



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

MÁRCIO AUGUSTUS BARBOSA LEITE TIMÓTHEO

**ABUSO DE PODER ECONÔMICO EM ATOS DE PRÉ-CAMPANHA: UMA
ANÁLISE DA DECISÃO DO TSE NO RECURSO ORDINÁRIO Nº 601616-19/MT**

**JOÃO PESSOA
2020**

MÁRCIO AUGUSTUS BARBOSA LEITE TIMÓTHEO

**ABUSO DE PODER ECONÔMICO EM ATOS DE PRÉ-CAMPANHA: UMA
ANÁLISE DA DECISÃO DO TSE NO RECURSO ORDINÁRIO Nº 601616-19/MT**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Marcelo Weick Pogliese

JOÃO PESSOA
2020

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

T585a Timotheo, Marcio Augustus Barbosa Leite.
Abuso de poder econômico em atos de pré-campanha: uma
análise da decisão do TSE no recurso ordinário N°
601616-19/MT / Marcio Augustus Barbosa Leite Timotheo.
- João Pessoa, 2020.
55 f.

Orientação: Marcelo Weick Pogliese.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Abuso de poder. 2. Pré-campanha. 3. Direito
eleitoral. I. Pogliese, Marcelo Weick. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

MÁRCIO AUGUSTUS BARBOSA LEITE TIMÓTHEO

**ABUSO DE PODER ECONÔMICO EM ATOS DE PRÉ-CAMPANHA: UMA
ANÁLISE DA DECISÃO DO TSE NO RECURSO ORDINÁRIO Nº 601616-19/MT**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Marcelo Weick Pogliese

DATA DA APROVAÇÃO: 15 DE DEZEMBRO DE 2020

BANCA EXAMINADORA:

**Prof. Dr. MARCELO WEICK POGIESE
(ORIENTADOR)**

**Prof. Ms. FÁBIO BRITO FERREIRA
(AVALIADOR)**

**Prof. Dr. GEILSON SALOMÃO LEITE
(AVALIADOR)**

AGRADECIMENTOS

Estes agradecimentos se iniciam, naturalmente, pelo começo de tudo. À minha família, que me moldou e me ofereceu o privilégio de poder focar exclusivamente em minha própria caminhada, vivendo as fases como elas tem de ser e formando as bases que me permitem sonhar adiante, todo o meu amor e a gratidão de quem sempre encontrou acolhimento e apoio onde mais importa, em casa.

Dos mais importantes afetos e amores, o meu agradecimento e todo o meu coração ao amor de minha vida, Marianne, que, do nascedouro deste sonho que ora se realiza aos sonhos que ainda haveremos de viver, foi colo, acalento e compreensão. Foi ela a certeza quando havia dúvida, e confiança quando eu mesmo pus em xeque meus próprios passos.

Nas andanças e trajetórias da vida, sou feliz em carregar comigo a maior casa que fiz fora do lar. Minha história se confunde com a deles e a amizade que nutrimos uns pelos outros é a bússola que sempre nos guia ao reencontro. Aos meus amigos do Marista, toda a gratidão pelas histórias, choros e alegrias compartilhados, e toda a minha satisfação em dividir com eles, em paralelo e sempre, esta etapa que agora se encerra.

A Universidade é feita de pessoas e de ideias; e foi em uma dessas ideias que me encontrei e na qual me fiz para além de apenas aluno. Agradeço ao Diretório Acadêmico Professor Tarcísio Burity, o nosso DATAB, por todo o aprendizado e a confiança que recebi ao liderar tantas pessoas incríveis em nome de um projeto cujo legado me deixa orgulhoso. Agradeço, especialmente, aos grandes e bons amigos que construí nessa fase que se confunde com minha própria vivência na UFPB e que carregarei, sem dúvidas, nesses novos tempos que estão se iniciando.

Não posso deixar de ser grato, também, a todos os mentores e professores que, generosamente, ajudaram a construir minha experiência acadêmica e profissional. A meus orientadores de monitoria, pesquisa e extensão, meu carinho e congratulação por serem pilares da educação pública e por firmarem, diariamente, seu compromisso com a cátedra, principalmente em tempos de patológica violência contra a ciência nacional.

Aos mentores profissionais, lembro com gratidão da equipe da Unidade de Assessoria Jurídica do SEBRAE/PB, onde me inseri no mercado de trabalho e pude aprender, pelo exemplo e pela orientação, com advogadas de excelência. Ainda, agradeço, com destaques, a todos os companheiros de dia-a-dia dos escritórios que me permitiram sonhar a advocacia. Ao professor Marcelo Weick, que o é na academia, neste trabalho e na profissão, minha gratidão por ensinar a excelência, a criatividade e a pensar grande. Ao meu amigo e diário mentor, Carlos

John, na pessoa de quem saúdo a todos os advogados que por minha trajetória passaram, minha gratidão por todo o ensinamento cotidiano e pela generosidade de acreditar no meu trabalho.

Propositadamente ao fim destes agradecimentos, por entender que é o único fim que aqui se impõe, rememoro aqueles com quem dividi as dores e as glórias da caminhada na graduação. Àqueles que me abraçaram pela amizade e que mostraram a doçura no meio do azedume que, por vezes, existiu no compasso cotidiano, todo o meu carinho. A João, Lara, Paloma, Ingrid, Maurício, Lília e Kaio vão, com afeto, meus agradecimentos por toda a amizade, conversas, palavras e momentos.

Aos meus amigos Sophia, George, Zé Neto, Amanda, Lucas, Edu, Marília, Nathalya, Giovanna, Malu, Lucas, Luiz Carlos e Stephany, que sempre tornaram mais leve, fácil e prazerosa a trilha que hoje termina, todos os meus obrigados. Foi alicerçado na nossa parceria e nos ensinamentos de mentes tão generosas que concluo esta fase compreendendo que é caminhando junto que se caminha longe. A felicidade de ter certeza que presenciei a formação de grandes referências profissionais e acadêmicas me envaidece, e a oportunidade de compartilhar de seu afeto me emociona. É do coração que nasce essa absoluta e gigante gratidão; e é por ela que, a eles, estendo minhas mãos de hoje em diante, como tem sido há cinco anos e haverá de ser – sem termo final. Obrigado.

RESUMO

O Tribunal Superior Eleitoral firmou entendimento de que atos de pré-campanha eleitoral podem ensejar cassação de mandato eletivo por abuso de poder econômico. Para compreensão da adequação da decisão com as normas pertinentes, foi feita uma revisão doutrinária acerca do abuso de poder, identificando de que forma o processo eleitoral se relaciona com a interferência econômica. Inicialmente, evidenciou-se o panorama dos ilícitos eleitorais, aferindo-se que o abuso de poder econômico é dotado de alto grau de vagueza na legislação, o que confere ao juízo eleitoral um amplo grau de discricionariedade, a fim de ampliar o alcance da lei, mas que acaba por gerar insegurança jurídica. A construção do processo eleitoral, com limitações referentes a arrecadação e gastos de recursos, bem como a delimitação específica de um período de tempo autorizado para o exercício da liberdade política de campanha, representa medida pensada para que as campanhas sejam menos subjugadas ao poder econômico. Assim, também o é o modelo de financiamento adotado no Brasil, sobre o qual não há consenso doutrinário. O estudo do *leading case* contou com leitura integral do processo, com especial atenção aos recursos e às decisões, para delimitar as teses e premissas fáticas pertinentes. Desse processo, foi necessário discutir doutrinária e jurisprudencialmente a normatização conferida à pré-campanha eleitoral. Foi possível concluir que é vedada a arrecadação antecipada de recursos e de forma marginal à fiscalização eleitoral, e que o período que antecede o início da campanha oficial carece de maior atenção da legislação, que se manifesta apenas de forma permissiva. No caso paradigma, o abuso de poder econômico é demonstrado pela confluência da arrecadação ilícita, feita ao arrepio do controle da Justiça Eleitoral, com o direcionamento dado aos valores arrecadados, investidos em serviços de cunho tipicamente eleitoral. A antecipação de campanha, realizada através de recursos ilicitamente arrecadados, se demonstra pela prática de condutas considerada como propriamente eleitorais pelo TSE, através de resolução. Nesse sentido, a gravidade da antecipação de campanha realizada através de vultosos recursos financeiros representa quebra na lisura do pleito, ofendendo os princípios máximos do processo eleitoral: a normalidade e legitimidade das eleições. Por essa razão, conclui-se como acertada a decisão do TSE, ao entender que a candidata cassada “queimou a largada” através da utilização abusiva do poderio econômico, obtendo importantes vantagens eleitorais, sendo necessária a reposição da normalidade eleitoral através da cassação do mandato ilegítimo.

Palavras-chave: Abuso de poder econômico. Pré-campanha. Antecipação de campanha.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 ILÍCITOS ELEITORAIS	12
2.1 O ATO ILÍCITO ELEITORAL.....	12
2.2 ABUSO DE PODER E SUAS ESPÉCIES	16
3 ABUSO DE PODER ECONÔMICO	25
3.1 HISTÓRICO DO TRATAMENTO LEGAL À INTERFERÊNCIA ECONÔMICA NAS ELEIÇÕES	26
3.2 ASPECTOS CONCEITUAIS DO ABUSO DE PODER ECONÔMICO	27
3.3 INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO À INTERFERÊNCIA ECONÔMICA	31
4 ABUSO DE PODER ECONÔMICO EM ATOS DE PRÉ-CAMPANHA	36
4.1 CONTEXTO FÁTICO.....	37
4.2 A PRÉ-CAMPANHA ELEITORAL E SEUS LIMITES	38
4.3 ANTECIPAÇÃO DE CAMPANHA ELEITORAL	42
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	47

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a analisar a ocorrência de abuso de poder econômico em razão de atos praticados no período de pré-campanha eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), através do *leading case*, o Recurso Ordinário nº 601616-9/MT, afirmou que a prática de atos em pré-campanha eleitoral pode configurar abuso de poder econômico, com gravidade suficiente a ensejar a cassação do mandato do candidato que os pratique.

Na oportunidade, o TSE considerou que o dispêndio massivo de recursos em práticas consideradas como tipicamente eleitorais, e que, nessa qualidade, só poderiam ser realizadas em período específico, desconfigura a lisura do pleito, maculando a normalidade e legitimidade do processo eleitoral, princípios máximos das eleições e sem os quais não é aperfeiçoada a soberania popular.

A importância do presente estudo se justifica em razão dos valores sobre os quais versa: o princípio democrático, republicano e a soberania popular. É preciso compreender como os institutos atinentes ao Direito Eleitoral estão sendo aplicados e se os objetivos constitucionalmente previstos às suas aplicações estão sendo observados pelos tribunais pátrios. Assim, abordar academicamente um importante julgado paradigma quanto a uma hipótese de cassação de mandato eletivo é salutar à saúde da democracia, uma vez que qualquer decisão que desfaça a manifestação das urnas precisa estar calcada nos princípios democráticos de reposição da igualdade eleitoral.

O objetivo geral trabalho é investigar o instituto do abuso de poder econômico em atos de pré-campanha eleitoral, compreendendo, inicialmente, de que forma a interferência econômica é tratada pelo Direito Eleitoral, bem como qual o tratamento jurídico dado ao período que antecede a campanha eleitoral. Como objetivo específico, busca-se compreender como a produção acadêmica e jurisprudencial tem conferido tratamento ao abuso de poder econômico, considerando suas vicissitudes e formas de manifestação.

Além disso, também é finalidade específica desta obra a identificação do período pré-eleitoral sobre o qual incidem as normatizações relativas ao pleito subsequente, a fim de conhecer a normatização dada pela legislação à pré-campanha eleitoral. Soma-se, ainda, o estudo pormenorizado do *leading case* que ensejou no entendimento de que atos de pré-campanha eleitoral podem ser abusivos sobre o prisma econômico e ensejar em cassação de mandato eletivo.

Metodologicamente, fez-se uma revisão da doutrina especializada, focada nas áreas de Direito Eleitoral e Abuso de Poder e suas espécies. Além disso, foram acessadas bases de dados,

especialmente a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) para identificar trabalhos que discutam a área ora analisada, tanto para utilizá-los como bibliografia como, ainda, localizar obras pertinentes ao tema discutido. Para acompanhamento jurisprudencial, a plataforma utilizada foi a do próprio Tribunal Superior Eleitoral, com o uso das palavras-chave pertinentes a cada tópico estudado.

Para estudo do caso objeto do trabalho, foi feito o *download* da íntegra do Recurso Ordinário nº 601616-19/MT (TSE, 2019), através do sistema PJe, que totaliza mais de três mil páginas de conteúdo. Inicialmente, fez-se uma leitura rápida da íntegra do processo, buscando identificar as principais manifestações autorais, defensivas, ministeriais e as decisões. Em seguida, tendo sido selecionadas as peças de maior relevância, fez-se uma leitura atenta de cada uma delas, a fim de compreender as teses ventiladas no processo e as premissas fáticas. Por fim, leu-se de forma pormenorizada os acórdãos do Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso, os Recursos Ordinários e os acórdãos do Tribunal Superior Eleitoral.

No capítulo inaugural é abordado o ilícito eleitoral e suas espécies, localizando o ilícito de abuso de poder no Direito Eleitoral. Foi possível compreender que os ilícitos são instituídos como medidas de asseguramento da normalidade e legitimidade do processo eleitoral, buscando incidir sobre as mais diversas manifestações de cunho eleitoral. Os ditames e parâmetros propostos pelo legislador visam afastar do pleito a desigualdade na disputa e as influências indesejadas, oriundas das mais diversas frentes. Entretanto, toda norma eleitoral proibitiva tem o escopo, apenas, de limitar posturas abusivas, fraudulentas e corruptas, uma vez que, pela natureza democrática do debate que envolve o pleito, a regra máxima é que o debate se dê de forma ampla.

Nesse sentido, o abuso de poder e suas espécies localizam num espectro em que a fraude, corrupção, captação ilícita de sufrágio e as limitações de gastos e arrecadações se prestam a tratar mais especificamente aspectos do processo eleitoral que são dotados de maior grau de previsibilidade. Tais ilícitos buscam antever determinados pontos do pleito que merecem tratamento detalhado e que, se deixados à discricionariedade do julgador, poderiam carecer da autoridade necessária a disciplinar os processos eleitorais em curso e vindouros. Destaca-se, entretanto, grande preocupação da legislação quanto à inobservância das limitações relativas à arrecadação e gastos de recursos.

Por sua vez, o abuso de poder recebe tratamento constitucional e é vedado com o fito de afastar do processo eleitoral a incidência demasiada e desvirtuada de direitos legítimos. Para tanto, o legislador, à ordem da Constituição (BRASIL, 1988), estabelece grandes grupos de poder e influência, quais sejam o político, midiático e econômico, reconhecendo que tais esferas

da sociedade, se má intencionadas, podem deslegitimar o processo de formação da vontade popular.

Por se tratar de grandes e pulverizadas esferas de poder, estabeleceu-se, intencionalmente, um grande grau de vagueza nas normas referentes aos abusos de poder. Com isso, as mais diversas manifestações de poder podem ser identificadas como abusivas, o que não limita o alcance da norma. No entanto, como efeito colateral da previsão normativa facilmente adaptável, tem-se que um alto nível de insegurança jurídica circunda a Justiça Eleitoral, que, sendo previsivelmente casuística, detém grande poder na valoração dos atos estranhos aos princípios democráticos.

As espécies de abuso de poder manifestam-se individualmente, ou de forma conjugada, o que não é estranho à prática eleitoralista. Muitas vezes, os detentores de uma espécie de poder também o são de outra, de modo que os atos abusivos, muitas, vezes, se dão na esfera do poder midiático e econômico ou político-econômico, dentre outros, com significativo grau de complexidade e influência.

No segundo capítulo, tratou-se de forma mais detalhada acerca do abuso de poder econômico, compreendendo-se como a legislação avançou ao longo do tempo para conferir o atual papel central que o aspecto econômico tem dentro do processo eleitoral. A perspectiva histórica evidenciou que não remonta há muito a compreensão de que o princípio democrático é incompatível com a absoluta livre iniciativa na seara eleitoral. Assim, passou-se a tensionar, cada vez mais, o modelo de Estado capitalista com a rejeição constitucional dada à interferência econômica nas eleições.

Do ponto de vista conceitual, o abuso de poder econômico ocorre pelo dispêndio massivo de recursos estimáveis em dinheiro em favor de uma candidatura, podendo vir a comprometer a igualdade do pleito. Estudou-se como a inevitável necessidade de presença de recursos financeiros que viabilizem as campanhas eleitorais se relaciona com sua própria limitação, e como os financiamentos existentes no Brasil atendem ou afrontam o preceito constitucional de vedação ao abuso de poder econômico.

Além disso, investiga-se no presente estudo quais são as respostas que as normas pertinentes conferem à influência econômica, para além da simples vedação a seu abuso. O desenho do processo eleitoral e os institutos a ele relacionados evidencia que, do início ao fim, pensa-se em como propor uma dinâmica competitiva que reduza a presença de recursos em demasia e encoraje um debate mais ideológico e menos capturado pelas elites econômicas. Entretanto, é necessário olhar mais atentamente aos escapes existentes na legislação quanto à

obediência de tais normas, uma vez que o legislador é, por vezes, candidato e a influência do poder político não pode ser desconsiderada na elaboração dos regramentos eleitorais.

No último capítulo, adentra-se ao caso paradigma discutido no presente trabalho. Inicialmente, faz-se necessário recapitular o contexto fático que circunda o *leading case*, a fim de compreender a partir de que premissas fáticas dos autos o Tribunal Superior Eleitoral conferiu resposta importante sobre o impacto de atos de pré-campanha. Ainda, são apresentadas as teses defensivas apresentadas, com o intuito de auxiliar no diálogo existente sobre os fatos relevantes.

Ato contínuo, é discutido o conceito de pré-campanha e o tratamento jurídico dado pela legislação e pela doutrina, buscando identificar quais as normas aplicáveis ao período antecedente à campanha propriamente dita. A ausência de determinação legal inequívoca acerca desse período anterior concede aos atos de pré-campanha considerável incerteza e insegurança jurídica, ao passo que, controvertidamente, autoriza de forma expressa um grande número de atos que podem ir de encontro aos ditames que preceituam o afastamento da influência político-econômica do pleito eleitoral. Por essa razão, são levantadas posições doutrinárias relevantes, bem como construções jurisprudenciais atinentes a informar os limites existentes na pré-campanha eleitoral.

Por fim, investiga-se se a antecipação de campanha eleitoral pode vir a caracterizar abuso de poder sob o aspecto econômico e se atos dessa espécie têm gravidade suficiente a ensejar a cassação de mandato. Também, procura-se entender se a prática antecipada de condutas tipificadas com propriamente eleitorais pelo TSE, mas não pela legislação, tem o condão de ser considerada abusiva economicamente. Ainda, discute-se, além da gravidade exigida pela legislação, há potencialidade substancial da antecipação de campanha, nos termos do *leading case*, de influenciar no resultado do pleito eleitoral.

2 ILÍCITOS ELEITORAIS

2.1 O ATO ILÍCITO ELEITORAL

O processo eleitoral, enquanto instrumento de efetivação da manifestação popular, envolve valores caros ao estabelecimento e à manutenção da realidade democrática no Estado brasileiro. Fixar parâmetros, regras e limites dentro dos quais os agentes políticos devem se situar em suas tentativas de ascender a cargos eletivos é de suma importância para que, no complexo trâmite das eleições, não seja a vontade popular manipulada ou desvirtuada por influências indevidas.

Nesse sentido, o próprio constituinte, pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988), no art. 14, §9º, estabeleceu uma recusa constitucional à influência do poder econômico ou o abuso do exercício de atividade na administração pública no processo eleitoral, cunhando que a normalidade e legitimidade das eleições prescindem da interferência de tais influxos. O legislador, também em atenção aos ditames constitucionais, avançou para delimitar, de forma mais pormenorizada, um regramento que busque a proteção da probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato, elegendo, assim, rol de ilícitos eleitorais.

O ilícito não é instituto exclusivo do direito eleitoral, sendo-o, em verdade, uma manifestação especializada do que Cavalieri Filho (2020), ao conceituar o ilícito no direito, conceitua como uma conduta voluntária que infringe um dever jurídico. O ato ilícito, assim, pertence ao direito como um todo, manifestando-se nas diferentes áreas e diante de diferentes bens jurídicos tutelados, sendo aquilo que Stolze e Pamplona (2017) afirmam não ser desejado pelo direito, uma vez que ofende a ordem jurídica.

Pontua Gomes (2020), ainda, que o ilicitude de um ato não decorre apenas da infração ao texto legal, mas por verdadeiramente violar um bem ou interesse juridicamente protegido. Assim, os bens juridicamente tutelados pelo Direito Eleitoral-Constitucional, assevera Castro (2018), são a normalidade e a legitimidade das eleições.

Os elementos caracterizadores do ato ilícito eleitoral, nesse sentido, conforme classificado por Gomes (2020), considerando a especialização ao Direito Eleitoral a partir do modelo geral do direito, são: a conduta, o resultado, a causalidade ou relação imputacional e a ilicitude. Existentes tais elementos, haverá a necessidade de responsabilização no âmbito do ordenamento jurídico eleitoral.

Desse modo, as diferentes espécies de ilícitos eleitorais se designam a combater diferentes tipos de influência e condutas nefastas ao processo eleitoral, podendo ser consideradas as principais, na classificação adotada por Gomes (2020): fraude, corrupção, captação ou gasto ilícito de recursos em campanha eleitoral, captação ilícita de sufrágio, condutas vedadas a agentes públicos e abuso de poder. Impende, portanto, discorrer sobre cada uma das espécies de ilícitos eleitorais, a fim de melhor compreender o organograma das disposições eleitorais.

A fraude eleitoral se caracteriza pela desvirtuação da finalidade de determinado instituto jurídico para lhe conferir aplicação diversa da que fora proposta pelo legislador, com o intuito de obter vantagem indevida. Peluso (2007 apud TOFFOLI, 2009, p. 46) explica como se configura a fraude à lei:

quando o agente recorre a uma categoria ilícita, permitida por outra norma jurídica, para obter fim proibido pela norma que ele quer fraudar, cuidando, diz Pontes de Miranda, que, com esse recurso a uma categoria lícita, o juiz se engane na hora de aplicar a lei que incidiu mas não foi aplicada, aplicando a que não incidiu.

Nesse sentido, como ocorre em outros ilícitos eleitorais, a definição de fraude depende do caso concreto, onde deverá o julgador avaliar as circunstâncias e, através da discricionariedade que lhe é atribuída pela lei, identificar a presença, ou não, de fraude eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no julgamento do Recurso Especial Eleitoral (RESPE) nº 1-49/PI (TSE, 2015) reconheceu que o conceito de fraude é aberto, podendo englobar diferentes situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato são afetadas por ações fraudulentas.

A vedação à fraude possui caráter constitucional, uma vez que a Constituição (BRASIL, 1988), em seu art. 14, §10, é expressa ao autorizar a interposição de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) em razão de fraude, também o fazendo perante a ocorrência de abuso de poder econômico e corrupção.

A corrupção eleitoral, por sua vez, tem escopo emprestado dos crimes de corrupção previstos do Código Penal brasileiro, visto que a CRFB (BRASIL, 1988) atribui ao legislador ordinário o seu detalhamento. Com essa inteligência, o TSE, no julgamento do RESPE nº 73646/BA (TSE, 2016, p. 2), aduz que “o vocábulo corrupção [...] constitui gênero de abuso de poder político e deve ser entendido em seu significado coloquial, albergando condutas que atentem contra a normalidade e o equilíbrio do pleito”.

Assim, de forma mais abrangente, a corrupção eleitoral perfaz-se como gênero cujas espécies são diversos outros ilícitos, como a captação ilícita de sufrágio e a conduta vedada. De forma tipificada, entretanto, considerando as disposições do Código Eleitoral (BRASIL, 1965), tem-se que há o crime de corrupção eleitoral, previsto no art. 299, que pressupõe a oferta, promessa, recebimento, solicitação ou entrega de vantagem de natureza indevida para interferir no voto próprio ou de outrem. Difere-se do delito de corrupção previsto no Código Penal (BRASIL, 1940) uma vez que são adicionados ao elemento do tipo a finalidade de desvirtuação dos processos eleitorais e pela qual se macula a higidez dos procedimentos.

Ato contínuo, também pertence ao rol dos ilícitos eleitorais a captação e gastos ilícitos de recursos eleitorais, preceituada no art. 30-A da Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997) e contra os quais cabe representação que pode acarretar na negativa ou cassação do diploma do candidato. Gomes (2020) esclarece que o vernáculo “captação ilícita” compreende tanto a ilicitude da fonte quanto da forma de arrecadação dos recursos empregados na campanha. Sobre os gastos ilícitos, Jorge e Lizardo (2018, p. 160) afirmam que eles “se caracterizam pela ofensa às regras relativas à aplicação das receitas arrecadadas” e cita as limitações temporais, o teto de gastos e as formalidades relativas à abertura e movimentação de recursos por contas específicas.

A movimentação financeira atinente às candidaturas é subordinada ao controle e fiscalização da Justiça Eleitoral, razão que fortalece a importância da proscrição métodos nefastos de arrecadação e dispêndio de gastos à luz da proteção constitucional da legitimidade e normalidade das eleições, onde se busca afastar a influência econômica em demasia. Nesse entendimento, Agra (2018, p. 107) esclarece que “sua finalidade é impedir a utilização de meios que possam desnivelar os candidatos em disputa, privilegiando uns em detrimento de outros, isto é, tentar evitar a utilização do tradicional “caixa dois”.

Agra (2018) pontua que existe uma grande relação entre o ilícito previsto no art. 30-A da Lei nº 9.504/97 e o crime de caixa-dois, que, explica, consiste na movimentação de recursos financeiros de campanha sem a devida contabilização, com a formação de um caixa paralelo e que carece de tipificação expressa, sendo amoldado pela Justiça no crime de falsidade ideológica eleitoral (art. 350 do Código Eleitoral). O autor afirma que “na maioria dos casos, o dinheiro utilizado no art. 30-A provém de caixa-dois, porque seria uma incúria muito grande deixar esse numerário registrado, mesmo quando ele proviesse de uma fonte vedada.” (AGRA, 2018, p. 108).

A captação ilícita de sufrágio, prevista no art. 41-A da Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997), constitui o ato de “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”.

Machado Filho e Matias Filho (2018) esclarecem que o ilícito, cuja origem é projeto de lei de iniciativa popular, intenta conferir tratamento jurídico mais severo e adequado à compra de votos, problema antigo do processo eleitoral brasileiro. Machado Filho e Matias Filho (2018, p. 48), numa perspectiva histórica, aduzem que:

Num contexto em que a “compra de voto” se encontrava disseminada pelas campanhas eleitorais pátrias, aliado aos precedentes históricos de sua prática, é que nasceu o art. 41-A da Lei nº 9.504/97 com o audacioso propósito de combatê-la de modo mais eficaz [...].

Outrossim, Reis (2006) indica que o ilícito em questão é a expressão jurídica do fenômeno da compra de voto, que macula o direito de opção eleitoral. Importante paralelo é feito por Filgueira Lopes (2017, p. 140), ao afirmar que a captação ilícita de sufrágio é paralelo do crime de corrupção eleitoral abordado *supra*, “com a diferença patente de que o tipo penal pode ser cometido também pelo eleitor acaso aceite a benesse ou promessa em troca do seu voto ou abstenção.” (REIS, 2006, p. 23).

As condutas vedadas, por sua vez, são atos que agentes vinculados à administração pública estão proibidos de realizar em período e com finalidades eleitorais, cuja previsão consta nos arts. 73 a 78 da Lei das Eleições. Conforme se verá adiante, diversas são as ações de agentes públicos capazes de denotar abuso de poder político, entretanto, afirma Gomes (2020), o legislador arrolou algumas cuja prática entende ser mais nociva ao processo eleitoral, conferindo-lhes expressa vedação legal.

Os atos vedados de que tratam os arts. 73 a 78 da Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997) somente podem ser protagonizados por agentes públicos, uma vez que a majoração da gravidade a que se propõe a lei ao elencar as condutas desautorizadas considera os princípios da administração pública a que devem obediência os agentes. Nesse sentido, indo ao encontro do disposto na Lei das Eleições (BRASIL, 1997), em seu art. 73, §1º, Marinela (2016, p. 754), apresenta a definição de agente público:

[...] encontram-se no conceito de agentes públicos, os trabalhadores que integram o aparelho estatal, compondo a Administração Pública Direta e Indireta, inclusive as empresas públicas e sociedades de economia mista (ex.: os agentes políticos, os servidores públicos, sejam titulares de cargo público ou emprego público, e os servidores de entes governamentais de direito privado).

Gomes (2020) pontua que o bem jurídico tutelado pela vedação às condutas ilícitas elencadas é o interesse público, corolário maior da atuação do agente público, com o fito de que

a administração pública não seja um dos elementos desabonadores da paridade de condições dos candidatos que, frise-se, já é desbalanceada por diversos outros fatores.

2.2 ABUSO DE PODER E SUAS ESPÉCIES

Para discorrer sobre o ilícito eleitoral de abuso de poder e suas espécies, faz-se importante trazer à baila reflexões acerca do que seria o poder, bem como investigar o que seria abuso e de que forma a incidência do segundo no primeiro inaugura uma série de atos rejeitados pelo ordenamento jurídico, com especial aversão no processo eleitoral.

Com relevante contribuição, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) esmiúçam que a definição de poder não é uníssona, dependendo do contexto e da dinâmica existente no grupo de pessoas sobre o qual se pretende investigar as relações de poder. Para os autores:

Como fenômeno social, o Poder é portanto uma relação entre os homens, devendo acrescentar-se que se trata de uma relação triádica. Para definir um certo Poder, não basta especificar a pessoa ou o grupo que o detém e a pessoa ou o grupo que a ele está sujeito: ocorre determinar também a esfera de atividade à qual o Poder se refere ou a esfera do Poder. A mesma pessoa ou o mesmo grupo pode ser submetido a vários tipos de Poder relacionados com diversos campos. (BOBBIO, MATTEUCCI E PASQUINO, 1998, p. 934)

Contribuindo para a construção do entendimento acerca das relações de poder, Moreira (1998, p. 21 apud CASTRO, 2018, p. 359), assevera que o poder:

é uma forma de controle social, capaz de direcionar a conduta de um determinado grupo de pessoas. Todos os que dispõem de meios materiais para isto são detentores do poder, e quem o exerce não costuma medir esforços para nele se manter. É, pois, autoridade aquele que possui o direito de mandar e, às vezes, a ‘força’ de mandar.

Assim, depreende-se que poder é a força capaz de influenciar ou transformar determinada, ou, no meio político, segundo Barboza (2019), poder é o que se entende por domínio, controle de recursos, eventos que proporcionam a implementação de algo. Vê-se que poder, então, para os fins que este trabalho investiga, denota a capacidade de alterar o resultado para chegar àquilo que se deseja.

O abuso, por outro lado, é entendido no direito como um “mau uso, uso errado, desbordamento do uso, ultrapassagem dos limites do uso normal, exorbitância, excesso, uso inadequado ou nocivo” (GOMES, 2020, p. 394). Sobreiro Neto (2018, p. 63), ao definir abuso, já com enfoque na seara eleitoral, preceitua que se trata de “prática de ato contrário ou

desobediente à lei, ou ainda, com afronta aos princípios que dela emanam e que repercutam do certame eleitoral”.

Em igual sentido, Milagres (2010, p. 159) explica que “quem abusa de seu direito não atua, pelo menos aparentemente, sem direito. Atua dentro de seu poder, mas extrapola manifestamente os limites do ordenamento jurídico.” Importa, aqui, suscitar diferenciação entre os dispositivos do abuso e do ato ilícito, mesmo que guardem entre si consideráveis semelhanças. Caldas (2016, p. 99) esclarece que:

Enquanto o ato ilícito ofende diretamente um dispositivo legal, revelando, assim, uma conduta que já nasce contrária à lei; o abuso representa o exercício regular de um direito que, embora inicialmente encontre respaldo no ordenamento jurídico, acaba excedendo os limites que lhe são impostos pela norma.

O abuso de poder, portanto, reside na destinação indevida, contrária aos ditames do ordenamento jurídico e seus princípios, da capacidade de influência do meio em que se está inserido, isto é, do poder. Sobre o tema, ilustra-se o sentido de abuso de poder sobre o qual versa o Direito Administrativo, de onde se empresta o significado. Na ideia de Marinela (2016), o abuso de poder é um fenômeno que se verifica quando se ultrapassam os limites autorizados para o exercício do poder que se detém, bem como desvia-lo para finalidades indevidas.

Gomes (2020, p. 954) faz acertada dissecação do conceito de abuso de poder, afirmando:

Haverá abuso sempre que, em um contexto amplo, o poder – não importa sua origem ou natureza – for manejado com vistas à concretização de ações ilícitas, irrazoáveis, anormais ou mesmo injustificáveis diante das circunstâncias que se apresentarem e, sobretudo, ante os princípios e valores agasalhados no ordenamento jurídico. Por conta do abuso, ultrapassa-se o padrão normal ou esperado de comportamento, realizando-se condutas que não guardam relação lógica com o que, à luz do Direito, normalmente ocorreria ou se esperaria que ocorresse.

Outrossim, faz-se necessário pontuar que, conforme exposto, abuso de poder carece de uma alta carga de precisão, de modo que uma gama numerosa de situações e contextos podem ser inseridos sob o guarda-chuva do ato abusivo de poder. Maldonado e Cunha (2018, p. 208) afirmam que é intuitivo que o texto normativo do abuso de poder seja dotado de generalidade, uma vez que como ele “estabelece uma promessa atual de controle do futuro e como, pela linguagem, essa promessa sobre o futuro é feita por palavras (signos), a dogmática jurídica tem grande dificuldade de trabalhar com esse problema.”

Maldonado e Cunha (2018, p. 209) asseveram, ainda, que a vagueza dos termos aplicada através da técnica legislativa é “extremamente saudável”, permitindo que o texto da lei acompanhe a mudança da realidade social e do que representaria a abusividade que se busca

afastar do processo eleitoral. Aludem que o preenchimento do conteúdo semântico do abuso de poder “deve ser feito diante do caso concreto, transferindo essa problemática da definição de seu alcance e sentido” para a jurisdição da Justiça Eleitoral.

Sobre o tema, impende destacar que o abuso de poder enquanto ilícito não se encontra disciplinado, mas sim as suas espécies. Isso, para Gomes (2020), limita o alcance da eficácia e do controle exercido pela Justiça Eleitoral, indo além do que defenderam Maldonado e Cunha (2018) e afirmando que o arrolamento das espécies do ilícito carece de grau de generalização suficiente. Alvim (2019, p. 270), assim, assevera que o rol das espécies de abuso de poder falha ao “reduzir conceitualmente uma realidade que, a bem da verdade, tem como característica fundamental o próprio desconhecimento de limites”.

Dessa forma, compreende-se que o abuso de poder é conceito cuja verificação dar-se-á no caso concreto, considerando o contexto e os elementos presentes em cada ato ou conjunto de atos imputados como abusivos. Esses atos, por sua vez, são exercidos por diferentes agentes, a partir de diferentes atribuições e por meios diversos, que ensejam, assim, nas espécies do abuso de poder, das quais se passa a tratar. No presente trabalho, adota-se a classificação proposta por Gomes (2020), que elenca as espécies típicas e atípicas de abuso de poder. As primeiras contam com expressa disciplina da legislação, enquanto as últimas dependem de associação com aquelas para que haja configurado ato sancionável.

Destarte, pode-se destacar a previsão legal do abuso de poder, pormenorizada em suas espécies, além do art. 14, §§9º e 10 da CRFB (BRASIL, 1988), na Lei Complementar (LC) nº 64/90¹ (BRASIL, 1990):

Art. 19. As **transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político**, em detrimento da liberdade de voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais.

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 [...]. (grifo nosso).

¹ Some-se, ainda, o art. 237, *caput*, do Código Eleitoral, que cita “interferência do poder econômico” e “desvio ou abuso do poder de autoridade; e, também, o inciso XIV do Art. 22 da LC nº 64/90, que alude a “interferência do poder econômico”, “desvio ou abuso do poder de autoridade” e “desvio ou abuso dos meios de comunicação”.

Vê-se, portanto, que são espécies tipificadas de abuso de poder: o econômico; de autoridade; político; político-econômico; e o uso indevido dos meios de comunicação social, ou, abuso de poder midiático². Passa-se, então, a investigar cada uma das aludidas espécies, bem como o papel de cada ante a proteção à normalidade e legitimidade das eleições. Alerta-se, porém, que o abuso de poder econômico será estudado em capítulo específico, uma vez que intrinsecamente relacionado ao objetivo principal da presente análise.

A primeira forma típica de abuso a ser analisada é a de poder político. Conforme informado supra, a modalidade encontra previsão tanto na Constituição Federal (art. 14, §9º) (BRASIL, 1988), quanto no Código Eleitoral (art. 237) (BRASIL, 1965) e na LC nº 64/90 (BRASIL, 1990) (arts. 19, 22, dentre outros). Pelo exposto, é cediço que o conceito das espécies do abuso de poder é intencionalmente genérico, com alto grau de abstração, que atribui ao operador do Direito ampla margem de discricionariedade para que identifique, ou não, a existência de abuso diante dos fatos expostos ao seu crivo. Nesse sentido, é preciso o socorro à doutrina e à jurisprudência para tentar localizar elementos identificadores do abuso de poder político.

Relevante aspecto diz respeito ao agente praticante do ato ilícito. Do ponto de vista subjetivo, exige-se para a configuração do abuso de poder político que o ato imputado como abusivo tenha sido praticado por agente público³, no exercício da função, com o intuito de influenciar ou desvirtuar a legítima vontade do eleitor, ofendendo a liberdade do voto. Acerca do tema, Zílio (2018) aponta entendimento diverso, ao defender que existe um elemento diferenciador entre os ilícitos de abuso de poder de autoridade e de poder político. Para o autor, o primeiro é praticável por agentes públicos *lato sensu*, enquanto o segundo só pode ser protagonizado pelo agente que detém mandato eletivo.

Assim, considerando a incontroversa natureza de agente público que deve existir para que reste caracterizado o ilícito, faz-se pertinente trazer à baila a definição administrativista de abuso de poder. Meirelles (2016, p. 123) comenta acerca do abuso de poder, sendo mais interessante ao presente trabalho a abordagem específica quanto à espécie desvio de finalidade⁴:

² No presente trabalho, adota-se a terminologia “abuso de poder midiático”, em detrimento de “uso indevido dos meios de comunicação social”.

³ Conceito de agente público para fins do Direito eleitoral já foi abordado quando da explanação das condutas vedadas, neste mesmo capítulo.

⁴ Sabe-se que, no Direito Administrativo, o abuso de poder manifeste-se em duas espécies: excesso de poder e desvio de finalidade. Para os fins a que se propõe o legislador eleitoral ao coibir o abuso de poder político, entretanto, entendemos que o ato administrativo, para que se consagre como abusivo na seara eleitoral, deve ser praticado com desvio de finalidade, de forma que o ato administrativo onde se verifica excesso de poder, para firmar-se como abusivo, deve ter sua finalidade desviada com intenções eleitorais.

O desvio de finalidade ou de poder verifica-se quando a autoridade, embora atuando nos limites de sua competência, pratica o ato por motivos ou com fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público. O desvio de finalidade ou de poder é, assim, a violação ideológica da lei, ou, por outras palavras, a violação moral da lei, colunando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal.

O abuso de poder político, portanto, resta caracterizado quando se soma, ao desvio de finalidade do ato praticado para a disputa eleitoral, com o intuito de obter vantagens a determinado candidato, em detrimento do interesse público, a capacidade de comprometer a lisura, normalidade e a legitimidade das eleições. É o que entende o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a citar o Recurso Ordinário nº 72013 (TSE, 2020):

Ou seja, além de ser necessário haver desvio de finalidade, é preciso que o ato seja capaz de comprometer a lisura, a normalidade e a legitimidade das eleições, pois são esses os bens jurídicos tutelados pela ação em apreço (Lei Complementar nº 64/1990, art. 22, XVI).

Opina Costa (2016, p. 384), ainda, que os fatos imputados como abusivos sejam subsumidos às previsões legais de improbidade administrativa. *In verbis*:

Assim, ocorre abuso de poder político quando o agente público, valendo-se dessa condição, utiliza-se do múnus público para influenciar o eleitorado, com desvio de finalidade. Necessário que os fatos apontados como abusivos, entretantes, encartem-se nas hipóteses legais de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92), de modo que o exercício da atividade pública possa se caracterizar como ilícito do ponto de vista eleitoral.

Importante ressalva faz Sato (2018), pontuando que não é toda função pública que consagra o agente público à condição de detentor de poder político ou de autoridade, mas somente as que efetivamente confirmam poder decisório e prerrogativas de escolha no caso concreto. O autor colabora, ainda, informando completo conceito acerca do ilícito ora em comento:

O abuso de poder político pode ser, então, compreendido como a extrapolação do uso legítimo das prerrogativas conferidas aos agentes públicos para o regular desempenho de seus deveres institucionais em prol do interesse público caracterizado ainda pelo desvio de finalidade com o especial propósito de auferir benefício próprio ou de outrem envolvido na disputa eleitoral. (SATO, 2018, p. 409).

Ponto que merece destaque na presente investigação é, sobremaneira, a existência, ou não, de diferenças entre o abuso de poder político, ora exposto, e o abuso de poder de

autoridade, uma vez que a legislação faz menção a ambos, mas não é pacífico na doutrina o modo como se relacionam.

Conforme aludido supra, Zílio (2018) pontua a diferença entre os ilícitos quanto ao aspecto subjetivo, entendendo que o abuso de poder político contempla apenas os mandatários de cargo eletivo. Gomes (2020, p. 966) por sua vez, aduz que, em que pese a jurisprudência ter atribuído “significados idênticos às expressões ‘abuso de poder de autoridade’ e ‘abuso de poder político’” o ilícito consubstanciado no abuso de poder de autoridade deve ter seu uso alargado, “para tornar mais efetiva a proteção à integridade e legitimidade do processo eleitoral”, observando que o ilícito contempla outras esferas da vida social, inclusive a privada, não devendo seu uso ser limitado à dimensão político-estatal.

Entretanto, esse não é o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, que compreende ser intrínseco ao abuso de poder de autoridade⁵ a existência de vínculo com a administração pública. Veja-se o entendimento afirmado no Recurso Ordinário nº 2653-08/RO, de relatoria do Min. Henrique Neves (TSE, 2017):

A influência do poder político para o Direito Eleitoral, portanto, pressupõe a prática abusiva derivada do exercício de cargos públicos, ou seja, o desvirtuamento das relações entre o Estado, os representados por seus agentes e os cidadãos. Em outras palavras, a anormalidade detectada nas relações entre os governantes e os governados.

Boverio e Boverio (2018, p. 230) fazem relevante interpretação da LC nº 64/90 (BRASIL, 1990), divergindo do entendimento jurisprudencial, ao aludir que a lei faz uma “diferenciação rigorosa, clara e formal entre os procedimentos para a averiguação da hipótese de ‘abuso do poder político’ em relação à prática do ‘abuso do poder de autoridade’, o que nos condiciona a dizer que se tratava de realidades diferentes”. Os autores concluem, aduzindo aos dispositivos da Lei das Inelegibilidades:

O art. 21 reporta à lei que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito para balizar o manejo da investigação, pressupondo então a natureza criminal do abuso do poder político a ser apurado, o que indica a competência do Ministério Público para o ingresso da ação. Já a regra do art. 22 estabeleceu o modelo de investigação judicial por iniciativa de qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral para apurar o abuso de autoridade.

⁵ No julgado, o Tribunal Superior Eleitoral dá tratamento sinonímico ao abuso do poder de autoridade e do poder político.

Boverio e Boverio (2018)⁶, ainda no estudo da temática, asseveram que a Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997) introduziu o conceito do abuso de autoridade para fins eleitorais, atrelando-o ao princípio da impessoalidade, em seu art. 74⁷. Barreiros Neto (2020), por sua vez, segue a corrente majoritária que entende que os abusos de poder político e de autoridade são sinônimos do mesmo ilícito.

Antes de adentrar numa melhor investigação do abuso de poder econômico, objeto deste estudo, faz-se pertinente abordar, também, o abuso de poder midiático, uma das espécies típicas do abuso de poder. O abuso de poder midiático é previsto na LC nº 64/90 (BRASIL, 1990), notadamente no art. 22, caput e XIV⁸, respectivamente, nas expressões “utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social” e “desvio ou abuso dos meios de comunicação”.

É pertinente aludir à contextualização sugerida por Gomes (2020, p. 971), que se propõe a explicitar o âmbito em que se situa o abuso de poder midiático, considerando instituições de relevância e influência social. O autor afirma que a *mass media*⁹ está na base da construção da opinião pública e que é por meio dela que o poder dominante e a elite “impõem à coletividade seus valores e visões de mundo, [...] bem como criam necessidades, medos e angústias”.

É a partir da compreensão da amplitude desse poder que surge a preocupação com seu abuso, notadamente para fins eleitorais, uma vez que sua capilaridade na sociedade possibilita a construção de opiniões políticas que serão materializadas nas urnas. Alvim (2016, p. 39) assevera que os detentores de tal poder tendem a matizar “acontecimentos com o fito de promover interesses setorializados, em flagrante prejuízo ao sistema político em que se inserem”. Compartilhando de mesma preocupação, Marrez (2018) rememora que a cautela no uso de tais ferramentas aumenta em virtude do fenômeno comum no Brasil em que famílias com presença política também controlam os meios de comunicação social.

⁶ Os autores comentam que o célebre caso do Senador Humberto Lucena, representante da Paraíba, inspirou a elaboração do dispositivo em epígrafe. Em síntese, o Senador solicitou à gráfica do Senado Federal a impressão de milhares de calendários com sua imagem e mensagens com cunho eleitoral, tendo o TSE, na oportunidade, reconhecido a prática do abuso do poder de autoridade.

⁷ Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

⁸ XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;

⁹ O autor afirma que a comunicação hodierna é controlada por um conjunto de canais de comunicação denominado *mass media*, mídia, ou meios de comunicação social de massa, que são responsáveis pela denominada indústria cultural.

Nesse sentido, Alvim (2016, p. 41) pontua que as mídias e seus elementos têm o condão de intervir “na elaboração de estruturas mentais e arrebatam do indivíduo o direito à liberdade na formação da própria convicção”. Assim, tendo os veículos de imprensa o poder, pelo menos potencial, de induzir o eleitorado ao fim a que almeja, é que urge a vedação ao seu abuso, que se caracteriza pelo “uso incisivo dos veículos de imprensa como instrumentos de condução dirigista do eleitorado, ocultando a finalidade de promoção ou descredenciamento de alternativas políticas em medida suficiente a comprometer a plena lisura de todo o processo” (ALVIM, 2016, p. 41). Entretanto, Marrez (2018) aponta que para afirmação do abuso urge verificar se o evento considerado não se trata de exercício dos direitos constitucionais de expressão, comunicação e informação.

No que tange sobre os veículos contemplados como “mídias” cujo abuso se caracteriza como ilícito eleitoral, Marrez (2018, p. 188) aduz que maior controle existe ante a rádio e televisão, uma vez que são concessões públicas e, nessa qualidade, a fiscalização e reprimenda são maiores que em outros meios de comunicação. A autora acrescenta que o entendimento jurisprudencial é de que a internet também se apresenta como um meio de comunicação, principalmente através de sites jornalísticos, e que “a posse ou influência sobre um jornal, seja ele impresso ou eletrônico, implica, na maioria das vezes, poderio econômico”.

Gomes (2020, p. 976) por sua vez, compreende que se verifique abuso de poder midiático na internet, “é preciso que a situação considerada se encontre associada a um dos tipos de abuso de poder assinalados, ou seja, econômico, político, de autoridade ou midiático”, ante a falta de previsão legal sobre o assunto. Ainda sobre o tema, é pertinente esclarecer que aplicativos de mensagem instantânea não têm sido inseridos no conceito de meios de comunicação aqui comentados, uma vez que tais ferramentas, em tese, são de uso universal, não sendo privilégio de qualquer candidato o seu uso, que ensejaria o desequilíbrio rejeitado pela legislação (MARREZ, 2018).

Impende, desta feita, apontar o entendimento jurisprudencial sobre o abuso de poder midiático, ou, uso indevido dos meios de comunicação social. Nos termos do Recurso Especial nº 97229/MG (TSE, 2019):

6. O uso indevido dos meios de comunicação se configura quando há um desequilíbrio de forças decorrente da exposição massiva de um candidato nos meios de comunicação em detrimento de outros, de modo apto a comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito (REspe nº 4709-68/RN, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. em 10.05.2012). Tal desequilíbrio pode ser causado quando há uma exposição excessiva de caráter positivo (favorecimento) ou negativo (desfavorecimento). De acordo com o TSE, "o uso indevido dos meios de comunicação social não pode ser presumido e requer que se demonstre a gravidade

em concreto da conduta, com mácula à lisura do pleito" (REspe nº 225-04/BA, Rel. Min. Jorge Mussi, j. em 26.06.2018). Além disso, na análise da gravidade, deve ser considerada a diferença de regimes jurídicos entre os meios de comunicação, do que decorre maior liberdade dos veículos de comunicação escrita. 7. (grifo nosso).

Nesse mister, evidencia-se que a legislação pretende afastar do debate eleitoral a exposição exagerada de um(uns) candidato(s) em detrimento de outro(s), bem como desautoriza a veiculação de conteúdo desabonador de um concorrente com o intuito de favorecer outro. A liberdade de imprensa e de expressão não podem ser censurados, mas seu desvirtuamento e a manipulação das informações levadas a público não recebem guarida do ordenamento jurídico, considerando, principalmente, a dinâmica capitalista e de interesses que regem os grupos e aglomerados de comunicação que perfazem a *mass media*.

Expostas as demais espécies de abuso de poder, passa-se no próximo capítulo a abordar mais pormenorizadamente os aspectos relevantes ao abuso de poder econômico, considerando a vedação constitucional dada à indevida interferência econômica na seara eleitoral e expondo os entendimentos doutrinário e jurisprudencial quanto ao ilícito e os institutos a ele pertinentes.

3 ABUSO DE PODER ECONÔMICO

O Brasil tem, como coluna vertebral de sua própria existência, a forma de Estado republicana e o regime democrático. O artigo inaugural da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) proclama, inequivocamente, que “todo poder emana do povo”, e que a sociedade brasileira está sob a égide de um Estado Democrático de Direito. A soberania popular, nesse sentido, não obstante as diversas formas de se manifestar, tem seu ápice no momento de escolha dos representantes, oportunidade em que a manifestação popular atribuirá a uns, em detrimento de outros, a legitimidade de exercer a função política. Dessa forma, é indubitável a importância do processo de escolha e de legitimação dos candidatos eleitos popularmente.

A materialização da manifestação popular, no entanto, comporta uma série de problemáticas, inerentes à administração e ao controle de todo um sistema eleitoral pautado na liberdade do debate de ideias. Salgado (2005) comenta que a emergência do sistema eletrônico de votação com alto índice de confiabilidade utilizado no Brasil superou importantes limitações de ordem física, sendo praticamente inequívoca a correspondência da resposta oferecida pelo cidadão na urna com o resultado registrado pela Justiça Eleitoral.

Entretanto, se nos vemos livres, hoje, de armadilhas existentes à época do voto manual, certo é que o voto ofertado pelo cidadão na urna eletrônica é precedido de um processo de convencimento que, quase nunca, é livre de influências das mais diversas ordens. São diversos os fatores que condicionam a escolha do eleitor, muitos dos quais vão de encontro aos princípios republicano e democrático pois, respectivamente, desequilibram a disputa e falseiam a expressão da soberania popular (SALGADO, 2005).

Assim, como exposto, não se desautoriza a influência dos poderes econômico, político e midiático no processo eleitoral, desde que em conformidade com os ditames constitucionalmente estabelecidos. O princípio democrático impõe a limitação da interferência de tais poderes, uma vez que o exercício dos direitos políticos é a expressão mor da soberania popular (CANOTILHO, 2003 apud MALDONADO; CUNHA, 2018).

Nesse sentido, Demeterco (2008 apud MALDONADO; CUNHA, 2018, p. 203) alude que “a análise dos abusos nas eleições tem sua importância e sua essência intrinsecamente relacionados ao conceito de democracia que, por sua vez, incorpora os ideais de soberania e participação populares como elementos legitimadores do mandato eletivo conquistado”. Maldonado e Cunha (2019, p. 203) finalizam, afirmando que “somente um processo eleitoral salvaguardado do abuso de poder é que poderá conferir legitimidade democrática ao resultado

do pleito” e que “havendo vício no processo eleitoral, decorrente da prática de abuso de poder, a democracia não se realiza” (OLIVEIRA, 2005, p. 22 apud MALDONADO; CUNHA, 2018, p. 204).

Evidente, portanto, a importância de afastar do processo eleitoral a influência abusiva do poder. Assim, já tendo sido analisadas as demais formas típicas de abuso de poder, versaremos neste capítulo sobre o abuso de poder econômico, espécie objeto do presente trabalho e que merece pormenorizada.

3.1 HISTÓRICO DO TRATAMENTO LEGAL À INTERFERÊNCIA ECONÔMICA NAS ELEIÇÕES

O abuso de poder econômico, não obstante ser de suma importância desde tempos pretéritos, veio a ser tratado de forma específica apenas recentemente, conforme assevera Salgado (2005). Foi com o advento do Código Eleitoral de 1965 (BRASIL, 1965) que se introduziu no ordenamento jurídico o repúdio à interferência do poder econômico, em seu art. 237¹⁰, sob a alcunha de “interferência do poder econômico”.

Em semelhante sentido¹¹, a antiga Lei dos Partidos Políticos (BRASIL, 1971), que vigorou até 1995, visando diminuir a presença do poder econômico nas campanhas eleitorais, trazia limitações ao recebimento de recurso e obrigava o intermédio dos partidos nos gastos de campanha. A Lei em comento instituiu o Fundo Partidário, com recursos provenientes de diversas fontes, objetivando blindar os partidos da interferência econômica e proporcionar-lhes saúde financeira viável.

Posteriormente, foi promulgada a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que trouxe, de forma expressa, em seu art. 14, §§9º e 10, a recusa constitucional à interferência econômica abusiva nas eleições, estabelecendo que a normalidade e a legitimidade das eleições e a moralidade do mandato a ser exercido são ameaçadas pelo abuso de poder econômico. Além disso, determinou ao legislador infraconstitucional a elaboração de lei complementar que abarcasse outros casos de inelegibilidade, tendo na proteção contra o abuso de poder econômico e político o cerne das disposições infraconstitucionais.

Após a promulgação da CRFB (BRASIL, 1988), as Leis nº 7.773/89 (BRASIL, 1989) e 8.214/91 (BRASIL, 1991), que regulamentaram, respectivamente, as eleições presidenciais e

¹⁰ Lei n 4.737 de 15 de julho de 1965. Art. 237. A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.

¹¹ Segue-se a cronologia sugerida por Eneida Desiree Salgado (2005), em “A influência do poder econômico nas eleições e a impugnação de mandato” (2005).

municipais de 1990 e 1992, não referenciam expressamente o abuso de poder econômico, mas carregam institutos que denotam a preocupação do legislador com a presença ilimitada do poderio financeiro¹². Para as eleições posteriores, as presidenciais de 1994, a Lei nº 8.713/93 (BRASIL, 1993), regulamenta a arrecadação e o dispêndio de recursos, inclusive o recebimento oriundo da iniciativa privada, e passa a autorizar o gasto individualizado pelos candidatos. Surge, também, maiores preocupações sobre a demonstração e controle contábil dos candidatos.

A antiga Lei dos Partidos políticos citada *supra* deu lugar às disposições ora em vigor, com a incidência da Lei nº 9.096/95 (BRASIL, 1995), onde se firmou as prestações de contas das campanhas como instrumentos significativos no controle da interferência econômica nos pleitos eleitorais. Por sua vez, a Lei nº 9.100/95 (BRASIL, 1995), que disciplina as eleições do ano seguinte agravou a rigidez das sanções para as transações acima do limite legal, bem como passou a prever o impedimento de participar em licitações e contratos administrativos de empresas que desobedecem a regulamentação referente à iniciativa privada. Ainda, importante e direta contribuição constava no art. 69¹³ da Lei nº 9.100/95 (BRASIL, 1995), cuja inteligência foi reafirmada na Lei das Eleições (BRASIL, 1997), em seu art. 25¹⁴, onde se tipificou, de forma clara, uma hipótese de abuso de poder econômico.

Dada toda a construção exposta, atualmente, a tipificação do abuso de poder econômico encontra-se expressado, em suma, na Constituição Federal (BRASIL, 1988) (art. 14, §§9 e 10), no Código Eleitoral (BRASIL, 1965) (art. 237, *caput*), na Lei das Inelegibilidades (BRASIL, 1990) (Art. 19, *caput*; 22, *caput* e XIV) e na Lei das Eleições (BRASIL, 1997) (Art. 18-B, *caput*; Art. 22, §3º; Art. 25, *caput*), além das disposições contidas nas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral que, muitas vezes, replicam as diversas previsões legais.

3.2 ASPECTOS CONCEITUAIS DO ABUSO DE PODER ECONÔMICO

O abuso de poder econômico foi recebendo maior atenção da legislação ao passar do tempo, conforme avançava o entendimento acerca de como se relacionavam o processo eleitoral e os interesses dos detentores do poder econômico. A História brasileira evidencia que a

¹² Salgado (2005), em sua importante perspectiva histórica, aponta que as leis limitaram o uso da propaganda eleitoral, inclusive sobre sua amplificação de forma paga, sendo esta “a forma mais poderosa de interferir na escolha do eleitor”.

¹³ Lei nº 9.100/95. Art. 69. O descumprimento das regras relativas ao financiamento de campanha caracteriza abuso do poder econômico (BRASIL, 1994).

¹⁴ Lei nº 9.504/97. Art 25. O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico. (BRASIL, 1997).

presença do fator econômico nas candidaturas dos agentes políticos tende a ser promíscua. Como assevera Gomes (2020, p. 962):

O abuso de poder econômico nas eleições invariavelmente tem como corolário a corrupção do político no exercício do mandato assim conquistado. É intuitivo que os financiadores não vertem seus recursos para a promoção de campanhas eleitorais apenas por altruísmo ou elevada consciência cívica; antes o fazem com vistas a conquistar espaço e influência nos centros decisórios do Estado, bem como abrir portas para futuros e lucrativos negócios.

Destarte, é mister relembrar que não é a influência econômica nas eleições, *per si*, que desabonam a legalidade das campanhas eleitorais. É, na verdade, consequência natural da concorrência inerente à atividade democrática e que, em um país de dimensões continentais e populoso como o Brasil, exigem o emprego de grandes quantidades de dinheiro para viabilizar a competitividade. Como asseveram Villar, Aguiar e Tabak (2017, p. 38):

O financiamento político constitui uma consequência natural dessa realidade, e os partidos e os candidatos precisam ter acesso a fundos para poder divulgar suas ideias, estabelecer comunicação com seus eleitores e manter uma estrutura que lhes permita a realização desses objetivos

Garcia (2018, p. 145), em semelhante sentido, pontua que “encontrar um ponto de equilíbrio entre a liberdade dos candidatos em exteriorizar suas propostas” e o “quantitativo de recursos necessários” para fazê-lo constitui um dos maiores desafios do direito eleitoral brasileiro, “de modo a evitar que o poder econômico assuma total primazia sobre os aspectos ideológicos”. Pontua, ainda, que as chances de lograr sucesso na disputa “são sensivelmente potencializadas em relação aos candidatos mais abastados, o que conduz a uma interessante aporia”.

O que é estranho ao Direito Eleitoral, conforme já exposto, é a desvirtuação do uso do poder legítimo que se detém. Sob o ponto de vista econômico, esse mau uso ou abuso, detém particular seriedade, uma vez que estamos inseridos numa sociedade capitalista em que a acumulação de capital é a regra e objetivo final da iniciativa privada. Diz Bim (2002, p. 126) que “não poderia ser de outra forma numa sociedade cuja base é capitalista e na qual *o dinheiro abre todas as portas!*”.

Dessa forma, impende compreender as influências que são contempladas no “poder econômico”. Gomes (2020, p. 961) afirma que o poder econômico se relaciona com a noção de “valor patrimonial, financeiro, apreciado no comércio, no mercado, enfim, valor pecuniário ou em dinheiro. Refere-se, pois, à propriedade, à posse ou ao controle de coisas, bens, produtos ou serviços. Afirma, ainda, que “se não se puder valorar economicamente o evento considerado,

obviamente não se poderá falar em uso abusivo de poder econômico, já que faltaria a atuação do aludido fator”.

Nesse sentido, para o Tribunal Superior Eleitoral, o abuso do poder econômico se caracteriza, nos termos do Recurso Ordinário nº 60390065 (TSE, 2020), “mediante o emprego desproporcional e excessivo de recursos patrimoniais, públicos ou privados, capaz de comprometer a paridade de armas entre os candidatos e que seja grave o suficiente para afetar a normalidade e a legitimidade das eleições”. O desequilíbrio de condições ante o despejo excessivo de recursos emerge uma vez que a prática é exclusiva a poucos candidatos, ofendendo a higidez da disputa, pois passam os concorrentes a não dispor “das mesmas oportunidades para a conquista do voto do eleitor, coibindo-se qualquer tipo de abuso de poder.” (REBOUÇAS, 2012, p. 31).

O abuso do poder econômico, nesse diapasão, consiste no direcionamento abusivo desses valores para a alteração do resultado do pleito, privilegiando aqueles que detiverem acesso a recursos exclusivos e desvirtuando o entendimento do eleitorado acerca dos candidatos. É “o uso indevido do poder econômico para desequilibrar a relação entre os atores do processo eleitoral e forçar a produção de um resultado que não ocorreria sem a intervenção anormal.” (Gomes, 2020, p. 937).

Ribeiro (1998, p. 52 apud BIM, 2002, p. 126), esclarece que a adição do poder econômico na dinâmica eleitoral é incompatível com o princípio democrático, porque:

Ao invés de ser disputada a confiança do eleitorado, creditada por precedentes realizações na vida pública, pelo vigor da autêntica liderança política, por um trabalho de persuasão por afinidades de convicções, por solidariedades eimpregnadas, transformam-se em negócios com contraprestações pecuniárias.

Caldas (2016, p. 131), no mesmo sentido, aduz que a competição empresarial –dos detentores do poder econômico- típica ao mercado financeiro não pode ser transplantada sem ressalvas para o processo eleitoral. O pleito que passa a ser dominado por uma disputa entre grupos econômicos “acaba tornando a representação política um objeto venal e fazendo do voto uma mercadoria cujos principais consumidores são os pleiteantes ao poder”. O autor assevera que quando a dinâmica eleitoral se dá dessa forma, o voto passa a ganhar ares de negociação mercantilista, onde não se vê mais “o convencimento consciente do eleitor através do debate ideológico-partidário”, mas uma “espécie de negociação mercantilista onde se discute a melhor maneira de materialmente influenciar o eleitorado”.

Garcia (2019, p. 146) comenta que a manutenção dessa relação ilícita tem se perpetuado em razão do mútuo interesse existente nas duas extremidades da dinâmica: nas organizações

privadas e nos partidos políticos, sobretudo os mais influentes. Comenta que “os partidos apoiados por grupos econômicos de maior envergadura e os candidatos dotados de maior cabedal” potencializavam mais suas campanhas e complementa aduzindo que os dois lados da relação “veem seus interesses reciprocamente satisfeitos.” (CALDAS, 2016, p. 145).

Nesse sentido, cumpre ressaltar que, diferentemente do abuso de poder político, cujo elemento subjetivo, como visto, exige a condição de agente público, a caracterização do abuso do poder econômico independe da qualidade da pessoa o pratica. Caldas (2016, p. 133) comenta:

[...] os recursos oriundos do poder econômico podem partir de variados setores da sociedade que vão desde a iniciativa privada aos mais altos cargos do governo. [...] o poder econômico pode ser excessivamente exercido por membros do próprio eleitorado que tenham interesse no resultado das eleições. [...] O fato caracterizador do abuso, nesta manifestação, sempre será o emprego excessivo de quantias financeiras em detrimento da disputa eleitoral, independentemente de quem o pratique.

No que tange às maneiras pelas quais o ilícito do uso abusivo do poder econômico se manifestam, impende destacar que não ocorrem apenas de maneira isolada, mas, também, associadas muitas vezes ao abuso do poder político ou de autoridade. Gomes (2020) defende que o chamado abuso de poder político-midiático perfaz um dos fenômenos comuns na *práxis* eleitoralista pátria, uma vez que não é raro o entrelaçamento promíscuo entre os detentores do poder econômico e político, que convergem para a obtenção dos próprios interesses, uma vez que “a elite e o poder econômico sempre dependeram de políticos e dos recursos do erário para manutenção de dominações e privilégios” (GOMES, 2020, p. 970).

Caldas (2016, p. 134), em semelhante caminho, afirma que no ilícito em epígrafe há uma mistura do poder econômico entre os privilégios do poder político, e “revela uma ação conjunta que visa beneficiar especificamente uma das forças em disputa na competição eleitoral”. A hipótese de consórcio dos ilícitos já foi, inclusive, firmada no Tribunal Superior Eleitoral. A citar o Recurso Especial Eleitoral nº 736-46/BA (TSE, 2016):

1. É possível apurar, em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), abuso de poder político entrelaçado com abuso de poder econômico. Trata-se de hipótese em que agente público, mediante desvio de sua condição funcional, emprega recursos patrimoniais, privados ou do Erário, de forma a comprometer a legitimidade das eleições e a paridade de armas entre candidatos. Precedentes.

Dessa forma, depreende-se que o abuso de poder econômico, conforme visto, é conceito com amplo grau de abstração, cujo significado será retirado à luz dos fatos concretos, sendo

inadequado elencar um rol taxativo de condutas que se enquadram no ilícito em comento. Entretanto, a práxis forense eleitoral aponta alguns padrões repetidos em que se verificam condutas que mais comumente se caracterizam como abusivas do ponto de vista econômico. Garcia (2018, p. 146) faz esse apontamento, elencando algumas atitudes que, ao crivo da justiça especializada, têm se afirmado como abusivas:

Como formas mais comuns de prática do abuso do poder econômico, podem ser mencionados: (a) utilização indevida de transportes nas eleições (Lei nº 6.091/1974); b) recebimento e utilização de doações oriundas das entidades mencionadas no art. 24 da Lei no 9.504/1997; c) realização de gastos eleitorais em montante superior ao definido em lei (Lei nº 9.504/1997, arts. 18, caput); d) utilização de numerário e serviços (v.g.: serviço gráfico) do próprio candidato, sem incluí-los no montante dos gastos eleitorais. Atos dessa natureza, a depender de sua intensidade e frequência, podem gerar sérios desequilíbrios na disputa, comprometendo a normalidade e a legitimidade da eleição, distorções que o §§9º e 10 do art. 14 da Constituição de 1988 buscam evitar.

Destarte, compreendidos a previsão legal e o tratamento a que buscar dar a legislação ante o poderio econômico, impende destacar as formas e instrumentos de que dispõe a dinâmica da Justiça Eleitoral para prevenir, fazer cessar ou corrigir o abuso de poder econômico configurado, bem como os desafios à reposição da igualdade do pleito ante a incidência de conceito tão aberto e indefinido.

3.3 INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO À INTERFERÊNCIA ECONÔMICA

O combate à influência exacerbada do poder econômico do processo eleitoral prescinde de instrumentos consolidados que se prestem à função de salvaguardar a lisura do pleito antes, durante e depois das eleições, uma vez que é imprevisível a ocorrência do ilícito. Sem a definição de parâmetros que visem corrigir o desequilíbrio gerado pela ocorrência de atos abusivos, perde força a vedação constitucional à influência do poder econômico no processo eleitoral.

Nesse sentido, impende destacar que o primeiro instrumento apto a proteger o processo eleitoral da influência do poderio econômico é, conforme assevera Caldas (2016), o das inelegibilidades. O legislador, a mando do constituinte, elaborou condições que se revelam verdadeiras limitações ao direito fundamental à participação política, motivadas pela existência de condições que denotam significativos riscos à normalidade e igualdade das eleições.

Bulos (2015) assevera que apenas pelo estudo do caso concreto saberemos qual princípio deve preponderar, ante a existência de situações de conflito entre diferentes princípios

constitucionais. *In casu*, o constituinte, claramente, facilitou a interpretação do intérprete ao, de pronto, determinar que o princípio democrático deve prevalecer quando em conflito com o direito fundamental do agente político cuja participação revele condições danosas à igualdade do pleito. Sobre o tema, pontua Maldonado e Cunha (2018, p. 205):

Isto é, somente através da estrita observância das regras do processo eleitoral atinentes ao direito de ser votado é que se viabiliza harmonicamente o direito ao exercício do voto de maneira substancialmente livre. A partir dessa premissa pode-se concluir que a conformação da capacidade eleitoral passiva pelo legislador eleitoral acaba por ganhar contorno próprio de restrição a esse âmbito normativo do direito fundamental político de ser votado.

Assim, ante a existência do conflito de normas constitucionais e direitos fundamentais, quais sejam o da liberdade e participação política e o da igualdade eleitoral, o constituinte, com a pormenorização do legislador, ponderou a importância dos valores tutelados por cada uma e estabeleceu que a limitação justificada dos direitos políticos melhor se adequa aos programas constitucionais. Destaca-se, no entanto, que a existência de inelegibilidades só se presta à proteção do princípio democrático quando instituídas para o fim de proteger os princípios básicos da democracia, caso contrário estar-se-ia limitando direitos fundamentais com o fito de conservar e perpetuar o poder por determinado grupo, a exemplo do que ocorria na Ditadura Militar, assevera Silva (2005).

Nesse mister, conceitua Gomes (2020, p. 338) que a inelegibilidade é “o impedimento ao exercício da cidadania passiva, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo”. Acrescenta: “trata-se de fator negativo cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional, tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo.”

Enquanto instituto jurídico que visa ao combate do abuso de poder econômico, para o presente trabalho a inelegibilidade mais pertinente a inelegibilidade-sanção¹⁵, sendo a que “tem origem na prática de ilícito, situando-se na linha de eficácia da decisão que o declara e sanciona”, situando-se no campo da responsabilidade eleitoral, em decorrência da “prática de atos ilícitos ou auferimento de benefícios destes decorrentes.” (GOMES, 2020, p. 347).

Assim, as causas de inelegibilidade são aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, segundo o TSE (2018), de modo que, para a lisura do pleito a que

¹⁵ O fundamento da inelegibilidade pode ser de sanção, como exposto, ou a chamada “inelegibilidade originária”, que decorre como efeito secundário de uma decisão sancionatória da prática de um ilícito. “Não se tratam propriamente de sanção jurídica, mas tão somente da conformação do cidadão ao regime jurídico-eleitoral” (GOMES, 2020, p. 347).

se visa salvaguardar, perfaz-se como uma espécie de importante triagem para excluir do pleito agentes potencialmente danosos à sua lisura. Entretanto, dada a complexidade da dinâmica eleitoral, considerando a dimensão que as campanhas têm tomado, as inelegibilidades são insuficientes para assegurar a normalidade e igualdade das eleições, embora represente importante ponto de partida.

Dessa forma, assevera Caldas (2016, p. 149) que:

a reposição da igualdade no processo eleitoral reside na observância da atuação dos indivíduos enquanto competidores propriamente ditos, ou seja, no exame da projeção do referido princípio no desenvolver das campanhas eleitorais levando em consideração a relação direta entre o uso do poder econômico e sua capacidade de influência no voto dos eleitores.

Outra medida prevista pelo legislador para o afastamento da influência do poder econômico no processo eleitoral é a limitação temporal para a realização da campanha. A inteligência aplicada à delimitação de um marco temporal específico e curto, de apenas 45 dias, tem como premissa a ideia de que quanto menor for o período das atividades de campanha, menor será o seu custo. Entretanto, observa-se que a norma não exclui do debate público muitas atividades realizadas em período anterior, chamado de pré-campanha eleitoral, cujas permissões legais são variadas.

Em semelhante sentido e com grande relevância, a normatização das eleições, no tocante aos limites das movimentações financeiras, intenta coibir a danosa influência do poderio econômico. No tocante aos limites de gastos e de arrecadações de campanha, assevera Caldas (2016) que a instituição desses limites tem como objetivo a padronização razoável das despesas, alinhando a condição financeira das forças políticas em conflito. Também sobre o tema, afirma Garcia (2018, p. 146):

A imperativa observância do limite de gastos informado à Justiça Eleitoral tem por objetivo minorar os abusos na prática de atos que busquem transmitir, ao colégio eleitoral, a ideologia e os projetos dos participantes do procedimento eletivo, destinados ao estabelecimento de um liame de identificação para com os eleitores.

Gomes (2020), observa que, em que pese a importância da atribuição de tais limites para a igualdade do pleito, o sistema eleitoral brasileiro guarda muitas distorções, dentre as quais se destaca que a limitação ao montante máximo de doação por pessoa física não observa um valor fixo e razoável para todos, mas sim proporcional aos rendimentos brutos do doador. Isso autoriza às pessoas físicas com maior poderio econômico grandes doações, impossibilitando aos doadores menos abastados o atingimento de parcela considerável desse montante permitido,

o que acarretaria maior igualdade ao pleito. Em igual sentido, Lima (2008 apud CALDAS, 2018) afirma que, no lugar de prezar pela igualdade do processo eleitoral, a lei autoriza a perpetuação da influência econômica ao permitir que os ricos doem mais.

No que tange ao aspecto quantitativo dos gastos eleitorais, tem-se claramente que a intenção da legislação é conferir parâmetros dentro dos quais a campanha eleitoral pode se dar, limitando sua própria abrangência e tamanho, bem como contendo potências de campanhas que se projetam para o agigantamento, fazendo com que se reduzam e propiciem um ambiente mais competitivo. A última medida do poderio econômico é, certamente, aquilo que se obtém a partir dele. Logo, ao diminuir o próprio espectro dentro do qual os recursos podem ser empregados, mesmo que de forma e por fontes legais, busca-se assegurar a igualdade de condições na disputa.

Sobre a questão, Gomes (2020, p. 640) faz importante observação, ao afirmar que a obediência ao limite de gastos independe da origem dos recursos empregados:

Assim, não importa que a despesa tenha sido liquidada pelo próprio candidato ou pelo partido; também é irrelevante que a liquidação tenha ocorrido com recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), do fundo partidário (*vide* LE, art. 20; LPP, art. 38), recursos do próprio candidato ou de doações privadas. Isso porque em qualquer caso a despesa deverá ser computada para compor o teto. De sorte que, para o atingimento do teto, todos os aportes devem ser somados, independentemente de sua origem.

A respeito do aspecto qualitativo dos gastos eleitorais, este também se apresenta como importante medida de contenção do avanço da influência econômica sobre o pleito. Determinadas atividades são proibidas de serem desenvolvidas e de receberem recursos de campanha, mormente relacionadas à manifestação propagandística. Caldas (2016, p. 158) assevera que a medida se justifica em razão do “alto custo das eficientes máquinas publicitárias aliado ao alcance das novas tecnologias de comunicação social”. Destaca-se que a vedação se atém -e deve-se ater- à proscricção de determinadas formas de manifestação eleitoral, sendo incompatível com o princípio democrático e da liberdade de expressão (RIBEIRO, 1996).

Relevante, também, é o modelo de financiamento adotado no Brasil, uma vez que conhecer e regulamentar a própria origem dos recursos que são despejados nas campanhas eleitorais é de salutar importância para coibir a existência de atos abusivos no processo eleitoral. Garcia (2018, p. 145-146) chega a afirmar que “a utilização do poder econômico terá como único limite a eventual necessidade de se comprovar a origem dos recursos, diga-se de passagem, nem sempre lícita”.

Dessa forma, Gomes (2020, p. 639) afirma que, no Brasil, adota-se o sistema misto de financiamento de campanha¹⁶, mas “há forte inclinação para o financiamento público, porque é do Estado que provém o grande volume dos recursos que irrigam as campanhas”. Nesse sentido, vê-se que se estabeleceu, para a dinâmica eleitoral pátria, a outorga legal de custeio público das campanhas eleitorais, o que denota claramente a intenção de coibir a influência econômica no pleito, uma vez que, ao atribuir relativa independência dos partidos e candidatos frente a necessidade de se articularem com empresas privadas, protege-se a inserção indevida do poderio econômico no cenário eleitoral.

Entretanto, o sistema adotado no Brasil admite algumas idiosincrasias, conforme comentado alhures, embora se tenha eliminado as doações oriundas de pessoas jurídicas privadas, ainda se permite a doação de pessoas físicas, limitada de forma proporcional ao patrimônio do doador, o que não afasta por completo a influência econômica. Por outro lado, a implementação do financiamento exclusivamente público das campanhas também guarda alguns problemas. Garcia (2020, p. 146), ao discorrer sobre a possibilidade, sugere que todos os recursos deveriam convergir para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, mas alerta:

O complicador desse entendimento, em nossa realidade, é que a fiscalização realizada está longe de alcançar padrões ótimos de efetividade, daí decorrendo o risco de que os cofres públicos sejam onerados em demasia e que o caixa 2 seja utilizado em larga escala

Em semelhante sentido, Gomes (2020, p. 631-632) opina que o financiamento exclusivamente público de campanhas “não extinguirá o tráfico privado nas campanhas eleitorais, pois o dinheiro privado certamente nelas ingressará por vias tortuosas, o que, além de não resolver o problema, contribuirá para que candidatos ingressem no campo da ilicitude”. E acrescenta: “De sorte que o modelo de financiamento público exclusivo não põe fim à corrupção de agentes estatais, nem acaba com o financiamento espúrio de campanhas, tampouco com o uso de caixa 2”, opinando que “tais práticas têm na leniência e impunidade suas mais entusiásticas aliadas e apoiadoras”.

¹⁶ Gomes (2020) preceitua as espécies de financiamento de campanhas eleitorais: “Financiamento público exclusivo – nesse modelo as campanhas eleitorais são integralmente financiadas pelo Estado, portanto com recursos públicos, oriundos da cobrança de tributos”; “financiamento privado – nesse modelo as campanhas eleitorais são financiadas, por particulares, pessoas físicas e jurídicas; e “financiamento misto – nesse modelo as campanhas são financiadas tanto pelo Estado quanto pelos agentes privados”.

4 ABUSO DE PODER ECONÔMICO EM ATOS DE PRÉ-CAMPANHA

Expostos o conceito e os institutos de Direito Eleitoral atinentes ao Abuso de Poder Econômico, bem como os bens jurídicos a que sua vedação busca proteger, passa-se a analisar o caso objeto do presente trabalho. A Ação de Investigação Judicial Eleitoral a ser analisada é tombada sob o nº N° 601616-19, sendo oriunda do Estado do Mato Grosso, e tem nos polos ativo candidatos ao Senado Federal daquele Estado, bem como o Ministério Público Eleitoral e passivo a, hoje, ex-Senadora cassada Selma Arruda, que havia logrado êxito ao pleito disputado em 2018.

Para proceder à investigação da decisão exarada pelo TSE, primeiro serão expostos os fatos e aspectos jurídicos referentes à lide e, posteriormente, problematizadas a fundamentação e a decisão da Corte Superior à luz da legislação, jurisprudência e aspectos doutrinários expostos alhures, bem como o próprio conceito de pré-campanha eleitoral.

Busca-se compreender como se relacionam a subsunção do contexto fático às normas pertinentes realizada pelos ministros do TSE com a proteção constitucional e legal à influência abusiva do poder econômico no processo eleitoral e a partir de quando se pode compreender que a utilização do poderio econômico tem o condão de influenciar indevidamente no pleito eleitoral.

Pontua-se, ainda, que o Recurso Ordinário nº 601616-19 (BRASIL, 2019), portanto, é o *leading case* do entendimento jurisprudencial que mereceu publicação com destaque no Informativo Nº 1, Ano XXII, do Tribunal Superior Eleitoral, o que evidencia a importância do novel tratamento firmado pela Corte Superior da Justiça Especializada Eleitoral. Destaca-se a introdução do Informativo:

É possível a caracterização, em decorrência de atos praticados durante o período de pré-campanha, dos ilícitos eleitorais previstos no art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/1990 – abuso de poder econômico – e no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 – arrecadação e gastos ilícitos de recursos.

Nesta senda, passa-se à exposição do contexto fático do Recurso Ordinário nº 601616-19 (BRASIL, 2019), para posterior identificação do entendimento acerca do período de pré-campanha eleitoral e seguinte problematização da jurisprudência firmada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

4.1 CONTEXTO FÁTICO

O processo em análise tem como principais elementos de seu contexto fático a arrecadação de recursos realizada pela ex-Senadora Selma Arruda, que teria recebido R\$ 1.500.000,00 de seu suplente na chapa majoritária concorrente ao Senado Federal no ano de 2018 e, ainda, a contratação de empresa especializada em assessoria e publicidade e sua prestação de serviços à então candidata em período anterior à disputa eleitoral.

No que diz respeito ao empréstimo, a defesa da candidata alegava que se tratava de contrato de mútuo celebrado entre ela e seu suplente, sendo mero autofinanciamento de campanha, supostamente autorizado pela jurisprudência do TSE, e que os recursos seriam destinados à prática atos legais de pré-campanha, aduzindo à autorização legal que supostamente lhe era conferida pelo art. 36-A da Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997).

Entretanto, a Justiça Especializada entendeu que o contrato de mútuo suscitado era mero simulacro para doação eleitoral antecipada e não contabilizada, uma vez que quase a integralidade do montante transferido não constou da prestação de contas e não era condizente com os rendimentos da ex-Senadora. Em outras palavras, seria impagável e configuraria caixa-dois. Importante observar, ainda, a recusa do TSE acerca da tese suscitada pela Recorrente, a ex-Senadora Selma Arruda, de que não há que se falar em caixa-dois uma vez que o ilícito apenas se configuraria pela transação paralela que fosse realizada após iniciado o pleito, não antes.

Quanto à contratação da empresa Genius at Work, especializada em campanhas eleitorais, tem-se que fornecia à candidata materiais publicitários das mais diversas ordens e treinamento de oratória, *media training*, estudos qualitativos e etc. Assim, conforme supramencionado, a tese defensiva afirma que a empresa fora contratada para a organização da campanha eleitoral, sem a veiculação de nenhuma espécie de publicidade vedada, atendo-se tão somente aos atos autorizados pela legislação (art. 36-A da Lei n 9.504/97, BRASIL, 1997), não se tratando de propaganda antecipada e não havendo pedido explícito de votos.

O Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso (TRE-MT), seguido do TSE, entendeu, entretanto, que, em que pese não ter havido a circulação dos materiais, a mera produção de publicidade eleitoral em período anterior ao realizado perfaz ilícito eleitoral. O TSE entendeu que a Resolução nº 23.552/17 (TSE, 2017), que regulamentava a arrecadação e gastos de recursos para as eleições do ano subsequente, disciplinava quais despesas tinham caráter tipicamente eleitoral e, nessa qualidade, só poderiam ser dispendidos em momento posterior.

Assim, o Tribunal Superior Eleitoral (2019) firmou que a antecipação de tais atos, aliado aos valores vultosos investidos em sua realização, é medida estranha ao processo eleitoral, afirmando que a candidata “queimou a largada” e abusou do direito de executar atos de pré-campanha mediante a injeção de aportes milionários -que, além de tudo, não foram contabilizados. A quantia em desacordo com as disposições de arrecadação e gastos eleitorais contabilizam R\$ 1.232.256,00 (um milhão, duzentos e trinta e dois mil, duzentos e cinquenta e seis reais), o que corresponde a 72,29% do que fora contabilizado nas declarações de contas. A Corte rejeitou a alegação defensiva de que, mesmo diante de tais fatos, o montante global utilizado não ultrapassou o limite legal para o cargo pleiteado.

4.2 A PRÉ-CAMPANHA ELEITORAL E SEUS LIMITES

Expostos os fatos pertinentes à decisão em análise, passa-se agora a investigar como se posiciona o tratamento normativo do período de pré-campanha e o que seu próprio conceito significa. A análise é necessária uma vez que inexiste na legislação a devida conceituação e as normas aplicáveis ao período também não são óbvias. Isso, somado ao inerente conceito aberto dos ilícitos de abuso de poder, evidencia um tratamento legislativo instável que deve vir a ser aplicado conforme o caso concreto, o que merece particular atenção.

Zílio (2018) aponta que os atos de pré-campanha não têm um termo inicial rígido, de sorte que podem ser interpretados como as atividades anteriores ao período das convenções partidárias e que sejam direcionados ao conhecimento geral de uma futura candidatura. Maranhão (2017), de forma semelhante, não sugere a existência de um inequívoco termo inicial para o período de pré-campanha eleitoral, que tem seu início com o surgimento dos movimentos de bastidores do jogo político, momento em que os nomes para as candidaturas futuras começam a ser discutidos nos âmbitos partidário e social.

As disposições legais mais pertinentes à discussão versam sobre a propaganda eleitoral antecipada, delimitando as condutas lícitas e ilícitas dos pré-candidatos em momento anterior ao fim do prazo para registro de candidatura – quando se dá início à campanha eleitoral. Zílio (2018) preleciona que a Reforma Eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/15, BRASIL, 2015) conferiu aos atos pré-eleitorais tratamento legislativo, ao possibilitar atividades mais permissivas relacionadas à divulgação da pretensa candidatura e ao debate público do que a legislação anteriormente vigente: o que limitaria a atividade política pré-eleitoral é a vedação a pedidos explícitos de voto e as demais disposições do art. 36-A da Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997).

Zaclikevis (2017) afirma que a Lei nº 13.165/15 (BRASIL, 2015) introduziu no ordenamento a autorização de atividades de cunho nitidamente eleitoral antes do período regular de campanha. Zílio (2018), assim, reflete que o legislador, apesar de abordar a temática na letra da lei, não se preocupou em regulamentar de forma mais precisa a matéria, de forma que a lacuna gerada pode ser danosa à dinâmica democrática.

Assim, no que diz respeito à autorização legislativa da execução de determinados atos antes de iniciado o período eleitoral, Zílio (2018, p. 189) pontua que são atos de pré-campanha as:

manifestações que ocorrem ainda antes do período de registro das candidaturas e das convenções partidárias e que têm o objetivo de levar ao conhecimento geral uma futura candidatura, através da divulgação das qualidades e propostas dos pretensos candidatos a mandato eletivo.

Em pertinente comentário sobre o tema, Zílio (2018, p. 189) afirma, também que, visto que o status de candidato só surge “com o respectivo registro de candidatura, a ideia é reconhecer formalmente essa fase antecedente e, para fins didáticos, classifica-la como uma fase de pré-campanha, ou seja, antecedente ao início da fase do registro e da propaganda eleitoral”. Portanto, percebe-se que, na pré-campanha, são autorizados atos com *status* eleitoral, sem que haja a violação à legislação pertinente -que se debruça, sobre o tema, mais sobre a propaganda antecipada e menos sobre atos abusivos.

Nesse sentido, impende discutir quais os limites existentes quanto à atividade em período pré-eleitoral. Zílio (2018) propõe três espécies de limites: de conteúdo, formais e de custos, esquema que ora se adota. Quanto ao primeiro, como visto alhures, diz respeito à substância daquilo veiculado no período pré-eleitoral, sendo permissiva a legislação no âmbito do art. 36-A da Lei das Eleições (BRASIL, 1997). Quanto aos limites formais, destaca-se que restou acertadamente assente na jurisprudência que as formas proscritas no período eleitoral para o exercício da propaganda também o são no âmbito das atividades pré-eleitorais. Veja-se o teor do AgR-AI no 9-24/SP, cujo trecho se retira do voto do Ministro Luiz Fux (TSE, 2018, p. 80):

(c) o uso de elementos classicamente reconhecidos como caracterizadores de propaganda, desacompanhado de pedido explícito e direto de votos, não enseja irregularidade per se; todavia, a opção pela exaltação de qualidades próprias para o exercício de mandato, assim como a divulgação de plataformas de campanha ou planos de governo acarreta, sobretudo quando a forma de manifestação possua uma expressão econômica minimamente relevante, os seguintes ônus e exigências: **(i) impossibilidade de utilização de formas proscritas durante o período oficial de propaganda (outdoor, brindes, etc); e (ii) respeito ao alcance das possibilidades do pré-candidato médio.** (grifo nosso).

Sobre o tema, importante crítica faz Gomes (2020, p. 733) quanto à vagueza da legislação, notadamente redigida de forma omissa para autorizar inseguranças e propiciar a inobservância dos limites temporais estabelecidos para as atividades eleitorais. Em suas palavras:

Incoerentemente, ao mesmo tempo em que veda o “pedido explícito de voto” (caput), o dispositivo legal em apreço permite “o pedido de apoio político” (§ 2o). Ora, em que medida o “pedido de apoio político” não se confunde com o próprio “pedido de voto”, quer seja este explícito ou implícito, direto ou indireto? Em que se distinguem essas duas situações? Na prática linguística, pedir apoio político é o mesmo que pedir voto, não havendo, portanto, verdadeira distinção entre elas.

Quanto aos limites de custos, impende avaliar a legalidade da arrecadação e dispêndio de recursos em atos pré-eleitorais, a fim de dirimir dúvidas acerca da regularidade, ou não, do que se verificou no caso em epígrafe. Como visto, as atividades consideradas abusivas foram financiadas a partir de suposto contrato de mútuo entre a candidata e seu suplente consideravelmente antes do início período eleitoral.

Assim, pertinente observação faz o Juiz Ricardo Gomes Almeida (TRE-MT, 2019), quando do julgamento, no TRT-MT, do processo em comento, que pontua que a única autorização legal dada aos candidatos quanto à arrecadação anterior ao registro de candidatura é a do *crowdfunding*, previsto no art. 22-A, §3º da Lei das Eleições (BRASIL, 1997). Frisa, ainda, que apenas o ato de arrecadar o é permitido, sendo que a liberação dos valores aguarda o período típico. Nesse diapasão, qualquer espécie de arrecadação que se dê antecipadamente e/ou permaneça alheia à fiscalização da Justiça Especializada está à margem da lei, ofendendo significativamente o princípio da igualdade eleitoral e desvirtuando a autorização legal aos atos de pré-campanha.

Ainda quanto ao limite de custos, pela transcrição supra realizada, tem-se o entendimento de que, para realização dos atos autorizados por lei em período de pré-campanha, imprescindível e lógica é a autorização para que sejam dispendidos recursos a esse feito. Tais custos, então, deveriam ser acessíveis ao candidato médio. Ainda no voto do Min. Luiz Fux (TSE, 2018, p. 78-79):

[...] (iii) a liberdade de expressão no período pré-eleitoral enseja consigo, em linha de princípio, a possibilidade de realização de gastos moderados, em ordem a possibilitar o seu exercício em termos minimamente efetivos;
(iv) esses gastos podem ser suportados pelo próprio pré-candidato;
(v) não obstante, reserva-se à Justiça Eleitoral a competência para a análise e punição em face de eventuais desbordes, inclusive em sede de ação de investigação judicial

eleitoral, visando à proteção da legitimidade das eleições em face de casos de abuso de poder político, econômico ou midiático;
[...] (viii) a extrapolação do limite do razoável, no que diz com os aspectos financeiros da comunicação política, pode ser aferida a partir do índice de reiteração da conduta, do período de exposição das mensagens pagas, assim como de seus respectivos custos, capilaridade ou abrangência;

Nesta senda, ao confrontar as disposições legais com o entendimento jurisprudencial, percebe-se que a arrecadação antecipada de mais de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) não é acessível ao candidato médio. Não somente o vultoso montante arrecadado de uma vez só, mas também os termos extremamente benéficos, que perfazem verdadeira dívida impagável – se legítima fosse – evidenciam que os limites de custos da pré-campanha foram vilipendiados.

Isso se dá tanto pela forma com que foram obtidos os recursos, uma vez que a arrecadação de recursos eleitorais mediante empréstimo só pode ser realizada diante de instituições financeiras ou equiparadas, não através de contrato de mútuo entre pessoas físicas, nos termos do art. 18 da Res. TSE 23.553/17 (TSE, 2017), bem como pela impossibilidade de qualquer concorrente obter tal volume de recursos de forma praticamente a não lhes onerar.

Nesse mesmo sentido, não há que se falar em igualdade de condições quando há, no caso, evidente desobediência ao texto legal. De forma mais simples e direta, se os candidatos não são autorizados a arrecadar recursos antes do registro de candidatura, aquele que o faz, necessariamente, está desequilibrando o pleito, porquanto a própria igualdade de condições está ancorada na obediência às disposições legais¹⁷.

Assim, conforme exposto no capítulo anterior, o encurtamento do período de campanha eleitoral é um dos instrumentos que visam diminuir a influência econômica no pleito. Seus efeitos, portanto, incidem em todas as esferas do debate eleitoral, inclusive quanto às questões de ordem financeira. Antecipar o recebimento de proventos, per si, representa ofensa ao termo inicial do período eleitoral o que, somado à grandeza do montante transferido e à fonte dos recursos, evidencia uma postura abusiva por parte da ex-Senadora.

Caso contrário, estar-se-ia autorizando o que Caldas (2016, p. 152) chama de “campanha permanente”, e complementa, aduzindo que, mesmo que o foco do encurtamento do período de

¹⁷ Art. 22-A. Os candidatos estão obrigados à inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ.

§ 1º. Após o recebimento do pedido de registro de candidatura, a Justiça Eleitoral deverá fornecer em até 3 (três) dias úteis, o número de registro de CNPJ.

§ 2º. Cumprido o disposto no § 1º deste artigo e no § 1º do art. 22, ficam os candidatos autorizados a promover a arrecadação de recursos financeiros e a realizar as despesas necessárias à campanha eleitoral.

campanha eleitoral seja “a desoneração dos custos gerais do pleito, tal previsão deve ser considerada uma das medidas de combate ao uso abusivo do poder econômico cuja justificação reside na necessidade de paridade de condições entre os competidores”. Em semelhante sentido, Muñoz (2007) afirma que ainda que o objetivo principal da delimitação temporal do período de campanha é a redução do custo global da mesma, a medida também auxilia em uma maior igualdade entre os concorrentes, evitando, até mesmo, os recursos provenientes de financiamentos irregulares.

Portanto, correta a rejeição do TSE à alegação defensiva de que inoocorreram irregularidades relativas à arrecadação e gasto de recursos, uma vez que se observou o limite total de gastos para o pleito de Senador da República do Mato Grosso. É que a observância objetiva a tal limite não é a única baliza quanto às disposições normativas, sendo derradeira, também, a necessidade de operacionalizar quaisquer espécies de obtenção de recursos aos limites temporais engendrados pela legislação.

4.3 ANTECIPAÇÃO DE CAMPANHA ELEITORAL

Passa-se, neste momento, à análise pormenorizada da caracterização de abuso de poder econômico em razão da antecipação de campanha eleitoral realizada pela candidata cassada. O TSE, reafirmando o entendimento do acórdão regional, afirmou que, ainda que não se viole o art. 36-A da Lei das Eleições (BRASIL, 1997) – que elenca os permissivos legais aos atos de pré-campanha – há que se falar em condutas abusivas sobre o prisma econômico, apreciáveis em Ação de Investigação Judicial Eleitoral, caso se verifique o uso indevido de recursos econômicos.

Neste sentido, cumpre analisar de que forma condutas que não se subsumam às vedações constantes no art. 36-A da Lei das Eleições (BRASIL, 1997) passam de meros indiferentes eleitorais ou atos autorizados de pré-campanha para condutas abusivas que ensejam na cassação do mandato de um Senador da República. Um primeiro ponto que merece revisita é o entendimento jurisprudencial aludido no tópico anterior, notadamente no AgR-AI n 9-24/SP (TSE, 2018), que inaugurou na Corte Superior melhor tratamento sobre o tema das pré-campanhas.

No tocante ao entendimento jurisprudencial, estão violados os requisitos permissivos do acórdão paradigma, uma vez que os valores vultosos envolvidos ultrapassam significativamente o limite do razoável (compreendem 88% de tudo que se arrecadara) e houve uma série de atos estruturadores de campanha que não se resumem a meras despesas preparatórias, representando

verdadeira antecipação de campanha. Ainda, assentou o Relator, Min. Og Fernandes (TSE, 2019, p. 48), que “nos termos do citado AgR-AI nº 9-24/SP, prescinde de que os gastos realizados e os atos de propaganda sejam ilícitos”.

Dessa forma, impende compreender se os atos de propaganda são ilícitos, uma vez que já analisada a qualidade dos gastos em tópico anterior, oportunidade em que concluímos pela ilegalidade dos recursos levantados. Assim, rememora-se que a Res. TSE 23.553/17 (TSE, 2017), que regulamentava a arrecadação e gasto de recursos nas eleições de 2018, elenca, em seu art. 37¹⁸, os gastos que considera como tipicamente eleitorais e que estão “sujeitos ao registro e aos limites fixados” na Resolução.

Da leitura, vê-se que a preocupação da legislação com a regulamentação de tais gastos versa sobre a possibilidade de fiscalização e controle por parte da Justiça Especializada. Como visto, o processo eleitoral instrumentaliza valores intrínsecos à democracia, de modo que o controle da Justiça Eleitoral é imprescindível para coibir abusos e ilegalidades que desabonem a igualdade do pleito. O TSE, autor da referida norma, considerou, então, que os atos ali elencados merecem particular atenção e, em uma interpretação lógico-sistemática do regramento eleitoral, são desautorizados para atos de pré-campanha.

Veja-se, foi aventado pela defesa da ex-Senadora que as despesas impugnadas na AIJE eram apenas preparatórias, perfeitamente condizentes com os ditames dos atos de pré-campanha afirmados na Lei das Eleições (BRASIL, 1997). Entretanto, analisando a preocupação do legislador e do TSE acerca do controle de gastos, vemos que determinadas

¹⁸Art. 37. São gastos eleitorais, sujeitos ao registro e aos limites fixados nesta resolução (Lei nº 9.504/1997, art. 26):

I - confecção de material impresso de qualquer natureza, observado o tamanho fixado no § 2º do art. 37 e nos §§ 3º e 4º do art. 38 da Lei nº 9.504/1997;

II - propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação;

III - aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;

IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas;

V - correspondências e despesas postais;

VI - despesas de instalação, organização e funcionamento de comitês de campanha e serviços necessários às eleições, observadas as exceções previstas no § 5º do art. 63 desta resolução;

VII - remuneração ou gratificação de qualquer espécie paga a quem preste serviço a candidatos e a partidos políticos;

VIII - montagem e operação de carros de som, de propaganda e de assemelhados;

IX - realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;

X - produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;

XI - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;

XII - custos com a criação e inclusão de páginas na internet e com o impulsionamento de conteúdos contratados diretamente de provedor da aplicação de internet com sede e foro no País;

XIII - multas aplicadas, até as eleições, aos candidatos e partidos políticos por infração do disposto na legislação eleitoral;

XIV - doações para outros partidos políticos ou outros candidatos;

XV - produção de jingles, vinhetas e slogans para propaganda eleitoral.

espécies de atos são tipicamente eleitorais e, nessa qualidade, devem constar no controle das contas e nos limites para seu dispêndio – inclusive o limite temporal.

A admissão da prática de determinados atos caros ao processo eleitoral – principalmente quando aliado pelo despejo massivo de recursos – é incompatível com os ditames previstos. É que determinados gastos prescindem de controle da justiça especializada, de modo que, configurando-se os gastos como despesas típicas de campanha realizadas de forma antecipada, evidenciam-se várias frentes de ilícito.

Primeiro e diretamente, porque desobedece a legislação quanto à execução de atos em período vedado. Segundo, porque essa execução em período vedado "cega" o controle dos recursos, de forma que se perfaz omissis aquilo que devia ser declarado. Ou seja, ao realizar despesas típicas em período vedado, impossível é ao controle eleitoral fiscalizar esse dispêndio. Dessa forma, numa leitura sistemática das normas eleitorais, a extemporaneidade dos atos típicos de campanha é ilícita e, quando realizados de forma vultosa, enseja abuso de poder.

O princípio da igualdade de condições, basilar do princípio democrático, impõe a todos a observância das normas eleitorais, que, conforme exposto, são constituídas com o intuito de preservar do pleito indevidas interferências econômicas. *In casu*, violou-se a lisura do processo ao ser antecipada a campanha eleitoral, permitindo à candidata o paveamento de sua campanha, que estaria totalmente estruturada ao início do período legalmente autorizado. É dizer que, caso os demais candidatos observassem a norma vigente, sairiam em desvantagem, uma vez que deveria estruturar “do zero” uma campanha em face de outra pujante e completa.

Sobre esse aspecto, relevante raciocínio exarou o Relator Min. Og Fernandes (TSE, 2018, p. 38):

É dizer, é procedente a premissa do acórdão regional, pelo menos neste ponto, de que teria havido, sim, a antecipação do período eleitoral com a contratação e o dispêndio de valores expressivos pela chapa cassada em publicidade que é própria do período eleitoral. Outro aspecto a se destacar é o inegável benefício inerente à estruturação de uma campanha eleitoral de forma antecipada, em que até mesmo o teor das peças publicitárias é discutido adrede entre os interessados. Definir, de antemão, os pontos de destaque da biografia do pré-candidato que mais agrada a população, a forma como esses pontos serão realçados, a definição antecipada do *slogan* e do *jingle*, tudo isso carrega, em si, vantagens que os demais concorrentes dificilmente conseguirão superar, salvo se também optarem pela antecipação da campanha.

Assim, sendo o abuso de poder econômico conceito dotado de incerteza, com textura aberta, depreende-se que é cabível a caracterização do ilícito contido no art. 22, XIV da Lei das Inelegibilidades (BRASIL, 1990) ante a inobservância do art. 30-A e 36-A da Lei das Eleições (BRASIL, 1997) e do art. 37 da Res. TSE 23.553/17 (TSE, 2017). Outros dispositivos, ainda,

ensaia a possibilidade e ocorrência do abuso de poder econômico em face de determinadas condutas, remetendo ao operador da norma a investigação acerca de sua ocorrência, uma vez que a mera prática do ato que se veda se desenha como potencial sintoma da prática abusiva. Merecem transcrição os arts. 18-B e 22, §3º da Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997):

Art. 18-B. O descumprimento dos limites de gastos fixados para cada campanha acarretará o pagamento de multa em valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, **sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico.**

Art. 22. É obrigatório para o partido e para os candidatos abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha.

§ 3º. O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o caput deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; **comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado.** (grifo nosso).

Pelo exposto, vê-se que foram executados gastos eleitorais cuja fonte financiadora é estranha à conta específica da campanha, ensejando evidente sintoma de abuso de poder econômico que, quando confrontado com os demais fatos, resta inequivocamente caracterizado. Nesse sentido, pontua Gomes (2020, p. 999) quanto à gravidade de movimentar e dispendir recursos de forma alheia à fiscalização legal:

É grave a conduta de quem se afasta da regulamentação estabelecida para o financiamento de campanha, seja percebendo contribuição de fonte vedada, seja lançando mão de recursos oriundos de fontes não declaradas, de caixa dois, seja, enfim, extrapolando os limites de gastos adrede fixados. A ocorrência de tais fatos revela que a campanha se desenvolveu por caminhos tortuosos, obscuros, sendo, muitas vezes, impossível à Justiça Eleitoral conhecer toda a extensão da irregularidade. Despiciendo dizer que o mandato assim conquistado é ilegítimo

Nesse diapasão, é cediço que, para ensejar cassação de mandato, a ato abusivo precisa que as circunstâncias que o caracterizam sejam graves o suficiente. Tal gravidade, pontua Gomes (2020, p. 987), “relaciona-se com o grau ou intensidade de lesão aos referidos bens jurídicos” tutelados, não sendo necessária potencialidade a macular o resultado da eleição propriamente dito, nos termos do art. 22, XVI da Lei Complementar nº 64/90 (BRASIL, 1990).

Zílio (2012, p. 15) comenta que, na realidade, a distinção entre potencialidade e gravidade é inócua, afirmando que:

Ambas as expressões – potencialidade lesiva e gravidade das circunstâncias –, em suma, revelam-se como elementos caracterizadores do ilícito, daí que se demonstra estéril a discussão semântica das nomenclaturas adotadas, porque, no fundo, as duas denotam um mesmo e unívoco conceito, já que o que importa, em verdade, é a violação ao bem jurídico protegido pelas ações de abuso genérico.

Por sua vez, Fernandes Neto (2017) anota que a legislação infraconstitucional não pode ser interpretada em discordância das disposições constantes na Constituição Federal, asseverando que é intrínseco ao abuso de poder econômico, bem como à cassação de mandato dele decorrente, que haja mácula à normalidade e legitimidade das eleições, concluindo que, para tanto, é preciso verificar no caso a potencialidade para ofender a lisura do pleito, sendo insuficiente a mera gravidade das circunstâncias. Diz o autor:

Portanto, qualquer conduta, para caracterizar o abuso de poder, seja político ou econômico, deve se ater ao fundamento da norma constitucional que atribuiu à legislação infraconstitucional a competência para caracterizar as infrações. Com efeito, decorre da própria expressão da Constituição o dever de aferir a *normalidade* e a *legitimidade* das eleições.

Ocorre que a normalidade e a legitimidade reclamam conceitos que só se caracterizam pela potencialidade lesiva do abuso, ou seja, sua capacidade de influenciar no resultado das eleições, agora acrescido da necessária gravidade do fato. Não há como falar em abuso de poder sem sua possibilidade de violar a legitimidade do pleito, ou seja, a vontade do eleitor declarada nas urnas. (FERNANDES NETO, 2017, p. 53).

De toda sorte, é certo que no caso objeto deste trabalho se verifica tanto a gravidade das circunstâncias quanto a potencialidade para macular a lisura do pleito. A gravidade das circunstâncias dos atos abusivos se demonstra pelo montante que se arrecadou ilícitamente e pela expressa violação aos prazos eleitorais estabelecidos, de forma que os bens jurídicos foram reiteradamente ofendidos.

Foram subjugados a transparência, a necessidade de controle contábil com o devido atendimento às regularidades formais – implementadas como ferramentas de limitação da influência econômica indevida, o exercício legal do poderio financeiro, o atendimento dos prazos regulares de atividade eleitoral, dentre outros institutos protetores dos princípios máximos do processo eleitoral: a normalidade e legitimidade das eleições. A potencialidade, por sua vez, exsurge na medida em que a aplicação dos recursos ilegais foi direcionada a atividades antecipadas de campanha, que, sobremaneira, representa significativos ganhos eleitorais que maculam a paridade de armas.

O fato de a candidata cassada ter “queimado a largada” a colocou em posição de vantagem ante os demais, na medida em que um extenso acervo de material propagandístico fora produzido, fornecedores foram pagos e se iniciou consideravelmente antes a campanha que deveria circular nos 45 dias permitidos. Evidente, portanto, a potencialidade para desvirtuar a eleição.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) preceitua que o processo eleitoral, instrumento que materializa a soberania popular, deve ser protegido ou, ao menos, ver limitada a influência do poder econômico em seu transcorrer. Entretanto, a própria ordem econômica a que o Brasil está submetido tensiona com os princípios máximos do processo eleitoral. O sistema capitalista tem como premissas o acúmulo de capital e seu direcionamento para a defesa de interesses dos grupos econômicos privilegiados, de modo que, num Estado capitalista, não é simples a determinação de que o pleito eleitoral deve ser blindado da influência econômica.

A própria realização do processo eleitoral prescinde da circulação de recursos financeiros aptos a financiar a participação dos agentes políticos na corrida pelos cargos eletivos. Em um país de dimensões continentais, em que muitos dos universos eleitorais possuem um contingente elevado de cidadãos, não é possível o debate público sem pujantes candidaturas e campanhas que se utilizem de serviços onerosos e que não exijam o investimento de importantes quantidades de recursos. Para alcançar e ser ouvido pelos eleitores, o pleiteante precisa, necessariamente, instrumentalizar suas ideias através de mecanismos somente realizáveis através de vultosos investimentos.

Nesta senda, foi possível notar como a tensão existente entre o sistema capitalista e o processo eleitoral íntegro acarreta em duvidosas disposições legais, muitas vezes vagas e com considerável dose de discricionariedade. Na própria doutrina, foi possível notar que inexistente consenso quanto ao modelo de financiamento de campanha que melhor zela pela integridade eleitoral, ou que melhor conserve a liberdade de expressão e as próprias liberdades políticas.

Em verdade, restou evidente que a influência do poder econômico – lícita e ilícita – não pode ser excluída do jogo democrático dentro de um sistema capitalista. Mesmo que se aumente o rigor e sejam diminuídas as liberdades da livre iniciativa, com a adoção de um sistema de financiamento exclusivamente público, por exemplo, a verdade é que a *práxis* há de demonstrar que a presença dos recursos econômicos, os quais se objetivam retirar do jogo democrático, passará a adquirir novas facetas e a desaguar em novos métodos de obscuramento do poderio financeiro.

Dessa forma, o polimorfismo do abuso de poder econômico, devidamente reconhecido pelo legislador, exige que as disposições legais a ele atinentes sejam dotadas de vagueza, cuja concretização depende de elevado grau de discricionariedade dos operadores do direito. A textura aberta da norma é inevitável ao se considerar a natureza do abuso a que se visa eliminar,

mas tem como inevitável consequência um amplo grau de insegurança jurídica, que se agrava quando considerados os valores em jogo em uma ação de caráter eleitoral.

A atuação dos juízes, desembargadores e ministros eleitorais é pautada pela necessidade de constante verificação da existência, ou não, de normalidade dos atos a eles expostos, da paridade de armas e da normalidade e legitimidade do pleito. Mais do que conferir atendimento a normatizações formais, o juízo eleitoral, muitas vezes, é exposto a situações cujos bens jurídicos tutelados são, praticamente, intangíveis e estão em constante conflito. O caráter contramajoritário da Justiça Especializada Eleitoral não autoriza a superação da soberania popular a não ser se devidamente verificado que essa própria soberania e as liberdades políticas foram solapadas ao longo do processo.

Assim, apesar de inevitável a discricionariedade do aplicador da norma, todo o sistema eleitoral é desenhado com o intuito de desestimular e tornar alheio ao pleito a influência econômica indevida. Diversos são os instrumentos e medidas tomadas pelo legislador para tornar incompatível ao processo eleitoral a influência econômica, destacando-se as normas referentes à forma e à quantidade de recursos arrecadados, os prazos a serem observados, a fiscalização e as transparências necessárias, bem como a própria instrumentalização das sanções de caráter eleitoral, que visam retirar, temporariamente, agentes que, *per si*, representam ameaça à lisura do pleito.

Observa-se, no entanto, que não só ao legislador cabe a proteção do pleito a nível de normatização, uma vez que o Tribunal Superior Eleitoral regulamenta as eleições através de suas resoluções e atos normativos vinculantes. Destarte, entendo como imperativa uma maior abordagem doutrinária acerca do poder regulamentar do TSE, uma vez que, como no caso ora analisado, suas resoluções, mesmo sem serem elaboradas por representantes populares e sendo alheias ao processo legislativo, conforme instituído pela CRFB (BRASIL, 1988), têm servido de fundamento para a cassação de mandatos.

O TSE, não obstante ser dotado de amplo grau de discricionariedade na aplicação da legislação ordinária e complementar, bem como na interpretação dos ditames constitucionais, vem a aplicar, ainda, suas próprias resoluções como instrumentos complementadores ou basilares à verificação de eventuais abusos. Nesse sentido, em razão dos valores jurídicos envolvidos, importa pontuar que há uma necessidade de maior atenção acadêmica quanto à utilização, pelo TSE, de suas resoluções como fundamentadoras de decisões de cassação de mandato.

No caso objeto do presente trabalho, a sequência dos fatos demonstrados nos autos analisados em sua inteireza, representam que a campanha eleitoral da Senadora cassada foi, de

fato, antecipada. A discussão mais relevante, no entanto, versa sobre o tratamento jurídico conferido à antecipação de campanha constatada. Considera-se adequada a resposta dada pelo TSE ao caso e à possibilidade de atos de pré-campanha eleitoral representarem abuso de poder econômico. Bem verdade é que a própria definição do período de pré-campanha é incerto, mas se pode considerar que toda a atividade que seja direcionada à ou influencie a campanha eleitoral, realizada com meses de antecedência, tem o fito de ensejar atos abusivos sob o prisma eleitoral.

Assim, numa análise pormenorizada do *leading case* do entendimento analisado, o Recurso Ordinário nº 601616-9 (TSE, 2019), o abuso de poder se caracterizou pelo vultoso montante arrecadado marginalmente à lei, tanto quanto à época em que foi arrecadado, quanto à fonte. A delimitação do termo inicial para doação de campanha e a proibição de empréstimo entre pessoas físicas são instrumentos pensados pelo legislador para constranger a influência econômica indevida, de modo que sua infringência – caracterizada – representa fundamentalmente um ato abusivo sobre o prisma econômico, notadamente quando considerados os expressivos montantes envolvidos.

Não há que se pensar que é postura aceitável e acessível o levantamento de grandes quantidades de dinheiro de forma antecipada, sem o apoio da máquina partidária e do *lobby* natural à articulação política. O privilégio do superfinanciamento obtido antecipadamente e ao arrepio da fiscalização evidencia vantagem econômica indevidamente auferida, com o sacrifício da igualdade eleitoral.

Além disso, o direcionamento dado a tais valores demonstra que, não somente sobre o prisma formal de arrecadação de recursos de campanha, mas também do ponto de vista material, substancial, a antecipação de campanha pode desvirtuar a lisura do pleito eleitoral e atentar contra sua normalidade e legitimidade. Na análise, os serviços financiados com esses valores eram considerados tipicamente eleitorais à luz da Resolução nº 23.553/17 (TSE, 2017), de modo que representa significativa vantagem eleitoral, com gravidade e potencialidade suficientes.

O fato de não haver sido superado o limite total de gastos não afasta o ato abusivo, porquanto a inteligência da legislação quanto à corrida eleitoral aponta para a necessidade de concentração dos atos eleitorais, que são sujeitos à fiscalização e transparência. Mesmo que não se ultrapasse esse valor, caso se o antecipe, aumentando o termo em que as vantagens por ele obtidas se propagam no tempo, estão sacrificados os princípios máximos do processo eleitoral: a normalidade e a legitimidade do pleito.

REFERÊNCIAS

- AGRA, Walber. As várias formas de abuso de poder como acinte ao financiamento eleitoral. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo. (org.). **Propaganda Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 95-110.
- ALVIM, Frederico Franco. **Abuso de poder nas competições eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2019.
- ALVIM, Frederico Franco. O peso da imprensa na balança eleitoral: efeitos, estratégias e parâmetros para o exame da gravidade das circunstâncias em hipóteses de uso indevido dos meios de comunicação social. **Revista Resenha Eleitoral: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina**, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 33-59, ago./dez. 2016. Disponível em: https://abradep.org/wp-content/uploads/2020/11/Resenha_20_2.pdf. Acesso em: 20 nov. 2020.
- BARBOZA, Juliana Costa. **A (in)segurança jurídica das decisões judiciais no Tribunal Superior Eleitoral**: análise da cassação de mandatos por abuso de poder econômico. 2019. 137 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/41955>. Acesso em: 20 nov. 2020.
- BIM, Eduardo Fortunato. O polimorfismo do abuso de poder no processo eleitoral: o mito de Proteu. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 230, p. 113-139, out./dez. 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45918>. Acesso em: 18 nov. 2020.
- BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale *et al.* Brasília: Editora UNB, 1998.
- BOVERIO, Thiago Fernandes; BOVERIO, Paulo Henrique Fernandes. O uso da máquina administrativa em favor de candidaturas como fator de desestabilização do regime democrático e a responsabilidade da justiça eleitoral. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo. (org.). **Abuso de poder e perda de mandato**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 221-237.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 nov. 2020.
- BRASIL. **Decreto-lei n.º 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 01 dez. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971**. Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Revogada pela Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.). Brasília, DF:

Presidência da República, 1971. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/15682.htm. Acesso em: 01 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.773, de 08 de junho de 1989**. Dispõe sobre a eleição para Presidente e Vice-Presidente da República. Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17773.htm. Acesso em: 01 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.214, de 24 de julho de 1991**. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1992 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18214.htm. Acesso em: 01 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993**. Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18713.htm. Acesso em: 01 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995**. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm. Acesso em: 01 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 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, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13165.htm. Acesso em: 11 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 09 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Abuso do poder econômico e arrecadação e gastos ilícitos de recursos no período de pré-campanha. **Informativo TSE**, Brasília, DF, ano 22, n. 1, dez. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/informativo-tse-1/arquivos/informativo/2020/tse-informativo-no-1-ano-22>. Acesso em: 03 dez. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário nº 0600769-92**. Eleições 2018. Agravo Regimental no Recurso Ordinário. Registro de Candidatura. Deputado Estadual. Indeferimento. Rejeição de contas pelo TCE/RJ. Aferição das causas de inelegibilidade a cada eleição. Inexistência de coisa julgada ou direito adquirido. Precedentes. [...] Relator: Min.

Edson Fachin, 19 de dezembro de 2018, Brasília, DF: TSE, 2018. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/303735>. Acesso em: 16 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário nº 060161619**. Eleições 2018. Recurso Ordinário. Cargo de Senador da República. Preliminares. Pedido de assistência simples. Cargo majoritário. Deferimento. Representação. Art. 30–A. Propositura antes da eleição. Possibilidade. Encerramento prematuro da instrução. Cerceamento de defesa. Não ocorrência. Processo de prestação de contas. Pendência de julgamento. Prejudicialidade. Inexistência. Necessidade de quebra de sigilo bancário caracterizada. [...] Relator: Min. Og Fernandes, 10 de dezembro de 2019, Brasília, DF: TSE, 2019. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/514839>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário nº 0603900-65**. Eleições 2018. Recurso Ordinário. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Abuso do Poder Econômico. Filantropia. Assistencialismo. Prestação de Serviço Médico Gratuito à População Carente em ano eleitoral. Exaltação da figura do médico, também Deputado Estadual e pré-candidato. [...] Relator: Min. Sergio Silveira Banhos, 13 de outubro de 2020. Brasília, DF: TSE, 2020. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/1401924>. Acesso em: 18 nov. 2020

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário nº 72013**. Eleições 2014. Agravo Regimental em Recurso Ordinário. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Abuso do Poder Político. Art. 22, Caput, da LC 64/90. Prefeito do Município de Catanduva-SP que teria valido do cargo para beneficiar candidato a deputado estadual nas eleições de 2014. [...] Relator: Min. Og Fernandes, 16 de maio de 2017, Brasília, DF: TSE, 2017. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TSE/attachments/TSE_RO_72013_43f25.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAD4VJ344N&Expires=1607635726&Signature=HHJwMBR775va5C1bZxuz%2BG%2BdHfA%3D. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário nº 9-24**. Agravo Regimental. Agravo de Instrumento. Propaganda Eleitoral Antecipada. Placas de Plástico. Pedido explícito de votos. Ausência. Art. 36-A Da Lei Nº 9.504/97. Incidência. Desprovisionamento. Relator: Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, 26 de junho 2018, Brasília, DF: TSE, 2018. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/298323>. Acesso em: 05 dez. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE nº 1-49.2013.6.18.0024**. Eleições 2012. Recurso Especial. Ação De Impugnação De Mandato Eletivo. Corrupção. Fraude. Coeficiente De Gênero. Relator: Min. Henrique Neves da Silva, 04 de agosto de 2015, Brasília, DF: TSE, 2015. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/52366>. Acesso em: 27 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE nº 73646**. Recurso Especial. Eleições 2012. Prefeito. Ação De Impugnação De Mandato Eletivo (Aime). Art. 14, § 10, Da CF/88. Abuso De Poder Político Entrelaçado Com Econômico. Corrupção. Configuração. Provisão. Relator: Min. Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin, 31 de maio de 2016, Brasília, DF: TSE, 2016. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TSE/attachments/TSE_RESPE_73646_284b7.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAD4VJ344N&Expires=1607635428&Signature=a60EFMISXawizINTtoZIMk7ozzA%3D. Acesso em: 25 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE nº 972-29**. Direito Eleitoral. Recursos Especiais Eleitorais. Agravo em Ação Cautelar. Eleições 2016. Uso Indevido dos Meios de Comunicação e Abuso do Poder Econômico. Matéria Jornalística Sensacionalista. Extrapolação da Liberdade de Expressão. Ausência de Gravidade. Provimento dos Recursos. Não Provimento do Recurso Adesivo. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 28 de maio de 2019. Brasília, DF: TSE, 2019. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/503745>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CALDAS, Felipe Ferreira Lima Lins. **Abuso de poder, igualdade e eleição: o direito eleitoral em perspectiva**. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil, v. 3: responsabilidade civil**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GARCIA, Emerson. Sistema eleitoral proporcional, custo de campanha e poder econômico: desafios do direito eleitoral brasileiro. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo. (org.). **Abuso de poder e perda de mandato**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 139-150.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

JORGE, André Guilherme Lemos; LIZARDO, Filipe Soares. Financiamento de campanhas e o artigo 30-A da Lei das Eleições na proteção à igualdade no processo eleitoral. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo. (org.). **Abuso de poder e perda de mandato**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 151-163.

LOPES, Abraão Luiz Filgueira. **Democracia, cidadania e inelegibilidades: entre a moralidade e o princípio da estrita legalidade eleitoral**. 2017. 173 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/24735>. Acesso em: 10 nov. 2020.

MACHADO FILHO, Paulo César Nobre; MATIAS FILHO, João Luis Nogueira. A captação ilícita de sufrágio no período de pré-campanha eleitoral. **Revista de Estudos Eleitorais**, Recife, v. 2, n. 3, p. 42-54, jul. 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5361>. Acesso em: 12 nov. 2020.

MALDONADO, Helio Deivid Amorim; CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. Abuso de poder e seu reflexo na normalidade e legitimidade do pleito: da permanente necessidade de retorno ao mundo dos eventos para revelação de seu significado pela judicialização do processo eleitoral. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo. (org.). **Abuso de poder e perda de mandato**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 199-219.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDONÇA, Eduardo; TERRA, Felipe Mendonça. Captação ilícita de sufrágio: caracterização e consequências. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo. (org.). **Abuso de poder e perda de mandato**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Abuso de poder no processo eleitoral. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, [s.l.], v. 100, p. 155-172, 1 jan. 2010. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/113>. Acesso em: 25 nov. 2020.

MUÑOZ, Óscar Sanchez. **La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

NETO, Jaime Barreiros. **Direito Eleitoral**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

NETO, Raimundo Augusto Fernandes. A gravidade da conduta no abuso de poder: a busca da integridade hermenêutica como garantia contra a arbitrariedade. **Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza: v. 9, n. 15/16, jan./dez. 2017. Disponível em: <https://suffragium.tre-ce.jus.br/suffragium/article/view/19>. Acesso em: 05 dez. 2020.

REBOUÇAS, João Batista Rodrigues. Abuso de poder econômico no processo eleitoral e o seu instrumento sancionador. **Revista Eleitoral: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte**, Natal, v. 26, p. 29-40, 2012. Disponível em: http://capa.tre-rs.gov.br/arquivos/REBOUCAS__Poder_economico.pdf. Acesso em: 03 dez. 2020.

REIS, Márlon Jacinto. **Uso eleitoral da máquina administrativa e captação ilícita de sufrágio**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

SALGADO, Eneida Desiree. A influência do poder econômico nas eleições e a impugnação de mandato. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 19, p. 115-126, jan./mar. 2005. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/466>. Acesso em: 01 dez. 2020.

SATO, Luciano Tadau Yamaguti. As regras de comportamento impostas aos agentes públicos em período eleitoral: das condutas vedadas ao abuso de poder político. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (coord.); PECCININ, Luiz

Eduardo. (org.). **Abuso de poder e perda de mandato**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 399-417.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOBREIRO NETO, Armando. O papel do Ministério Público Eleitoral na repressão dos abusos nas eleições. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo. (org.). **Abuso de poder e perda de mandato**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 55-74

TOFFOLI, José Antonio Dias. Breves considerações sobre a fraude ao Direito Eleitoral. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral: RBDE**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 45-61, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/2647>. Acesso em: 18 nov. 2020.

VILLAR, João Heliofar; AGUIAR, Júlio César de; TABAK, Benjamin Miranda. O abuso de poder nas eleições: a transgressão à luz da economia comportamental. **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor – REPATS**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 38-66, Jan-Jun, 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/7990>. Acesso em: 21 nov. 2020.

ZACLIKEVIS, Wagner Luiz. A nova pré-campanha eleitoral da Lei nº 13.165 – O que mudou? (Debate realizado entre Carlos Neves Filho, Carla Cristine Karpstein e Guilherme de Salles Gonçalves). **Revista brasileira de direito Eleitoral – RBDE**, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 23-34, jul./dez., 2017. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/31937>. Acesso em: 29 nov. 2020.

ZÍLIO, Rodrigo Lopes. **Direito eleitoral**. 6. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018

ZÍLIO, Rodrigo López. A pré-campanha: limites e vedações. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral: RBDE**, Belo Horizonte, n. 18, p. 185-207, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/mod/resource/view.php?id=465>. Acesso em: 28 nov. 2020.

ZILIO, Rodrigo López. Potencialidade, gravidade e proporcionalidade: uma análise do art. 22, inciso XVI, da Lei Complementar n. 64/90. **Revista do TRE-RS**, Porto Alegre, v. 16, n. 33, p. 13-36, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7422>. Acesso em: 04 dez. 2020.