

Abuso de poder

Abuso de poder é toda conduta abusiva de utilização de recursos financeiros, públicos ou privados, ou de acesso a bens ou serviços em virtude do exercício de cargo público que tenha potencialidade para gerar desequilíbrio entre os candidatos, afetando a legitimidade e a normalidade das eleições.

Previsão legal

- Art. 14, § 9º, da Constituição Federal de 1988:

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

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

- Lei Complementar n° 64/90 – Lei de Inelegibilidade:

Estabelece casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal.

- Art. 237, do Código Eleitoral (CE):

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.

Espécies de abuso de poder

- Abuso do poder econômico;
- Abuso do poder político;
- Uso indevido dos meios de comunicação social.

Abuso do poder econômico

O abuso de poder econômico se configura quando ocorre doação de bens ou de vantagens a eleitores de forma que essa ação possa desequilibrar a disputa eleitoral e influenciar no resultado das eleições, afetando a legitimidade e normalidade das eleições. Para o TSE, o abuso do poder econômico é a utilização, em benefício eleitoral de candidato, de recursos patrimoniais em excesso.

(...)1. A utilização de recursos patrimoniais em excesso, públicos ou privados, sob poder ou gestão do candidato em seu benefício eleitoral configura o abuso de poder econômico.

2. O significativo valor empregado na campanha eleitoral e a vultosa contratação de veículos e de cabos eleitorais correspondentes à expressiva parcela do eleitorado configuram abuso de poder econômico, sendo inquestionável a potencialidade lesiva da conduta, apta a desequilibrar a disputa entre os candidatos e influir no resultado do pleito. (...) (RESPE Nº 191868, REL. MIN. GILSON DIPP, DE 04.08.2011).

(...)5. Na espécie, abusa do poder econômico o candidato que depende recursos patrimoniais, públicos ou privados, dos quais detém o controle ou a gestão em contexto revelador de desbordamento ou excesso no emprego desses recursos em seu favorecimento eleitoral. Nesse contexto, o subsídio de contas de água pelo prefeito-candidato, consignado no v. acórdão regional, o qual se consumou com o favorecimento de 472 famílias do município nos 2 (dois) meses anteriores às eleições, e a suspensão do benefício logo após o pleito configura-se abuso de poder econômico com recursos públicos. (...) (RESPE Nº 28581, REL. MIN. FELIX FISCHER, DE 21.08.2008).

(...)1. O abuso de poder econômico concretiza-se com o mau uso de recursos patrimoniais, exorbitando os limites legais, de modo a desequilibrar o pleito em favor dos candidatos beneficiários. (Rel. Min. Arnaldo Versiani, RO 1.472/PE, DJ de 1º.2.2008; Rel. Min. Ayres Britto, RESPE 28.387, DJ de 20.4.2007).

2. Não se desconsidera que a manutenção de albergues alcança finalidade social e também se alicerça no propósito de auxiliar aqueles que não possuem abrigo. Entretanto, no caso, não se está diante de simples filantropia que, em si, é atividade lícita. Os recorridos, então candidatos, despenderam recursos patrimoniais privados em contexto revelador de excesso cuja finalidade, muito além da filantropia, era o favorecimento eleitoral de ambos (art. 23, § 5º, e art. 25 da Lei nº 9.504/97).

3. A análise da potencialidade deve considerar não apenas a aptidão para influenciar a vontade dos próprios beneficiários dos bens e serviços, mas também seu efeito multiplicativo. Tratando-se de pessoas inegavelmente carentes, é evidente o impacto desta ação sobre sua família e seu círculo de convivência. (...) (RO Nº 1445, REL. MIN. MARCELO RIBEIRO, DE 06.08.2009).

Abuso do poder político

O abuso do poder político é o uso indevido de cargo ou função pública – eletivo ou não – com a finalidade de obter votos para determinado candidato, prejudicando a

normalidade e legitimidade das eleições. Os tipos de abuso mais comuns são: manipulação de receitas orçamentárias, utilização indevida de propaganda institucional e de programas sociais.

O abuso do poder político nas campanhas eleitorais tornou-se mais comum a partir da aprovação da possibilidade de reeleição dos chefes do Poder Executivo (presidente, governador e prefeito), sem que eles precisem deixar os cargos que exercem para se recandidatar (art. 14, § 5º, da Constituição Federal).

(...)4. O e. TRE/BA, soberano no exame do conjunto probatório dos autos, entendeu caracterizada a captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei nº 9.504/97) pela contratação temporária de 25 pessoas, entre julho e novembro de 2008, por José Venâncio Sobrinho - então prefeito do município de Ponto Novo/BA - em troca de votos em favor de Anderson Luz Silva e Nelson Maia, candidatos a prefeito e vice-prefeito.

5. Configuração, ainda, do abuso do poder político (art. 22 da Lei Complementar nº 64/90), uma vez que o recorrente José Venâncio Sobrinho, valendo-se da condição de prefeito, beneficiou as candidaturas dos recorrentes Anderson Luz Silva e Nelson Maia, violando assim a normalidade e a legitimidade das eleições. (...)

(RECURSO ESPECIAL Nº 257271, REL. MIN. ALDIR PASSARINHO JÚNIOR, DE 24.3.2011).

(...)10. O abuso do poder político ocorre quando agentes públicos se valem da condição funcional para beneficiar candidaturas (desvio de finalidade), violando a normalidade e a legitimidade das eleições (Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, AgRgRO 718/DF, DJ de 17.6.2005; Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, REspe 25.074/RS, DJ de 28.10.2005).

(...)14. No caso, configurado abuso de poder pelos seguintes fatos: a) doação de 4.549 lotes às famílias inscritas no programa Taquari por meio do Decreto nº 2.749/2006 de 17.5.2006 que regulamentou a Lei nº 1.685/2006; b) doação de 632 lotes pelo Decreto nº 2.786 de 30.06.2006 que regulamentou a Lei nº 1.698; c) doação de lote para o Grande Oriente do Estado de Tocantins por meio do Decreto nº 2.802, que regulamentou a Lei nº 1.702, de 29.6.2006; d) doações de lotes autorizadas pela Lei nº 1.711 formalizada por meio do Decreto nº 2.810 de 13.6.2006 e pela Lei nº 1.716 formalizada por meio do Decreto nº 2.809 de 13 de julho de 2006, fl. 687, anexo 143); e) e) 1.447 nomeações para cargos comissionados CAD, em desvio de finalidade, no período vedado (após 1º de julho de 2006); f) concessão de bens e serviços sem execução orçamentária no ano anterior (fotos, alimentos, cestas básicas, óculos, etc. em quantidades elevadíssimas) em 16 municípios, até 29 de junho de 2006, por meio de ações descentralizada.(...)

(RCED Nº 698, REL. MIN. FELIX FISCHER, DE 25.6.2009).

(...)3. O abuso do poder político ocorre quando agentes públicos se valem da condição funcional para beneficiar candidaturas (desvio de finalidade), violando a normalidade e a legitimidade das eleições (Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, ARO 718/DF, DJ 17.6.2005; Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, REspe 25.074/RS, DJ 28.10.2005). Deve ser rechaçada, na espécie, a tese de que, para a configuração do abuso de poder político, seria necessária a menção à campanha ou mesmo pedido de apoio a candidato, mesmo porque o fato de a conduta ter sido enquadrada pelo e. Tribunal *a quo* como conduta vedada evidencia, por si só, seu caráter eleitoral subjacente. (...)

(AGR-AI Nº 12028, REL. MIN. ALDIR PASSARINHO, DE 27.04.2010).

Uso indevido dos meios de comunicação social

O uso indevido dos meios de comunicação social pode ser uma forma de abuso do poder econômico ou de abuso de poder político. Considerando que os meios de comunicação social, representados por emissoras de rádio e televisão, internet, jornais e similares, têm grande poder de influência sobre a opinião pública, eles sofrem especiais restrições no âmbito do processo eleitoral.

Exemplos disso são as emissoras de rádio e televisão, concessionárias de serviço público, que são proibidas de manifestar opinião ou transmitir propaganda paga durante o período eleitoral (art. 44 da Lei nº 9.504/97). Quanto aos outros meios de comunicação, é possível dizer que não sofrem tantas restrições, porém eventual conduta abusiva pode configurar uso indevido de meio de comunicação social ou abuso de poder.

(...)2. O abuso de poder econômico ocorre quando determinada candidatura é impulsionada pelos meios econômicos de forma a comprometer a igualdade da disputa eleitoral e a própria legitimidade do pleito. Já o uso indevido dos meios de comunicação se dá no momento em que há um desequilíbrio de forças decorrente da exposição massiva de um candidato nos meios de comunicação em detrimento de outros.(...)

(RESPE Nº 470968, REL. MIN. NANCY ANDRIGHI, DE 10.05.2012).

(...)3. O e. TRE/SP, instância soberana na apreciação do acervo fático-probatório, consignou que a potencialidade lesiva no uso indevido dos meios de comunicação social decorre: a) da tiragem de 1.000 exemplares do 'Jornal Já' distribuídos no Município de Araras/SP; b) de ampla quantidade de anúncios comerciais no mencionado jornal; c) de anterior utilização deste periódico como órgão de imprensa oficial na publicação de atos do Poder Executivo Municipal; d) da quantidade de 8 (oito) edições nos meses que antecederam o pleito, com intensa propaganda negativa dos recorridos; e) da disponibilidade dos exemplares do jornal em determinados pontos da cidade. Para a adoção de entendimento contrário sob o argumento de que o aludido jornal 'Já' é editado apenas uma vez por semana e tem a menor tiragem e distribuição entre outros periódicos da cidade, como o jornal 'Opinião', que combateu as candidaturas dos recorrentes e tem uma distribuição semanal de 10.000 exemplares, assim como o jornal 'Tribuna do Povo', editado três vezes por semana com distribuição em torno de 30.000 exemplares, seria necessário o reexame de fatos e provas, atraindo o óbice das Súmulas nºs 7/STJ e 279/STF, pois nenhuma destas alegações trazidas pelos recorrentes faz parte da moldura fática delimitada pelo v. acórdão regional.(...)

(RESPE Nº 35923, REL.MIN. FELIX FISCHER, DE 09.03.2010).

(...)3. O uso indevido dos meios de comunicação caracteriza-se, na espécie, pela veiculação de nove edições do Jornal Correio do Vale, no período de março a julho de 2010, nos formatos impresso e eletrônico, com propaganda eleitoral negativa e graves ofensas pessoais a Sebastião Pereira Nascimento e Carlos Eduardo Vilela, candidatos aos cargos de deputados estadual e federal nas Eleições 2010, em benefício do recorrido - único editor da publicação e candidato a deputado estadual no referido pleito.

4. Na espécie, a potencialidade lesiva da conduta evidencia-se pelas graves e reiteradas ofensas veiculadas no Jornal Correio do Vale contra os autores da

AIJE, pelo crescente número de exemplares distribuídos gratuitamente à medida que o período eleitoral se aproximava e pelo extenso período de divulgação da publicação (5 meses).(…)
(RO Nº 938324, REL. MIN. NANCY ANDRIGHI, DE 31.05.2011).

Nexo de causalidade – Potencialidade – Gravidade

Segundo a jurisprudência do TSE, para aprovação da cassação prevista no art. 22 da LC nº 64/90, não há necessidade de provar o envolvimento ou a responsabilidade do candidato beneficiado. Basta a comprovação de que o ato praticado tenha, efetivamente, influenciado os resultados da eleição.

Com a edição da LC nº 64/90, houve quem defendesse a necessidade do nexo de causalidade para configurar a conduta ilegal. Segundo esse entendimento, seria preciso que a eleição do candidato beneficiado tivesse decorrido de ato ilícito praticado, porém tal percepção foi logo ultrapassada, já que é impossível saber se um candidato foi vitorioso devido à prática de ato abusivo.

Com isso, passou-se a exigir o “requisito da potencialidade do ato lesivo”, ou seja, aquilo que envolve práticas significativamente capazes de causar influência da ação ilícita no resultado das eleições.

Considerando as dificuldades para avaliação do requisito da potencialidade, o legislador alterou o quesito exigido para caracterização da infração, conforme inciso XVI, do artigo 22 da LC nº 64/90:

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam. (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

Assim, o julgador deverá analisar o caso diante da gravidade dos fatos.

Sanções cabíveis

Previsão no artigo 22, inciso XIV, da LC nº 64/90

- Inelegibilidade
- Cassação

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 subseqüentes 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. (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

Formas de apuração

- AIJE – Art. 1º, I, d e h, 19 e 22, XIV todos da LC nº 64/90
- AIME – art. 14, §§10 e 11 da CF
- RCED – art. 262, IV, do CE

(Ver em: http://www.tse.jus.br/hotSites/eje/arquivos/eventos/roteiros-direitoseleitorais/TabelaAIJE_RCED_AIME.doc)

Possibilidade de que o mesmo fato configure vários ilícitos

Dadas as características do processo eleitoral, algumas vezes um só fato ou conjunto de fatos pode caracterizar abuso de poder econômico ou político, captação ilícita de sufrágio e, ainda, prática de conduta vedada.

(...)1. A utilização da estrutura de empresa de considerável porte para a realização de campanha eleitoral em favor de candidato, mediante a convocação de 1000 (mil) funcionários para reuniões nas quais houve pedido de votos e disponibilização de material de propaganda, bem como a distribuição posterior de fichas de cadastros nas quais cada empregado deveria indicar ao menos dez pessoas, configura abuso do poder econômico, com potencial lesivo ao pleito eleitoral.

2. Tais condutas também configuram captação ilícita de sufrágio, na linha de entendimento da Corte, com ressalva do ponto de vista do relator.

3. Aplica-se o disposto no art. 22, XIV e XVI, da LC nº 64/90, com a redação da LC nº 135/2010, que estabelece a pena de cassação por abuso de poder, independente do momento em que a ação for julgada procedente, e aumenta o prazo de inelegibilidade de 3 (três) para 8 (oito) anos.

(...)6. Recurso Ordinário desprovido, para manter a cassação do diploma, a imposição de multa e a declaração de inelegibilidade por 8 (oito) anos, com base nos arts. 41-A da Lei nº 9.504/97 e 22, XIV e XVI, da LC nº 64/90, com a nova redação da LC nº 135/2010, em razão da prática de abuso do poder econômico e captação ilícita de sufrágio. (...)

(RO Nº 437764, REL. MIN. MARCELO RIBEIRO, DE 17.11.2011).

(...)3. O abuso de poder econômico entrelaçado com o abuso de poder político pode ser objeto de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), porquanto abusa do poder econômico o candidato que despande recursos patrimoniais, públicos ou privados, dos quais detém o controle ou a gestão em contexto revelador de desbordamento ou excesso no emprego desses recursos em seu favorecimento eleitoral. Precedentes: REspe nº 28.581/MG, de minha relatoria, DJe de 23.9.2008; REspe nº 28.040/BA, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 1º.7.2008.

4. No caso, os agravantes utilizaram-se do trabalho de servidores públicos municipais e de cabos eleitorais, que visitaram residências de famílias carentes, cadastrando-as e prometendo-lhes a doação de quarenta reais mensais, caso os agravantes sagsassem-se vencedores no pleito de 2008.

5. A reiteração do compromisso de doação de dinheiro, feita individualmente a diversos eleitores, não significa que a promessa seja genérica. Pelo contrário, torna a conduta ainda mais grave, na medida em que não implica apenas desrespeito à vontade do eleitor (captação ilícita de sufrágio), mas também tende a afetar a normalidade e a legitimidade das eleições (abuso de poder econômico).

6. A jurisprudência desta c. Corte é no sentido de que o exame da potencialidade não se vincula ao resultado quantitativo das eleições (RCED nº 698/TO, de minha relatoria, DJe de 12.8.2009). De todo modo, o e. Tribunal a quo reconheceu existir elementos suficientes para a caracterização não só da captação ilícita de sufrágio, mas também do abuso de poder econômico, que influenciou a vontade popular, avaliando, implicitamente, a diferença de votos entre os candidatos.(...)

(AGR-AI Nº 11708, REL. MIN. FELIX FISCHER, DE 18.03.2010).

O TSE já decidiu que as ações eleitorais (AIJE, AIME e RCED) constituem processo autônomo, porque possuem causa e consequências distintas. Não havendo entre elas litispendência, que é o instituto processual para designar a ocorrência do fato de duas causas idênticas, com as mesmas partes, conteúdo e pedido.

(...)1. O recurso contra expedição de diploma (RCED) é instrumento processual adequado à proteção do interesse público na lisura do pleito, assim como o são a ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) e a ação de impugnação de mandato eletivo (AIME). Todavia, cada uma dessas ações constitui processo autônomo, dado possuírem causas de pedir próprias e consequências distintas, o que impede que o julgamento favorável ou desfavorável de alguma delas tenha influência no trâmite das outras. A esse respeito, os seguintes julgados desta e. Corte: (AREspe 26.276/CE, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJ de 7.8.2008; REspe 28.015/RJ, Rel. Min. José Delgado, DJ de 30.4.2008).(...)

(ERCED Nº 698, REL. MIN. FELIX FISCHER, DE 08.09.2009).

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. AUSÊNCIA DE LITISPENDÊNCIA COM AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO DE MANDATO ELETIVO OU AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. AÇÕES AUTÔNOMAS COM CAUSAS DE PEDIR PRÓPRIAS. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL CONFIGURADO. PROVIMENTO.

1. Dissídio jurisprudencial configurado. Aresto regional que, acolhendo preliminar de litispendência, extinguiu o processo, sem resolução de mérito, haja vista o RCed ter os fatos e as conseqüências idênticos aos de uma AIME, e de uma AIJE, ambas julgadas improcedentes.

2. A jurisprudência do TSE é de que a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, a Ação de Investigação Judicial Eleitoral e o Recurso Contra Expedição de Diploma são instrumentos processuais autônomos com causa de pedir própria.

3. A jurisprudência da Corte caminha no sentido de que quando o RCed baseia-se nos mesmos fatos de uma AIJE, julgada procedente ou não, o trânsito em julgado desta não é oponível ao trâmite do RCed.

4. Recurso especial eleitoral provido para, rejeitando a preliminar de litispendência, determinar o retorno dos autos ao TRE/RJ, que deverá apreciar o recurso contra expedição de diploma como entender de direito.

(RESPE Nº 28015, REL. MIN. JOSÉ DELGADO, DE 25.03.2008).

Agravo regimental. Recurso especial. Ação de impugnação de mandato eletivo. Alegação. Litispendência. Ações de investigação judicial eleitoral. Não-configuração. Ausência. Identidade. Partes, pedido e causa de pedir. Finalidades diversas. Precedentes. Violação. Arts. 267, V, e 301, §§ 1º e 2º, do Código de Processo Civil. Não-caracterização. Decisão agravada. Fundamentos não afastados.

1. Não há litispendência entre ação de impugnação de mandato eletivo e investigação judicial eleitoral, uma vez que tais ações têm fundamentos próprios, bem como possuem objetivos diversos: enquanto a AIME visa a cassação do mandato eletivo, a AIJE busca a declaração de inelegibilidade dos investigados e/ou a cassação do registro do candidato beneficiado.(...)

(ARESPE Nº 26314, REL. MIN. CAPUTO BASTOS, DE 06.03.2007).