso de poder político, entretanto, caso haja um entrelaçamento com o abuso de poder econômico, a jurisprudência entende pela possibilidade de ajuizamento da ação (PINHEIRO, 2020, p. 370) nos casos narrados neste trabalho.

Portanto, somente será cabível o ajuizamento de AIME para reprimir as condutas vedadas, quando for possível demonstrar, além do abuso de poder político, a presença de abuso de poder econômico.

264

4.1 Uma análise da gravidade da conduta abusiva como parâmetro para a cassação de mandato

As garantias do processo eleitoral (igualdade de oportunidades entre os candidatos e a liberdade para o exercício do sufrágio) surgiram para assegurar a higidez das eleições no Brasil, atribuindo a competência de fiscalizar e tutelar a disputa, à Justiça Eleitoral.

Nesse cenário, durante e ao final dos pleitos eleitorais, são propostas, junto à Justiça Eleitoral, milhares de representações, Aije's e Aime's questionando a legitimidade e normalidade do pleito e buscando, sobretudo, a imposição da cassação de mandato dos candidatos (eleitos ou não) pela Justiça Eleitoral.

Sendo assim, a Justiça Eleitoral têm competência – sob a justificativa de resguardar a legitimidade e normalidade do pleito – de aplicar a sanção de cassação de mandato, chamada por Frederico Alvim (2019, p. 345), de decisão de *ultima ratio*, ou seja, àquela que só deve ser



imposta em conjunturas absolutamente inescapáveis, sob pena de violação à própria soberania popular.

Entretanto, é preciso destacar que caracterização do abuso de poder, desde a LC 135/2010, só ocorre mediante a comprovação da gravidade da circunstâncias, que segundo recente entendimento do TSE³, é configurada pela “somatória de aspectos qualitativos e quantitativos”, ou seja, diz respeito ao grau de reprovabilidade da conduta e à significativa repercussão a fim de influenciar o equilíbrio da disputa eleitoral.

Portanto, somente a partir da inequívoca demonstração da gravidade das circunstâncias - que somente poderá ser aferível a cada caso concreto - a cassação de mandato fica autorizada, já que nesse contexto, passa a ser considerada a única medida capaz de restabelecer a legitimidade do processo eleitoral tão cara à democracia representativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante todo o exposto, pôde se verificar que as condutas vedadas surgiram para evitar que os agentes públicos - em sua maioria detentores de poder, que buscam a reeleição ou eleger seus sucessores – utilizem, indevidamente, a máquina pública para angariar vantagens indevidas.

265

Pretendeu-se demonstrar que se as garantias inerentes ao processo eleitoral - igualdade de oportunidades entre os competidores e liberdade para o exercício do sufrágio – não forem asseguradas, não é possível reconhecer a disputa e o resultado como legítimo.

Dentre as diversas vedações, o trabalho escolheu tratar, especialmente, das condutas relacionadas à Gestão de Pessoal (dispostas nos incisos III, V e VIII do art. 73 da Lei nº 9.504/97), frequentemente praticadas.

Demonstrou-se ainda que, a Representação por Conduta Vedada e a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), que têm seus procedimentos delineados na LC nº 64/90, são os meios processuais cabíveis para combater a prática dessas condutas. Assim como, a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) também pode ser utilizada a partir da necessária correlação da prática de conduta vedada e abuso de poder político com o abuso de poder econômico.

Ao final, verificou-se a aplicação das sanções aos agentes públicos e aos candidatos

³ Recurso Ordinário Eleitoral nº 0603975-98.2018.6.16.0000



beneficiados, através de uma análise da jurisprudência eleitoral, sobretudo àquelas que deram ensejo a cassação de mandato com a aplicação da inelegibilidade.

Constatou-se no decorrer deste estudo, que a gravidade da conduta, consistente em seu potencial de lesar a legitimidade do pleito democrático, configura elemento essencial para a caracterização do abuso de poder e a consequente sanção de cassação de registro ou diploma.

Diante disso, concluiu-se que a atuação dos agentes públicos à margem da legislação eleitoral afeta a normalidade e a legitimidade do pleito eleitoral, motivo pelo qual faz-se necessário o efetivo combate às condutas que tendem a desequilibrar a igualdade entre os candidatos, assegurando a verdadeira vontade popular.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 11. ed. Salvador: Jus Podivn, 2017.

ALVIM, Frederico Franco. **Abuso de Poder nas Competições Eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2019.

ANDRADE, Ana Luíza Mello Santiago. **Lei Saraiva**. Disponível em: <https://www.infoescola.com/historia/lei-saraiva/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

ARÉCHAGA, Justino Jiménez de. **Teoría del gobierno**. Montevideo: FCU, 2016.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Globo, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Qual a Democracia?** São Paulo: Loyola, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 05 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9504, 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento nº 26849. Acórdão de 20.08.2015. Relator Min. Henrique Neves da Silva. **Diário de Justiça Eletrônico**, tomo 203, 26 out. 2015.



BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 11207. Acórdão de 17.11.2009. Relator Min. Arnaldo Versiani Leite Soares. **Diário da Justiça Eletrônico**, tomo 030, 11 fev. 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso em Mandado de Segurança nº 5390. Acórdão. Relator Min. João Otávio de Noronha. **Diário de Justiça eletrônico**, tomo 99, p. 71, 29 maio 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 73646. Acórdão. Relator Min. Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin. **Diário de Justiça eletrônico**, 13 jun. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 76210. Acórdão de 10.03.2015. Relator Min. Luiz Fux. **Diário de Justiça Eletrônico**, tomo 84, 06 maio 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 119653. Acórdão. Relatora Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio. **Diário de Justiça Eletrônico**, 12 set. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Representação nº 84890. Acórdão de 04.09.2014. Relator Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. **Diário de Justiça Eletrônico**, tomo 184, 01 out. 2014.

267

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 21296 de 12.11.2002. Relator Min. Fernando Neves Da Silva. **Diário de Justiça**, v. 1, p. 133, 07 fev. 2003.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 10520. Acórdão. Relator Min. Gilmar Ferreira Mendes. **Diário de Justiça Eletrônico**: 23 fev. 2016.

CALDAS, Felipe Ferreira Lima Lins. **Abuso de Poder, Igualdade e Eleição: O Direito Eleitoral em Perspectiva**. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Medina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**: volume II. 4. ed. Lisboa: Coimbra, 2010.

CHAIA, Vera. **A longa conquista do voto na história política brasileira**. Disponível em: https://www5.pucsp.br/fundasp/textos/downloads/O_voto_no_Brasil.pdf. Acesso em: 17 out. 2021.

COELHO, Marcus Vinícius Furtado Coelho. A gravidade das circunstâncias no abuso de poder eleitoral. **Revista Eleições & Cidadania**, 2012. Disponível em: http://capa.tre-rs.jus.br/arquivos/COELHO_Marcus_A_gravidade.pdf. Acesso em: 29 set. 2021.



ESMERALDO, Elmana Viana Lucena. **Processo Eleitoral: Sistematização das Ações Eleitorais**. São Paulo: JH Mizuno, 2012.

FARIAS NETO, Pedro Sabino. **Dissertação sobre o prestígio conferido ao método eleitoral frente a outras formas de transferência de poder**. São Paulo: Atlas, 2011.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995.

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

GARCIA, Emerson. **Abuso de Poder nas Eleições: Meios de Coibição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

GOMES, Helton Simões; REIS, Thiago. **Brasil tem 1 prefeito retirado do cargo a cada 8 dias pela Justiça Eleitoral**. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/02/brasil-tem-1-prefeito-retirado-do-cargo-cada-8-dias-pela-justica-eleitoral.html>. Acesso em: 23 out. 2021.

GOMES, José Jairo. **Abuso de poder: Direito Eleitoral**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GONÇALVES, Figueiredo Hernán R. **Manual de derecho electoral: principios y reglas**. Buenos Aires: Di Lalla Ediciones, 2013.

MALDONADO, Helio Deivid Amorim. Potencialidade Lesiva nas Ações Eleitorais. **Estudos Eleitorais**, v. 8, n. 3, set./dez. 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br>. Acesso em: 01 out. 2021.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil: Do Império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NOLETO, Murilo Salmito; NOLETO, Ariadne Antônia Tito da Costa. Abuso de poder público. **Revista Eletrônica da EJE**, Brasília, ano 1, n. 5, p. 23-24, ago./set. 2011.

NUNES, Allan Titonelli. **Princípios que norteiam as condutas vedadas**. 2021. Disponível em: <https://abradep.org/midias/destaques/principios-que-norteiam-as-condutas-vedadas/>. Acesso em: 21 out. 2021.

OSORIO, Aline. **Direito Eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande Pereira. Cassação de Mandato, o Novo Efeito Suspensivo Automático do Código Eleitoral e a Tutela de Evidência do NCPC. DIREITO



DO ESTADO EM DEBATE. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Paraná**, Curitiba, n. 7, p. 37-77, 2016. Disponível em:

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Juridica-PG-PR_n.07.02.pdf.

Acesso em: 25 set. 2021.

PINHEIRO, Igor Pereira. **Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em ano eleitoral**. 3. ed. Leme: JH Mizuno, 2020.

PORTO, Walter Costa. **O Voto no Brasil: da colônia à quinta república**. 2. ed. Rio de Janeiro: Top Books, 2002.

RIO GRANDE DO NORTE. Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte. **Cartilha Orientadora para os Mandatários do Poder Legislativo Estadual nas Eleições**. 2. ed. Natal: Procuradoria-Geral da ALRN, 2020.

SALGADO, Eneida Desirre. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SILVA, Daniel Neves. **História das eleições no Brasil**. Disponível em:

<https://brasilecola.uol.com.br/historiab/historia-das-eleicoes-no-brasil.htm>. Acesso em: 02 jun. 2021.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e teoria geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

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

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: responsabilidade civil**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ZILIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato: um método de estruturação**. Salvador: JusPodivm, 2019.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.

