

**ABUSO DE PODER E CONDUTAS
VEDADAS AOS AGENTES
PÚBLICOS**

FREDERICO FRANCO ALVIM

AULA 1

O papel das eleições no Estado democrático.

O fenômeno do poder

INTRODUÇÃO

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 14. § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade [...] a fim de **proteger** [...] **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.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Art. 489. § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial [...] que: II - **empregar conceitos jurídicos indeterminados** sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

TÉCNICAS PARA O DESEVELO DE CONCEITOS ABERTOS

CONEXÕES HERMENÊUTICAS

- **CONEXÃO INTRASSISTEMÁTICA** (dentro do conjunto das normas eleitorais)

Ex.: “condições de elegibilidade” (art. 11, § 10, LE).

- **CONEXÃO INTERSISTEMÁTICA** (dentro outros sistemas do direito)

Ex.: “condição análoga à de escravo” (art. 1º, I, alínea e, item 8, LC 64/90).

- **CONEXÃO EXTRASSISTEMÁTICA** (fora do sistema jurídico)

Ex.: poder (conceito metajurídico)

)

TÉCNICAS PARA O DESVELO DE CONCEITOS ABERTOS

CONEXÕES HERMENÊUTICAS

- **CONEXÃO INTRASSISTEMÁTICA** (conjunto das normas eleitorais)
- **CONEXÃO INTERSISTEMÁTICA** (outros sistemas do direito)
- **CONEXÃO EXTRASSISTEMÁTICA** (fora do sistema jurídico)



EMENTA DO CURSO

- 1. O que é a legitimidade eleitoral?**
- 2. O que é o poder?**
- 3. Como o poder se manifesta nas eleições?**
- 4. Como ele afeta a legitimidade dos pleitos?**
- 5. Como avaliar os seus efeitos negativos em uma determinada eleição?**

PAPEL DAS ELEIÇÕES NO ESTADO DEMOCRÁTICO

- Produção de governo
- Orientação das políticas públicas
- Transmissão pacífica do poder
- Limitação do poder no tempo
- Aferição da impressão dos governados (julgamento do poder)
- Legitimação da autoridade resultante da consulta popular
- Geração de representação
- Promoção da participação política
- Reforço da identificação coletiva

1 – PRODUÇÃO DE GOVERNO

As eleições permitem que um grupo político defensor de uma determinada bandeira assuma a direção do Estado.

ELEIÇÃO  canal pelo qual os cidadãos escolhem e trocam mandatários, conforme aprovem ou rejeitem os **atores** / **propostas** que disputam a preferência popular no período eleitoral.

A produção de governo é a sua razão mais clara e palpável, já que vamos às urnas para escolher a elite dirigente.

2 – ORIENTAÇÃO GERAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Embora na prática o voto seja dirigido a indivíduos e organizações (candidatos e partidos), as escolhas políticas comportam dimensões racionais mais complexas.



valoração de aspectos **históricos** / **contextuais** / **programáticos**.

ESCOLHA ELEITORAL: componente **PESSOAL** + componente **REAL**.

O resultado eleitoral sela uma **orientação geral para as políticas públicas** futuras, uma vez que os governos são selecionados **EM FUNÇÃO** de suas inclinações particulares.

3 – TRANSMISSÃO PACÍFICA DO PODER

CONSENSO DE FUNDO (IMPOSSÍVEL)
(NECESSÁRIO)



CONSENSO DE FORMA

Nos Estados democráticos a titularidade do poder deriva da escolha popular.

A lógica desse jogo impõe a seus membros a **necessidade de conformação com os resultados**. Assim é que **a luta violenta pelo poder é substituída pelas campanhas em busca de votos**.

MILAGRE DA DEMOCRACIA: fazer com que as forças políticas adversárias absorvam o produto da votação, qualquer que seja.

4 – DELIMITAÇÃO DO PODER NO TEMPO

O poder democrático é um poder **pro tempore** (desafiado a intervalos regulares).

A limitação temporal do poder é um **ASPECTO REPUBLICANO** muito importante:

➔ promove a **estabilização dos dissensos comunitários** (a perspectiva de vitórias futuras contribui para a aceitação de derrotas momentâneas)

➔ possibilita o exercício da **accountability vertical** (controle dos líderes pelos não-líderes).

5 – JULGAMENTO DO PODER

O caráter intervalar estimula a **qualificação da atividade representativa**, tendo em vista que as eleições implicam em um **juízo de valor**.

➔ **REELEIÇÃO** (aprovação)

➔ **DESTITUIÇÃO** (desaprovação em face de indignidade / incompetência)

Em última instância, através do voto os cidadãos **aprovam** ou **rechaçam** a **gestão dos governantes**, exercendo um **controle final sobre o planejamento do governo**.

6 – LEGITIMAÇÃO DO PODER

Nas democracias representativas **nenhuma autoridade pode surgir à margem do consentimento popular**: se os governos extraem da aprovação pública a sua legitimidade de mando, os governantes devem ser escolhidos pelos cidadãos.

 nos regimes democráticos a vontade política eleitoralmente manifestada é a **única via criadora de um poder político amplamente aceito**.

7 – PRODUÇÃO DE REPRESENTAÇÃO

A eleição **autoriza** os selecionados ao exercício a representação (habilitação para atuação em prol do interesse social).

 por meio da representação a coletividade se transforma em um efetivo agente político (uma entidade múltipla / amorfa / heterogênea se transforma em uma viva unidade de ação).

8 – PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A eleição é o momento em que o corpo de eleitores expressa as suas preferências, escolhendo entre os candidatos e projetos políticos postos à prova.

➔ a participação influi de modo incisivo na agenda política, já que os eleitores podem introduzir questões no debate (ex.: nova constituinte),

➔ o resultado eleitoral tem – ainda que potencialmente – o condão de pressionar os dirigentes ao encaminhamento do projeto selecionado.

FORMAS DE PARTICIPAÇÃO ESTIMULADAS PELA ELEIÇÃO:

VOTO / MILITÂNCIA / DIFUSÃO DE INFORMAÇÕES / DISCUSSÃO DE TEMAS

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA (NÍVEIS DE ENVOLVIMENTO)

- (1) **APÁTICOS:** indivíduos totalmente alheios às questões políticas.
- (2) **INATIVOS:** seguem noticiários políticos e assinam petições (mas não votam).
- (3) **CONFORMISTAS:** engajam-se apenas em formas triviais de participação, como o voto.
- (4) **REFORMISTAS:** além de votar, participam de protestos, manifestações e boicotes.
- (5) **ATIVISTAS:** levam a cabo ações políticas extravagantes ou mesmo ilegais.
- (6) **CONTESTATÁRIOS:** recusam formas convencionais, negando todo o sistema.

Fonte: Kaase & Marsh

9 – REFORÇO DE IDENTIFICAÇÃO COLETIVA

A celebração de eleições vem ainda ao encontro da **satisfação de uma necessidade ritual de participação coletiva**, na medida em que possibilita a reafirmação de sentimentos de pertença à comunidade nacional, ou de identificação com um determinados grupos de cidadãos ou ideologias.

(Aspecto explicativo do voto sem perspectiva de vitória em sistemas de sufrágio facultativo).

CONCLUSÕES PARCIAIS

(1) A **oferta de governo** é um resultado alcançado por qualquer espécie de processo eleitoral, independentemente da autenticidade / justiça.

(2) **Qualquer certame é capaz de produzir alguma medida de legitimação.** Por isso é que muitos regimes autocráticos organizam eleições, atentos ao **valor simbólico** que os pleitos carregam.

➔ ainda que simuladas, as eleições alimentam as máquinas de propaganda com um discurso legitimador (permite dizer, quer aos governados, quer à comunidade internacional, que o regime é sustentado pelo povo).

CONCLUSÕES PARCIAIS

(3) Sem embargo, apenas eleições realizadas com abertura, transparência e legalidade são aptas a conferir ao governo emergente uma estável, densa e pacífica aceitação.

 Eleições legítimas são a única via para construção de uma genuína representação.

CONCLUSÕES PARCIAIS

REGIMES DEMOCRÁTICOS → *Eleições democráticas*

- ✓ **certeza procedimental** (regras conhecidas e respeitadas)
- ✓ **incerteza substantiva** (não se sabe quem vai ganhar)

DEMOCRACIAS DE FACHADA → *Eleições autoritárias* - lógica inversa.

- ✓ **incerteza procedimental** (não se sabe como vai ser)
- ✓ **Incerteza substantiva** (sabe-se quem vai ganhar)

CONCLUSÕES PARCIAIS

→ os efeitos buscados dependem diretamente da **qualidade dos pleitos**.

Desvios atraem **percepções negativas** e **enfraquecem o comprometimento com os resultados**, arriscando a estabilidade do panorama político.

Déficits de integridade acarretam, empiricamente, graves problemas à ordem social:

(1) diminuem a confiança nas autoridades eleitas;

(2) incrementam os níveis de abstenção;

(3) disparam protestos;

(4) exacerbam conflitos sociais.

O QUE É A LEGITIMIDADE ELEITORAL

A noção de democracia invoca MAIS do que o voto: para o estabelecimento de um regime popular, as eleições constituem uma **CONDIÇÃO NECESSÁRIA** (mas **INSUFICIENTE**).

Exigências institucionais: eleições / separação de poderes / controle interorgânico eficiente

Exigências substanciais: respostas positivas por parte do governo (construção de uma sociedade eficaz na distribuição de direitos e liberdades fundamentais)

O QUE É A LEGITIMIDADE ELEITORAL

DEMOCRACIA PLENA =

DEMOCRACIA POLÍTICA (seleção popular de governantes cujas ações são limitadas pelo tempo e pelo direito + clima de liberdades públicas)

+

DEMOCRACIA ECONÔMICA (satisfação universal das necessidades básicas)

+

DEMOCRACIA SOCIAL (democratização progressiva dos espaços coletivos)

O QUE É A LEGITIMIDADE ELEITORAL

DEMOCRACIA POLÍTICA: é proporcionada pelo MÉTODO ELEITORAL, que permite que a comunidade selecione os representantes que decidirão as questões públicas no âmbito do governo.

Porém, assim como as eleições não asseguram, sozinhas, a democracia, **OS REGIMES DEMOCRÁTICOS NÃO MONOPOLIZAM A REALIZAÇÃO DE ELEIÇÕES.**

=> É cada vez mais recorrente o uso do método eletivo entre regimes que negam as liberdades públicas.

ELEIÇÕES DEMOCRÁTICAS

Surge daí a necessidade de distinguir entre:

- (i) Eleições como simples formalidades (eleições “no papel”)
- (ii) Eleições como verdadeiras instituições políticas a serviço do povo

CORRENTE DE SELEÇÃO DEMOCRÁTICA

Schedler estipula SETE “CONDIÇÕES CONCRETAS” que devem estar presentes, para que as eleições transcendam o mero formalismo e cumpram o seu verdadeiro papel.

Essas condições formam uma CORRENTE (*chain of democratic choice*), que abarca a escolha eleitoral desde sua estruturação institucional (desenho do arranjo) até a entrega de suas resultados finais.

METÁFORA DA CORRENTE: a manutenção de sua integridade depende da proteção contra a quebra de qualquer de seus elos.

CORRENTE DE SELEÇÃO DEMOCRÁTICA

1º ELO: EMPODERAMENTO

O propósito das eleições é selecionar, com caráter vinculante, os líderes do sistema político.

=> o funcionamento adequado do sistema pressupõe o mais amplo respeito pelo resultado das urnas, seja por candidatos derrotados, seja por eleitores frustrados, **seja pelos órgãos da Justiça Eleitoral**, aos quais se impõe um imprescindível **DEVER DE AUTOCONTENÇÃO**.

➡ as decisões anulatórias devem ser raras e excepcionais (**conjunturas inescapáveis / provas contundentes / ilícitos MUITO GRAVES**)

CORRENTE DE SELEÇÃO DEMOCRÁTICA

NA DÚVIDA, NÃO CASSAMOS.

PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SUFRÁGIO

Projeções:

- **Campo da existência**
- **Campo da repercussão**
- **Campo da intenção**

CORRENTE DE SELEÇÃO DEMOCRÁTICA

2º ELO: LIBERDADE DE OFERTA

A ideia de uma seleção democrática pressupõe a livre postulação de candidatos e partidos, a fim de que o cardápio eleitoral contemple todas as visões contrastantes acerca do bem comum.

⇒ Eliminação de restrições indevidas / impressão de uma hermenêutica garantista, norteadas pela premissa de que o direito à candidatura possui também uma ‘dimensão estrutural’. **(Consulta da Lei da Ficha Limpa)**

CORRENTE DE SELEÇÃO DEMOCRÁTICA

3º ELO: LIBERDADE DE ESCOLHA

As eleições democráticas pressupõem a livre formação de preferências dos votantes, sem preferências induzidas pelo Estado.

⇒ A autocontenção envolve a **abstenção da “tutela” do eleitor**, em respeito à lógica do sufrágio igual (os cidadãos são capazes de decidir de maneira autônoma, independentemente de educação formal, riqueza, status social).

CORRENTE DE SELEÇÃO DEMOCRÁTICA

4º ELO: INCLUSÃO

A democracia atual exige o sufrágio universal (as restrições antes aplicadas são consideradas ilegítimas).

O conceito moderno de *demos* pretende incluir toda a população adulta de residentes permanentes no território estatal.

⇒ As exceções empíricas, como criminosos condenados e enfermos mentais graves são, são poucas e (sempre) controversas.

⇒ Inclusão “substancial” (remoção de obstáculos fáticos) -

ACESSIBILIDADE

CORRENTE DE SELEÇÃO DEMOCRÁTICA

5º ELO: ISOLAMENTO

Uma vez que os cidadãos tenham formado suas preferências, devem poder expressá-las também livremente.

 O voto secreto é projetado para protegê-los de restrições indevidas, seja em forma de coerção, seja em forma de corrupção ou desaprovação social. **(voto pela internet)**

CORRENTE DE SELEÇÃO DEMOCRÁTICA

6º ELO: INTEGRIDADE

Uma vez que os cidadãos tenham expressado a sua autêntica vontade nas urnas, os votos têm de ser contados de maneira honesta.

Quando a organização eleitoral carece de neutralidade, integridade e profissionalismo, o princípio democrático se converte em uma aspiração vazia.

CORRENTE DE SELEÇÃO DEMOCRÁTICA

7º ELO: EFEITOS DECISIVOS

Assim como as eleições sem efetiva escolha, as eleições sem consequência não são nada democráticas.

➔ os políticos e candidatos vencedores devem poder assumir os seus cargos e concluir seus mandatos de acordo com as regras constitucionais. Somente assim o ciclo democrático se completa.

O QUE É A LEGITIMIDADE ELEITORAL

A legitimidade carrega um **caráter polissêmico**.

Ela é dotada de um:

- **sentido político** (próprio)
- **sentido jurídico** (impróprio)

A rigor, a legitimidade é um **conceito metajurídico** incorporado pelo direito.

■ A LEGITIMIDADE COMO CATEGORIA POLÍTICA

Em seu **sentido político**, a legitimidade envolve todos os aspectos relevantes para a **boa performance** das eleições.

- **Aspectos legislativos** (qualidade das normas)
- **Aspectos culturais** (padrões de comportamento)
- **Aspectos fáticos** (índice de observância das normas)

A LEGITIMIDADE COMO CATEGORIA POLÍTICA

PRISMA POLÍTICO: eleição “**legítima**” = eleição “**justa**”.

CONCEITO COM CARÁTER DÚPLICE (POSITIVO-NEGATIVO):

- “**Positivo**” = presença de condições para um jogo equilibrado
- “**Negativo**” = ausência de comportamentos que comprometam a saúde global do procedimento.

INDICADORES DA LEGITIMIDADE (POLÍTICA)



■ A LEGITIMIDADE COMO CATEGORIA JURÍDICA

Embora envolva uma ampla gama de exigências, a legitimidade possui um “**núcleo duro**”.

Entre todos os aspectos que contribuem *cum grano salis* para a realização de uma eleição legítima, **alguns são avaliados – em nível legislativo – como imprescindíveis ou fundamentais.**

Esse **status “especial”** remete aos valores jurídicos protegidos pelas técnicas processuais de cassação de candidatos (diplomas).

■ A LEGITIMIDADE COMO CATEGORIA JURÍDICA

Assim, na esfera jurídica a legitimidade assume uma conotação mais restrita e objetiva.

PRISMA JURÍDICO: eleição “legítima” = eleição “limpa”.

CONCEITO COM CARÁTER SIMPLES (NEGATIVO):

- **“NEGATIVO”:** ausência de transgressões graves, puníveis com cassação (ausência de condições que inviabilizem a validação dos resultados).

Nesse terreno, pouco importa, p. ex., a baixa qualidade da legislação.

O QUE É A LEGITIMIDADE ELEITORAL

EM SUMA, a legitimidade eleitoral é uma ideia jurídica polissêmica.

A expressão pode apontar para:

- **justiça das regras e circunstâncias condicionantes do jogo**
(sentido político => julgamento de qualidade)
- **limpeza de um jogo efetivamente travado**
(sentido jurídico => julgamento de eficácia)

O NÚCLEO DA LEGITIMIDADE ELEITORAL

Ao contrário da **DIMENSÃO POLÍTICA**, a **DIMENSÃO JURÍDICA** se contenta com a presença de uma legitimidade **MÍNIMA** (a qualidade é um dado indiferente).



O NÚCLEO DA LEGITIMIDADE ELEITORAL

PROBLEMA:

Em seu **sentido próprio** (político), a legitimidade tem **uma natureza escalonada** (“ser menos” x “ser mais”).

Quando importada para o direito, a legitimidade, num **sentido impróprio**, é forçada a uma **análise binária** (“ser” x “não ser”).

- Nas ações impugnativas, a autoridade judicial é forçada a decidir se o pleito foi legítimo ou não.

O NÚCLEO DA LEGITIMIDADE ELEITORAL

MAS NO QUE CONSISTE A LEGITIMIDADE MÍNIMA?

A determinação é possível a partir de uma ANÁLISE SISTÊMICA, sobre o conjunto de normas do **direito eleitoral sancionador**.

O conteúdo da legitimidade mínima reside sob a lógica que sustenta o instrumental de *ultima ratio* do regramento eleitoral:

- o NÚCLEO (LEGITIMIDADE NUCLEAR) reside nos **VALORES JURÍDICOS** que recebem **MÁXIMA PROTEÇÃO** do ordenamento constitucional.

O NÚCLEO DA LEGITIMIDADE ELEITORAL

O DIREITO ELEITORAL SANCIONADOR NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

COMPORTAMENTO PROSCRITO	VALOR(es) PROTEGIDO(s)
ABUSO DE PODER (art. 14, §9º)	Liberdade de sufrágio Igualdade de oportunidades
CORRUPÇÃO (art. 14, §10)	Liberdade de sufrágio Igualdade de oportunidades
FRAUDE (art. 14, §10)	Fidedignidade dos resultados

A LIBERDADE PARA O EXERCÍCIO DO SUFRÁGIO

A **liberdade do processo de formação da opinião eleitoral** pode ser ameaçada em dois diferentes planos:

- **PLANO INDIVIDUAL** (quando um eleitor é **OBRIGADO** a escolher um candidato sem que isso seja um fruto espontâneo da sua vontade particular).
- **PLANO DIFUSO** (quando o processo de comunicação prévio à emissão do voto é **CONTAMINADO** pela presença de **fatores de deslegitimação**, como o uso de vantagens ilegítimas ou processos de desinformação).

A LIBERDADE PARA O EXERCÍCIO DO SUFRÁGIO

No último caso, ainda que pelo aspecto subjetivo a decisão do eleitor possa ser vista como livre (porque isenta de constrações individuais), pelo ângulo objetivo a formação da vontade é afetada pela **atmosfera tendenciosa** na qual a sua opinião é construída.

- **Os eleitores são menos livres para escolher quando se encontram sujeito a “condicionamentos ambientais”.**

Exemplo: quando algum candidato goza de privilégios na imprensa, se beneficia de desvirtuamentos na propaganda institucional, ou mesmo no âmbito das redes sociais (problema das *fake news*).

A LIBERDADE PARA O EXERCÍCIO DO SUFRÁGIO

CIRCUNSTÂNCIAS QUE CONTAMINAM O AMBIENTE INFORMACIONAL:

- ➔ grandes privilégios / boicotes na cobertura jornalística
- ➔ desvirtuamentos na propaganda institucional
- ➔ campanhas de desinformação (fake news)
- ➔ constrangimentos difusos (políticos / econômicos / religiosos)

A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES ENTRE OS CANDIDATOS

A democracia exige a realização de eleições competitivas (eliminação de obstáculos no acesso a cargos de representação).

A ideia da competitividade versa sobre a **EQUALIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES DO JOGO ELEITORAL**, em ordem a assegurar a **IMPREVISIBILIDADE DOS RESULTADOS**.

 As eleições serão mais competitivas quanto melhor se consiga manter o equilíbrio entre os concorrentes. (metáfora do xadrez)

A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES ENTRE OS CANDIDATOS

Um procedimento eleitoral robusto em termos éticos deve:

(1) afastar a incidência de trapaças / manipulações

(2) Garantir a vigência de “ingredientes” que preservem a **COMPETITIVIDADE** da disputa, por exemplo:

 Razoabilidade na distribuição do direito de antena

 Razoabilidade na distribuição de fundos estatais

 Paridade na cobertura jornalística

A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES ENTRE OS CANDIDATOS

O ponto essencial da preservação da isonomia eleitoral está na **regulação da atuação de sujeitos que intervêm na competição eleitoral** (competidores / outros atores e instituições influentes, como igrejas / órgãos do Estado / imprensa).



as ligações entre **IGUALDADE** e **LEGITIMIDADE** derivam da ideia de que **a injustiça da competição eleitoral geralmente provém da desigualdade no acesso aos recursos de poder.**

O uso desmoderado do poder é, portanto, a principal ameaça à igualdade nas eleições.

A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES ENTRE OS CANDIDATOS

A igualdade de oportunidades possui duas DIMENSÕES DE ANÁLISE:

DIMENSÃO POSITIVA: necessidade de prestações ativas pelo Estado (medidas tendentes à **otimização da visibilidade dos concorrentes** => ampliação de espaços publicitários / financiamento público / barateamento das campanhas).
(SENTIDO POLÍTICO)

DIMENSÃO NEGATIVA: impedimento de situações de superioridade fática que possam ser exageradamente aproveitadas por alguns competidores (ações limitadoras da atuação dos contendores => área do direito sancionador).
(SENTIDO JURÍDICO)

A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES ENTRE OS CANDIDATOS

Dois elementos permitem compreender melhor o conceito abstrato do princípio:

PRIMEIRO: em toda competição cabe estabelecer uma diferenciação entre fatores que devem ser tidos em conta para a atribuição desse bem (**fatores relevantes**) e outros que não devem ser levados em conta para isso (**fatores irrelevantes**) => a definição da relevância deriva de uma decisão política baseada na natureza do bem pelo qual se compete.

SEGUNDO: exige-se uma atuação pública destinada a COMPENSAR privilégios irrelevantes, para que sua insignificância seja EFETIVA (e não apenas teórica).

A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES ENTRE OS CANDIDATOS

TRATAMENTO DAS CONDIÇÕES DE VANTAGEM SOB O ASPECTO
NORMATIVO

VANTAGENS LEGÍTIMAS => admitidas sem moderação

Ex.: oratória / experiência / realizações passadas

VANTAGENS ILEGÍTIMAS (NECESSÁRIAS) => admitidas com moderação

Ex.: capacidade econômica / cobertura informativa

VANTAGENS ILEGÍTIMAS (DESNECESSÁRIAS) => não admitidas

Ex.: uso da máquina administrativa

O USO LÍCITO DO PODER NAS ELEIÇÕES

A influência não é estranha às atividades de captação da preferência eleitoral => a presença de fatores de poder não pode (nem deve!) ser completamente excluída do plano das eleições.

Pelo contrário, eles muitas vezes servem à própria viabilização de suas práticas típicas (**impossível imaginar uma disputa política sem a presença da mídia ou do dinheiro**).

 A legitimidade eleitoral convive em termos relativamente tranquilos com a aplicação lícita de determinados recursos de influência.

O USO LÍCITO DO PODER NAS ELEIÇÕES

É uma questão de **ORIGEM / FORMA / INTENSIDADE** o que permite distinguir entre a interferência (tolerada) e o abuso (não tolerado) do fenômeno em causa.

Exemplos:

	DINHEIRO	COBERTURA NOTICIOSA
ORIGEM	Lícita x Ilícita	Imprensa/internet x rádio/TV
FORMA	Declarado x Não declarado	Editorial x reportagem
INTENSIDADE	Dentro x acima do teto	Moderada x Exagerada

O USO LÍCITO DO PODER NAS ELEIÇÕES

QUAL É O LIMITE DA TOLERÂNCIA JURÍDICA?

→ preservação da legitimidade nuclear.

O limiar permissivo somente é transposto quando fique comprometida:

→ a liberdade para a emissão do voto

→ o ambiente no qual concorrem os candidatos (falta de equidade)

O USO LÍCITO DO PODER NAS ELEIÇÕES

As eleições SEMPRE serão marcadas por um **desequilíbrio relativo**.

Assim sendo:

- Sempre haverá **desigualdades naturais** entre os candidatos.
- As **desigualdades artificiais** não podem ser completamente expurgadas (a luta, então, será para **reduzir a dimensão da sua influencia**).

O FENÔMENO DO PODER E SUAS CARACTERÍSTICAS

O **Direito Eleitoral** trabalha o princípio da legalidade da seguinte forma:

TIPOS ELEITORAIS FECHADOS: facilmente identificados a partir de **elementos normativos bem delineados** nos tipos (ex.: captação ilícita de sufrágio, condutas vedadas).

Ex.: doar / oferecer / prometer / entregar ... bem / vantagem pessoal etc.

TIPOS ELEITORAIS ABERTOS: caracterizados pela **falta de hermetismo na adequação típica** (conceitos jurídicos indeterminados, compostos por elementos descritivos voltados para uma proteção mais ampla dos bens protegidos).

DELIMITAÇÃO CONCEITUAL

A conceituação do poder possui complexidades que remontam ao próprio alcance léxico (dicionários apontam até 30 sentidos diferentes).

Mesmo no espaço da política o poder assume diversos significados:

- (i) **função típica do Estado** (Executivo, Legislativo, Judiciário);
- (ii) **aptidão para o exercício de prerrogativas** (reivindicar direitos subjetivos);
- (iii) **centros de competência estatal** (poder público federal, estadual, municipal);
- (iv) **noção de mandato** (poder para atuar em nome de outrem); e
- (v) **autoridade** (hegemonia) assumida dentro de um determinado grupo social.

DELIMITAÇÃO CONCEITUAL

O uso do vocábulo em diferentes contextos impele a um esforço de precisão.

Na teoria política, o fenômeno é abordado sob três perspectivas científicas:

- (A) Paradigma institucionalista** (enfoque INSTITUCIONAL do poder)
- (B) Paradigma substancialista** (enfoque MATERIAL do poder)
- (C) Paradigma interacionista** (enfoque RELACIONAL do poder)

(A) PARADIGMA INSTITUCIONALISTA

A ESCOLA INSTITUCIONALISTA associa o **poder** à noção de força pública (Estado).

➤ falar de poder é falar da **casta governante** (ou, alternativamente, de um **ente coletivo que transcende a sociedade civil**).

➔ **PODER = apenas o PODER POLÍTICO (poder do Estado).**

MARCO INSUFICIENTE: a preservação da legitimidade reclama o afastamento de toda e qualquer espécie de ingerência ilegítima sobre o jogo eleitoral, venha ela do aparato institucional governativo, venha da própria sociedade.

(B) PARADIGMA SUBSTANCIALISTA

Os materialistas entendem o poder como um **ELEMENTO SUSCETÍVEL DE POSSE**, i.e., como um bem ou uma prerrogativa que se pode possuir .

 **PODER = recurso controlado por indivíduos, grupos, classes ou instituições.**

OU SEJA: PODER = objeto que o homem pode usar para alcançar uma meta desejada.

(B) PARADIGMA SUBSTANCIALISTA

Assim, o simples ato de possuir dinheiro, informação ou influência equivale a ostentar uma parcela de poder.

MARCO INSUFICIENTE: o poder não pode ser visto, simplesmente, como algo que se mantém em um recipiente, como uma espécie de “capital” que se adquire.

- “Não existe poder se não existe, ao lado do indivíduo que o exerce, outro indivíduo induzido a comportar-se tal como o primeiro deseja” (Stoppino).

(B) PARADIGMA SUBSTANCIALISTA

 A legitimidade eleitoral é sensível não à presença do poder em termos existenciais, mas à sua **EFETIVA APLICAÇÃO** (exercício presente, factual e ativo).

Para o Direito Eleitoral, é indiferente a presença de um candidato bilionário, se ele se abstém de aplicar a fortuna na campanha.

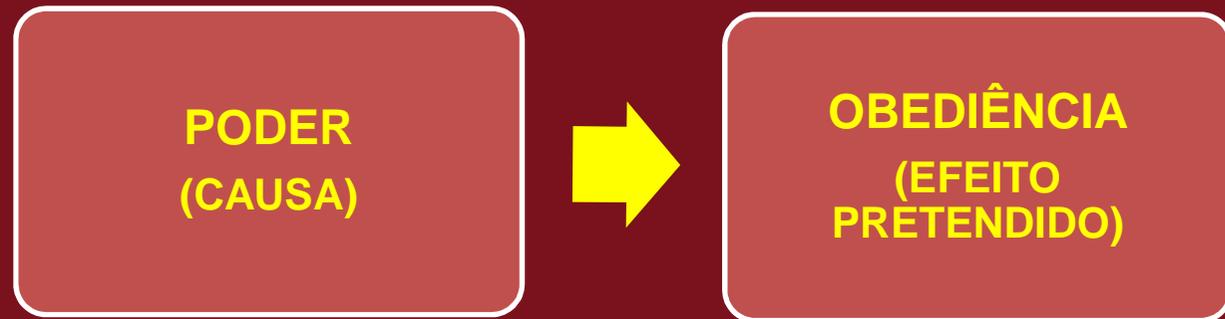
Do mesmo modo, não ofende a legitimidade toda discussão política travada no interior das igrejas, apenas porque elas congregam um importante poder ideológico (para que isso ocorra é preciso que a hegemonia eclesiástica seja efetivamente aplicada, em detrimento da liberdade de pensamento dos fiéis).

(C) PARADIGMA INTERACIONISTA

A corrente interacionista é a que melhor espelha a realidade do poder no sentido aplicado à questão eleitoral. Por essa perspectiva:

➔ O poder implica uma **RELAÇÃO**, em que de um lado está quem manda e do outro quem obedece.

COMPORTAMENTO:



(C) PARADIGMA INTERACIONISTA

Adotada essa linha, o PODER remete a um fenômeno designado como:



“capacidade do homem em determinar o comportamento de outro homem” (M. Stoppino)



“aptidão para conseguir que outros indivíduos façam (ou deixem de fazer) o que se quer (ou se deixa de querer)” (R. Cotarelo).

(C) PARADIGMA INTERACIONISTA

Em suma: o poder deve ser visto como um INTERCÂMBIO, no qual um **sujeito é reificado (objetificado)** por ser tratado como um mero instrumento para a concretização de um **desígnio alheio**.

LOGO:

 o poder abusivo **conflita com valores básicos do constitucionalismo democrático** (primordialmente com a liberdade de manifestação política).

AS CARACTERÍSTICAS DO PODER

- 1. presença em relações sociais assimétricas;**
- 2. potencial para o vencimento de impulsos iniciais de resistência;**
- 3. emprego eventual de sanções;**
- 4. índole potencialmente antagônica (conflituosa);**
- 5. alcance relativo;**
- 6. caráter distributivo;**
- 7. caráter aglutinativo;**
- 8. caráter expansivo;**
- 9. caráter polimórfico ou multiforme.**

1. PRESENÇA EM RELAÇÕES SOCIAIS ASSIMÉTRICAS

As relações de poder muitas vezes se apoiam na existência de **posições de supremacia**.

➔ o poder repousa sobre a **força** ou **superioridade**, de um lado, e sobre a (relativa) **dependência** ou **fraqueza** do outro (Fleiner-Gerster).



Toda situação que estabelece dependência gera algum poder!

1. PRESENÇA EM RELAÇÕES SOCIAIS ASSIMÉTRICAS

CONTUDO, existem muitos contextos nos quais a vontade do agente passivo não é totalmente absorvida pela vontade do agente dominante.

➔ Nem todas as relações de poder são unidirecionais!

O poder convive tranquilamente com algum **GRAU DE RECIPROCIDADE** nas trocas interpessoais.

1. PRESENÇA EM RELAÇÕES SOCIAIS ASSIMÉTRICAS

A **TAXIONOMIA DE GALBRAITH** auxilia nessa compreensão.

- **PODER PUNITIVO**
- **PODER COMPENSATÓRIO**
- **PODER CONDICIONADOR**

1. PRESENÇA EM RELAÇÕES SOCIAIS ASSIMÉTRICAS

PODER CONDIGNO: obtém submissão pela capacidade de impor às preferências do indivíduo uma alternativa tão desagradável que ele opta por abandonar as suas inclinações autênticas.

 obediência obtida pela aplicação / ameaça de consequências adversas.

BASE: capacidade de punir

Exemplo: Escravos nas galés / formas coercitivas de abuso de poder (violência eleitoral)

1. PRESENÇA EM RELAÇÕES SOCIAIS ASSIMÉTRICAS

PODER COMPENSATÓRIO: obtém submissão pelo oferecimento uma recompensa positiva (proporcionando algo de valor ao indivíduo que se submete).

BASE: capacidade de (re)compensar (atribuir algo de valor)

Exemplo: dádiva pecuniária / distribuição de posições ou honrarias.

1. PRESENÇA EM RELAÇÕES SOCIAIS ASSIMÉTRICAS

PODER CONDICIONADOR: a submissão é exercida mediante a mudança de uma convicção ou crença.

➔ **Poder CONDIGNO / COMPENSATÓRIO** = indivíduo tem ciência da submissão

➔ **Poder CONDICIONADOR** = o fato da submissão é ignorado pelo sujeito que se rende.

BASE: capacidade de mudar a percepção (manipular) do sujeito passivo sobre um determinado assunto. É um **PODER EXERCIDO SOBRE A OPINIÃO.**

1. PRESENÇA EM RELAÇÕES SOCIAIS ASSIMÉTRICAS

EM SUMA:

P. CONDIGNO: induz comportamentos pelo exercício da COERÇÃO

P. COMPENSATÓRIO: induz comportamentos pelo exercício da CORRUPÇÃO

P. CONDICIONADOR: induz comportamentos pelo exercício de PERSUASÃO / MANIPULAÇÃO

1. PRESENÇA EM RELAÇÕES SOCIAIS ASSIMÉTRICAS

Na linguagem das **RELAÇÕES INTERNACIONAIS** (Nye Jr.):

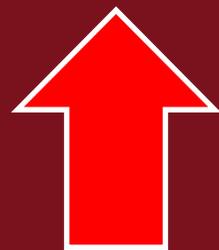
- **HARD POWER:** Poderes Condigno / Compensatório
- **SOFT POWER:** Poder Condicionador
- **SMART POWER:** Hard power + Soft power

1. PRESENÇA EM RELAÇÕES SOCIAIS ASSIMÉTRICAS

O NÍVEL DE RECIPROCIDADE NAS TROCAS SOCIAIS

CONDIGNO / COMPENSATÓRIO
(ANULAÇÃO DE VONTADE)
VONTADE)

CONDICIONADOR
(MODULAÇÃO DE



**VONTADE DO
AGENTE
ATIVO**



**VONTADE DO
AGENTE
PASSIVO**



**VONTADE
DO
AGENTE
ATIVO**



**VONTADE
DO
AGENTE
PASSIVO**

1. PRESENÇA EM RELAÇÕES SOCIAIS ASSIMÉTRICAS

CONCLUSÃO:

Poder e consentimento não se excluem mutuamente, porque **também constituem poder o induzimento e a manipulação.**

1. PRESENÇA EM RELAÇÕES SOCIAIS ASSIMÉTRICAS

Sem embargo, os traços de poder são mais **SIGNIFICATIVOS** (mais “graves”, na linguagem eleitoral) nas trocas mais próximas do **polo da coerção total** do que aquelas mais próximas do **polo das escolhas livremente perfeitas**.



2. POTENCIAL PARA O VENCIMENTO DE IMPULSOS DE RESISTÊNCIA

O poder tende à superação de obstáculos.

“Entende-se por poder a capacidade de prevalecer em conflitos humanos superando quaisquer entraves” (K. Deutsch).

No entanto, as relações sociais são instáveis, de sorte que **o determinismo fica fora dessa equação.**

 **O PODER TEM EFICÁCIA PROBABILÍSTICA!**

2. POTENCIAL PARA O VENCIMENTO DE IMPULSOS DE RESISTÊNCIA

BARREIRAS AO EXERCÍCIO DO PODER

- (1) **BARREIRAS SUBJETIVAS** (apatia / nível de educação / formação moral / filtros ideológicos)
- (2) **BARREIRAS OBJETIVAS** (impossibilidade jurídica)
- (3) **BARREIRAS RELACIONAIS** (influências contrárias – **contrapoder**)

2. POTENCIAL PARA O VENCIMENTO DE IMPULSOS DE RESISTÊNCIA

A depender da intensidade, a resistência pode fulminar o poder.

- Cada fator que resiste ao poder implica em um “débito” na sua vitalidade (a força de resistência sempre o enfraquece).
- O “crédito” que subsiste representa o **poder disponível**, até o extremo em que a conta não apresente saldo e o poder desapareça por completo.

2. POTENCIAL PARA O VENCIMENTO DE IMPULSOS DE RESISTÊNCIA

Por isso, é importante ter em mente que **o poder tem resultados prováveis (e não garantidos)**.

EM MUITAS SITUAÇÕES, O PODER PODE NÃO SURTIR OS EFEITOS DESEJADOS!

CONCLUSÃO: As autoridades devem EVITAR A SOBREALORAÇÃO DE EFEITOS no julgamento de ações eleitorais.

Exemplo: menosprezo da capacidade cognitiva dos cidadãos.

3. EMPREGO EVENTUAL DE SANÇÕES

Os impulsos de poder comportam, em tese, a possibilidade do emprego de sanções, sejam elas de **caráter positivo** (prêmios) ou **negativo** (castigos).

➤ a aplicação social do poder redundando em **respostas comportamentais** baseadas em **cálculos utilitaristas**.

Os indivíduos **abandonam os seus impulsos pessoais em prol do acatamento de vontades externas**, não raro adversas a suas convicções originais.



o poder internaliza uma lógica oposta à livre determinação política

4. ÍNDOLE POTENCIALMENTE ANTAGÔNICA

Embora o recurso a sanções seja típico, é incerto assumi-lo como um imperativo da existência do poder.

➔ a influência nos processos decisórios pode surgir por maneiras não associadas com a coerção (poder condicionador).

➤ a existência de aquiescência não exclui, por completo, a presença de poder.

Somente assim é possível entender a existência das **FORMAS NÃO COOPTATIVAS** de abuso.

5. ALCANCE RELATIVO

 ninguém tem um poder tão grande a ponto de conseguir governar **TUDO** e **QUALQUER** aspecto do comportamento alheio, **TODAS** as suas ações.

Logo, **o êxito de uma cartada de poder será, sempre, uma probabilidade**, tendo em vista que o fenômeno não atua isolado (concorrência entre poderes) e que nem todos os comportamentos humanos são passíveis de um controle absoluto, ainda mais quando **REALIZADOS** em sigilo.

Eis MAIS UM motivo pelo qual as decisões de cassação exigem cautelas!

6. CARÁTER DISTRIBUTIVO

 O poder se dissemina entre as elites sociais e não pode ser monopolizado.

No contexto eleitoral, essa característica pode favorecer o equilíbrio de forças entre os candidatos.

- A elite ocupante do poder político, p.ex., por vezes sofre com a contestação da mídia ou do capital financeiro.
- O mesmo ocorre quando um concorrente abastado enfrenta um candidato pobre, mas apoiado pelas igrejas.

6. CARÁTER DISTRIBUTIVO

Quando isso ocorre, uma condição de vantagem é parcialmente anulada pelos efeitos de um contrapoder, algo benéfico por promover a equiparação.

POSSIBILIDADES:

- **EFEITO DE COMPENSAÇÃO** (poder X reduzido pela incidência do poder Y)
- **EFEITO DE FRAGMENTAÇÃO** (poder X dividido entre os agentes A e B)

Esses efeitos constituem fatores exógenos importantes para a análise de casos que envolvem formas não cooptativas de abuso.

7. TENDÊNCIA AGLUTINATIVA

O fracionamento das esferas de influência, todavia, nem sempre se impõe, uma vez que o poder também propende à **concentração**.

- Aqueles que detêm algumas formas de poder tendem a adquirir outras formas também. (Historicamente: Estado + Igreja / Mídia + capital financeiro).

A confluência de fontes distintas de poder (**SMART POWER**) potencializa a gravidade das circunstâncias em casos de abuso de poder.

8. CARÁTER EXPANSIVO

O poder é tentacular, na medida em que busca ampliar as suas bases de domínio.

“Todo poder tende, por natureza, à busca de mais poder, a aumentar sua extensão e suas capacidades” (Freund).

No jogo eleitoral, essa característica é bastante evidente:

 os competidores tendem a ocupar todos os espaços de influência, para maximizar a captação de votos.

9. CARÁTER POLIMÓRFICO (MULTIFORME)

As formas de poder são múltiplas, e podem ser concretizadas mediante a invocação de diversos **recursos indutores de aquiescência**:

➔ **FORÇA**

➔ **POSSE (CONTROLE) RECURSOS DETERMINANTES PARA A
SUBSISTÊNCIA / QUALIDADE DE VIDA**

➔ **POSSE (CONTROLE) SOBRE A PRODUÇÃO / DISTRIBUIÇÃO DE
INFORMAÇÕES / CONHECIMENTO**

O ABUSO DE PODER NAS ELEIÇÕES

Nas eleições, a **vontade de poder** tende a atuar **mediante a projeção de um resultado** positivo (ou negativo) passível de ser auferido (ou suportado) pelo **destinatário do poder** (eleitor), a partir do efetivo emprego das prerrogativas de ingerência que um **sujeito ativo** incorpora em função da qualidade e da dimensão da categoria (ou categorias) de poder que ele ostenta.



O ABUSO DE PODER NAS ELEIÇÕES

Cabe lembrar que a **AÇÃO** nem sempre se projeta **DIRETAMENTE** sobre o **sujeito passivo da relação de poder**. Em alguns casos, a projeção ocorre sobre o **AMBIENTE** que o circunda.

AÇÃO DIRETA

- PODER CONDIGNO
- PODER COMPENSATÓRIO

AÇÃO INDIRETA

- PODER CONDICIONADOR

O ABUSO DE PODER NAS ELEIÇÕES

Assim, se é certo que o resultado concreto de uma ação de poder não é inescapável, e tampouco aferível (em função do sigilo do voto), isso não torna absolutamente impossível a busca por uma **identificação mais ou menos segura sobre a presença efetiva dos influxos do poder.**

 Isso porque no campo das relações sociais a **causalidade** é medida peculiarmente.

O ABUSO DE PODER NAS ELEIÇÕES

Para que exista Poder, é necessário que o comportamento do primeiro determine o comportamento do segundo.

OU SEJA: o comportamento de *A* deve ser a **CAUSA** do comportamento de *B*.

No entanto, quando aplicada às relações do poder social, a **noção de causa não envolve uma perspectiva de determinismo mecanicista.**



As relações entre comportamentos são sempre prováveis.



O conceito de causa está desvinculado do conceito de “necessidade”. devendo ser entendido como **CAUSA PROVÁVEL.**

O ABUSO DE PODER NAS ELEIÇÕES

POR ESSE PRISMA:

HARD POWER = CAUSALIDADE INTUITIVA = ônus argumentativo ↓

SOFT POWER = CAUSALIDADE NÃO INTUITIVA = ônus argumentativo ↑

ABUSO DE PODER ECONÔMICO

Sob a bandeira da legitimidade **permite-se e limita-se**, ao mesmo tempo, a utilização do fator econômico nas campanhas eleitorais:

- a injeção financeira é juridicamente **aceita** para que os competidores viabilizem campanhas, deixando-se conhecer pelo corpo de cidadãos, mediante a propagação de suas **ideias, projetos e intenções**;
- mas para que sua influência disso não passe, **em face de seu uso contrapõem-se os deveres de observar as regras e limites**, bem ainda de prestar contas à Justiça Eleitoral.

ABUSO DE PODER ECONÔMICO

O poder econômico tem como **BASE a desigualdade** na distribuição e na **apropriação dos recursos necessários para a subsistência** e **determinantes para a qualidade de vida** daqueles dos quais se espera uma determinada postura.

- o poder econômico se vale da posse de bens necessários (ou considerados necessários) em uma **situação de escassez**, para induzir pessoas que não o possuem a adotar um comportamento desejado por quem o tenha à mão.

ABUSO DE PODER ECONÔMICO

- qualquer agente que possua bens em abundância é capaz de condicionar o comportamento de indivíduos que se encontram em **situação de penúria, por meio do oferecimento / promessa / entrega** de alguma espécie de compensação material.

EM SUMA: o poder econômico enseja uma grande capacidade de influência, na medida em que é determinante para as condições do bem-estar alheio.

ABUSO DE PODER ECONÔMICO

As fontes econômicas viabilizam uma “**compra de obediência**”, na medida em que em podem submeter aqueles que:

- **carecem de recursos** (miseráveis)
- **possuem recursos escassos** (pobres)
- **Embora os possuam, desejam tê-los com maior abundância** (gananciosos)

Isso porque um dos **motores do comportamento humano** é a **busca incessante pela satisfação** (no mundo moderno = acúmulo de recursos materiais).

ABUSO DE PODER ECONÔMICO

O problema é que a distinção em termos de **potencial financeiro** redundando na **construção de vantagens** em comparação com os demais candidatos, **prejudicando o nivelamento das condições da competição**.

- **os competidores que gozam de maiores recursos econômicos têm mais chances de alcançar uma visibilidade superior em relação aos menos abastados.**

Como consequência, o uso abusivo do dinheiro ameaça a paridade de armas entre os *players*, atingindo em cheio a legitimidade do processo eleitoral.

ABUSO DE PODER ECONÔMICO

O abuso econômico pode se manifestar por quatro diferentes formas:

- **Aspecto mercantil**
- **Aspecto contábil**
- **Aspecto da visibilidade**
- **Aspecto axiológico**

ELEMENTO MERCANTIL

A ênfase no **elemento mercantil** associa o injusto em tela à sedimentação do **controle clientelista do eleitorado**, chamando atenção para o problema da conquista do voto mediante a distribuição de dinheiro / favores particulares.

Nessa linha, o abuso de poder econômico é:

“[...] a **transformação do voto em instrumento de mercancia**. É a compra, direta ou indireta, da liberdade de escolha dos eleitores”. (Edson de Resende)

ELEMENTO MERCANTIL

A compra de votos é altamente nociva à democracia, por três razões principais:

PRIMEIRO: converte a política num **intercâmbio de interesses particulares** (em detrimento da busca do interesse comum).

SEGUNDO: **separa o voto do controle do representante** (quem vende o voto não pode se queixar da ineficácia ou da imoralidade do governo).

TERCEIRO: **compromete a igualdade** entre os candidatos (coloca a vitória eleitoral nas mãos de quem pode pagar).

ELEMENTO MERCANTIL

OBSERVAÇÕES:

- **Uso de dinheiro público autoriza AIME (abuso político-econômico)**
- **Desnecessária a identificação nominal dos eleitores (contrário 299);**
- **Impossibilidade de condenação com base em testemunha única (368-A);**

ELEMENTO DA CONTABILIDADE DAS CAMPANHAS

O abuso econômico também pode ocorrer mediante o descumprimento do marco regulatório do financiamento e da prestação de contas.

Nesse diapasão, o ilícito ocorre **quando o financiamento ou o comportamento financeiro dos candidatos afronte normas eleitorais**, pondo em xeque a legitimidade das eleições, pelo desequilíbrio causado na disputa.

ELEMENTO DA CONTABILIDADE DAS CAMPANHAS

ILÍCITOS TÍPICOS:

- A) PROBLEMAS DE **TEMPO** (gastos antecipados)
- B) PROBLEMAS DE **FORMA** (caixa-dois, comprometimento global da aceitação das contas)
- C) PROBLEMAS DE **ORIGEM** (fonte vedada / RONI)
- D) PROBLEMAS DE **MONTANTE** (extrapolação do teto geral ou de limites específicos).

ELEMENTO DA CONTABILIDADE DAS CAMPANHAS

OBSERVAÇÕES:

- gravidade acentuada quando as irregularidades envolvam receitas de fundos públicos;
- gravidade acentuada quando as irregularidades envolvem abuso de prerrogativas partidárias;
- ausência de orientação jurisprudencial quanto a limites percentuais;
- legitimidade de condenação calcadas em provas indiciárias (dada a natureza oculta dos ilícitos) - RO 122086 (Tocantins)

ELEMENTO DA VISIBILIDADE

O **aspecto da visibilidade** guarda relação com os reflexos negativos da disparidade econômica na isonomia do pleito.

Candidatos com maiores recursos econômicos podem desenvolver nas campanhas eleitorais uma **atividade publicitária muito mais eficaz e intensa**.

 **quanto mais dinheiro, mais visibilidade!**

- daí a necessidade de que a **superioridade financeira seja minimizada**, a fim de que o dinheiro não condicione o resultado do certame.

ELEMENTO DOS VALORES AFETADOS

Finalmente, existe a definição do abuso de poder econômico desde a **ótica dos valores jurídicos afetados**.

Raquel Machado que descreve o abuso econômico como:

“uso indevido do patrimônio ao longo do processo eleitoral, malferindo princípios importantes como o da liberdade de voto, da igualdade entre candidatos, da transparência”.

Nesse diapasão, o abuso de poder econômico ocorre quando o dinheiro promove uma **quebra da “justa concorrência” na disputa eleitoral**.

*** CASO DA APROPRIAÇÃO DE RECURSOS (NECESSIDADE DE RETIDÃO)**

ABUSO DE PODER ECONÔMICO

Logicamente, **essas correntes não são excludentes.**

➔ Ao revés, apenas evidenciam a ampla gama de alternativas pelas quais o abuso de poder econômico pode se fazer presente em uma determinada competição eleitoral.

ABUSO DE PODER ECONÔMICO

Sem pretensão exaustiva, o **abuso econômico** admite práticas como:

- compra de votos;
- compra de apoio político
- compra midiático;
- recebimento de doações oriundas de fontes vedadas;
- realização de gastos em montante abusivo ou em valor superior ao declarado;
- realização de despesas ocultas (*caixa-dois*).

ABUSO DE PODER ECONÔMICO

O **proselitismo eleitoral** envolve **promessas de melhoria das condições de vida**.

Assim, o exame da existência e da gravidade deve considerar três dimensões:

- **Número de eleitores envolvidos na troca:** (individual ou coletiva, abrangendo grupos como moradores do mesmo bairro ou membros da mesma igreja).
- **Objeto da troca:** (compensações materiais ou imateriais (empregos, indicações ou outros favores)).
- **Momento da compensação:** (vantagens momentâneas ou postergadas, envolvendo compromissos futuros).

ABUSO DE PODER ECONÔMICO

Os níveis de **individualização** da transação, de **materialidade** da recompensa e de **imediatez da troca** são diretamente proporcionais ao grau de eficácia da negociação política.

Assim:

- Quanto mais individual a negociação, quanto mais material a compensação e mais imediata a troca, mais evidente será a ocorrência do ilícito.
- Todavia, quando a troca se baseia em negociações coletivas, em valores não materiais e em compromissos de longo prazo, maior a probabilidade de adequação ao marco do direito.

ABUSO DE PODER ECONÔMICO

OBSERVAÇÕES:

- Demagogia não gera cassação (caso Ibaneis)
- As promessas podem envolver benefícios intangíveis (consultas médicas)
- Manutenção de centros assistencialistas para fins eleitoreiros (cassação, mediante produção de prova robusta). RO 3706-08.
- Exemplos de prova robusta: flagrante (pessoas sendo atendidas), apreensão de material etc.

ABUSO DE PODER ECONÔMICO

O ilícito também pode ocorrer por meio de **incentivos negativos**, notadamente mediante **práticas de violência / grave ameaça pautadas em privações materiais**.

Intimidação através de promessas (explícitas ou veladas) de:

- Demissão
- despejo
- Exclusão de cadastros em programas sociais de auxílio / distribuição de renda (Bolsa Família, Bolsa Escola, Bolsa Gás).

■ PODER ECONÔMICO PUTATIVO: *TERMINATOR EFFECT*

O homem é um animal simbólico, capaz de reagir em função do que é abstrato.

➤ Um animal simbólico não reage apenas a eventos (coisa que ocorrem efetivamente), mas também a **expectativas**.

O que o homem sabe (sua consciência, suas previsões) tem efeito sobre ele.

 a simples reputação do poder é suficiente para produzir efeitos significativos.

PORTANTO: é possível cogitar de abuso sem que o dinheiro de fato exista.

ABUSO DE PODER MIDIÁTICO

A mídia é parte central no processo de comunicação das sociedades modernas.

Contribui com descrições / relatos / interpretações da realidade que suas audiências, naturalmente, internalizam (assimilam).

 Para entender o mundo, as pessoas criam **CONSTRUÇÕES DE SIGNIFICADO** acerca da realidade social que enfrentam, através do que leem, escutam ou veem.

ABUSO DE PODER MIDIÁTICO

PORTANTO:

➔ os comportamentos pessoais são em parte modelados pelas interpretações dadas pela mídia a acontecimentos e temas em **debate**, em especial aqueles acerca dos quais as pessoas dispõem de poucas fontes de informação alternativas.

ABUSO DE PODER MIDIÁTICO

Modernamente, os métodos de **censura** oficial (típicos de ditaduras) foram substituídos por uma espécie de “**censura invertida**”, operada pela própria imprensa livre.

- “[...] **a mídia não exerce o direito à liberdade de expressão, mas o direito à censura, na medida em que decide o que nós, cidadãos, vamos conhecer e o que não**”. (Serrano)

ABUSO DE PODER MIDIÁTICO

Latino-barômetro (2015): brasileiros atribuem pouquíssima confiança aos partidos, ao tempo em que outorgam um considerável crédito à imprensa.

Índice de confiança nos partidos: 12,5%.

Índice de confiança na imprensa: 47,3%.

➤ apenas 11,5% dos brasileiros encaram com total desconfiança o sistema midiático.

Pesquisa encomenda pela Univ. Oxford: **Brasil 2º lugar mundial no índice de confiança do público** em relação aos meios de comunicação (60%), atrás apenas da Finlândia.

ABUSO DE PODER MIDIÁTICO

CONCLUSÃO: o **sistema midiático nacional**, a despeito de sua **baixa qualidade**, colhe um **alto prestígio**, o que o torna **acentuadamente perigoso** para o equilíbrio eleitoral.

- o uso da imprensa **RENDE MAIS** do que a própria propaganda oficial, no que tange à persuasão eleitoral.
- Eis a raiz do “**CORONELISMO ELETRÔNICO**”: tentativa de políticos exercerem, por meio da imprensa, o controle do eleitorado.

EFEITOS DA MÍDIA SOBRE O COMPORTAMENTO ELEITORAL

HIPÓTESE MAXIMALISTA (Teoria dos Efeitos Ilimitados)

- Base “especulativa” (Lasswell)
- os meios de comunicação surtem efeitos poderosos e inescapáveis sobre o público. (teoria hipodérmica / teoria da bala mágica)
- Consumidor de informações = elemento passivo e indefeso

EFEITOS DA MÍDIA SOBRE O COMPORTAMENTO ELEITORAL

HIPÓTESE MINIMALISTA (Teoria dos Efeitos Mínimos):

- Base empírica (Lazarsfeld)
- os efeitos dos *media* já não são inescapáveis, em função de resistências opostas pelos grupos sociais (ideias da imprensa concorrem com ideias do entorno imediato)
- Incidência de filtros particulares (comportamentos familiares miméticos)
- Primazia do efeito de reforço (metáfora da moeda)

EFEITOS DA MÍDIA SOBRE O COMPORTAMENTO ELEITORAL

HIPÓTESE DOS EFEITOS SIGNIFICATIVOS (*Agenda-setting*):

- Base empírica (Shaw, McCombs)
- os meios têm uma influência **poderosa, sutil e acumulada** sobre as concepções do mundo que os indivíduos desenvolvem ao longo do tempo.
- A mídia incute na Opinião Pública a **IMPORTÂNCIA** dada a certos temas (constrói a realidade política ao **SELECIONAR** os assuntos que serão expostos ou omitidos da população).
- Efeitos na construção da **IMAGEM** dos candidatos

EFEITOS DA MÍDIA SOBRE O COMPORTAMENTO ELEITORAL

INDÍCIOS DE COBERTURAS POLÍTICAS INCLINADAS

- (i) a **escolha tendenciosa de pautas** (sinalizada por uma **descabida insistência** ou um **intempestivo resgate** de temas específicos já esgotados ou esquecidos) benéficas a candidatos prediletos ou prejudiciais a concorrentes preteridos;
- (ii) o **oferecimento de visibilidade desproporcional**, colocando em exagerada evidência a figura de um candidato em detrimento dos demais;

EFEITOS DA MÍDIA SOBRE O COMPORTAMENTO ELEITORAL

- (iii) a **manipulação da linguagem** (uso insistente e calculado de expressões carregadas de **semânticas de forte impacto** (ex.: reservar a expressão “caixa-dois” para notícias do partido A, substituindo-a por “contabilidade paralela” ou equivalente mais ameno para partido B));
- (iv) a **manipulação de imagens** (seleção maliciosa de reproduções fotográficas que desmentem ou distorcem o conteúdo da mensagem); e
- (v) a realização de **maquiagem informativa** (construção de pontos de vista suspeitos ou excludentes de uma ótica plural => **maniqueísmo**).

EFEITOS DA MÍDIA SOBRE O COMPORTAMENTO ELEITORAL

Ademais, o **teste de neutralidade da imprensa** é possível de ser realizado de acordo com parâmetros técnicos e objetivos.

INDICADORES PARA O EXAME DA PARCIALIDADE NA COBERTURA POLÍTICA:

- **Visibilidade**
- **Valência**
- **Enquadramento**

EFEITOS DA MÍDIA SOBRE O COMPORTAMENTO ELEITORAL

Ademais, o **teste de neutralidade da imprensa** é possível de ser realizado de acordo com parâmetros técnicos e objetivos.

INDICADORES PARA O EXAME DA PARCIALIDADE NA COBERTURA POLÍTICA:

- **Visibilidade**
- **Valência**
- **Enquadramento**

EFEITOS DA MÍDIA SOBRE O COMPORTAMENTO ELEITORAL

VISIBILIDADE

Remete à quantidade de matérias e reportagens publicadas ou transmitidas pelos meios de comunicação, com o propósito de aferir o GRAU DE EVIDÊNCIA atribuído aos diversos concorrentes.

- **Aparecer muito = vantagem potencial**
- **Não aparecer = desvantagem tendencial** (correlação entre o silêncio imprensa e a baixa votação de candidatos “marginalizados”)

EFEITOS DA MÍDIA SOBRE O COMPORTAMENTO ELEITORAL

VALÊNCIA

Análise de **elementos qualitativos**, relacionados com a **DECODIFICAÇÃO** dos tons positivos ou negativos empregados pela imprensa.

- **Positiva:** promessas, programas de governo, ataques a concorrentes, boas performances em debates, liderança em pesquisas etc.
- **Negativa:** denúncias, ressalvas, críticas, ataques de concorrentes, retrospectivas negativas, baixo desempenho em debates etc.
- **Neutra:** agendas de campanha, divulgação de fatos sem avaliação moral etc.

EFEITOS DA MÍDIA SOBRE O COMPORTAMENTO ELEITORAL

ENQUADRAMENTO

Permite descobrir as **posturas implicitamente adotadas** pelos veículos, especificamente as suas orientações **ideológicas e linhas de conduta**.

Enquadramento (*framing*):

“Ato de selecionar **ALGUNS ASPECTOS DA REALIDADE** e torná-los mais salientes num contexto comunicativo” (R. Entman).

- Foco nos padrões de apresentação / seleção (léxica inclusive) / ênfase na organização dos relatos

EFEITOS DA MÍDIA SOBRE O COMPORTAMENTO ELEITORAL

A PRIMAZIA DA TV E A (SUB)VALORAÇÃO DOS EFEITOS DA MÍDIA ESCRITA

HEGEMONIA DA TELEVISÃO

- diferencial persuasivo do vídeo (sensível > inteligível)
- maior amplitude do público alcançado (98% contra 21% no acesso semanal)
- Independência em relação ao fenômeno da exposição seletiva

EFEITOS DA MÍDIA SOBRE O COMPORTAMENTO ELEITORAL

MÍDIA ESCRITA (ELEMENTOS COMPENSATÓRIOS)

- Possibilidade de releitura (maior capacidade de reforço / memorização)
- Oferecimento de esquemas simplificadores (capas / manchetes)
- Maior potencial para alcance de pessoas ocupadas (leitores de banca)
- Maior índice de credibilidade agregada (48% x 45%)
- Facilidade de amplificação no mundo eletrônico
- Qualidade do público-alvo (formadores de opinião)

ALÉM DISSO: Alcance não é tão baixo (Revistas 3,6 milhões de leitores / jornais 11%)

ABUSO DE PODER MIDIÁTICO

EFEITO IMEDIATO (motor da conduta)	EFEITO MEDIATO (faceta afetada)
manipulação do ambiente informativo (práticas de desinformação)	depreciação da liberdade de sufrágio (dimensão objetiva)
parcialidade positiva na cobertura	quebra da igualdade de oportunidades
parcialidade negativa na cobertura (watchdog function)	quebra da igualdade de oportunidades

ABUSO DE PODER NA CENA DIGITAL

A **escalada tecnológica** e o sucesso de **plataformas de compartilhamento de vídeos / redes sociais / aplicativos de mensagens instantâneas** transformaram para sempre:

- vivência humana
- a sistemática das comunicações
- a forma de se fazer política.

ABUSO DE PODER NA CENA DIGITAL

As campanhas modernas seguem o *marketing* tradicional e incorporam as infinitas possibilidades disponibilizadas pela realidade digital: **cibercampanhas (campanhas 2.0)**.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS CAMPANHAS

1. **Era pré-moderna** (contato direto entre eleitores e candidatos / pelo forte engajamento ativo de militanes partidários)
2. **Era moderna** (dominada pelos meios de comunicação tradicionais)
3. **Era pós-moderna** (entrada dos novos dispositivos tecnológicos)

ABUSO DE PODER NA CENA DIGITAL

VANTAGENS DA INTERNET

- **Polivalência** (multimídia – faculta o uso de todos os recursos audiovisuais)
- **Hipertextualidade** (permite ligações entre arquivos, ampliando o alcance da informação)
- **Policronismo** (trabalha em tempo real e diferido)
- **Ubiquidade** (desconhece barreiras de espaço)
- **Multidimensionalidade** (possibilita comunicações em todos os níveis, do interpessoal ao massivo, passando pelo intermediário)

ABUSO DE PODER NA CENA DIGITAL

PANORAMA ATUAL

- A informação é produzida e disseminada por inúmeros atores
- Eleitores têm amplo acesso a informações sobre partidos e candidatos
- Eleitores têm a oportunidade de se manifestar e discutir sobre temas políticos
- Substituição de destinatários passivos por usuários engajados (produtores e disseminadores de notícias e opiniões)
- Possibilidade de comunicação direta entre eleitores e candidatos / políticos em exercício de mandato

ABUSO DE PODER NA CENA DIGITAL

POTENCIAL PARA A OTIMIZAÇÃO DO PROCESSO DA COMUNICAÇÃO POLÍTICA

- **fonte de consulta permanente:** possibilita leitura / releitura / reflexão;
- **fonte interativa:** permite questionamentos, obtenção de respostas e o amadurecimento de temas em grupos de discussão;
- **biblioteca aberta:** autoriza a checagem de fatos, oferecendo oportunidades para testes de consistência de imagens, narrativas e discursos (não apenas dos candidatos como também da imprensa).

ABUSO DE PODER NA CENA DIGITAL

RELEVÂNCIA DA INTERNET NO BRASIL

- **Brasileiros passam, em média, 9 horas conectados por dia** (Hootsuite, 2018)
- **Taxa de penetração de 66%** (Hootsuite, 2018)
- **102 milhões de usuários no Facebook** (2016)
- **26% dos brasileiros se informam, primordialmente, pela Internet** (PBM, 2016).

ABUSO DE PODER NA CENA DIGITAL

PROBLEMA:

A realidade atual multiplicou a quantidade de informações produzidas e dinamizou a sua propagação.

➤ **Porém, deixou de estimular um acréscimo qualitativo na mesma proporção.**

A influência das **TICs** no contexto democrático produz **efeitos essencialmente ambivalentes**.

ABUSO DE PODER NA CENA DIGITAL

A nova realidade trouxe, também, a possibilidade da **manipulação aética da informação**, fazendo com que a rapidez do fluxo informativo atraia uma crescente preocupação.

“As características do meio virtual potencializam os problemas enfrentados pela democracia durante o período eleitoral. A **rapidez com que as notícias se propagam**, o largo público que alcançam, a **divulgação de conteúdos por bots e perfis falsos**, a **dificuldade de realização de debates racionais** catalisam a possibilidade de violação da verdade e da igualdade neste ambiente”.
(Neisser, Machado, Bernadelli)

ABUSO DE PODER NA CENA DIGITAL

AS REDES SOCIAIS CONSTITUEM “MEIOS DE COMUNICAÇÃO” PARA FINS DE AIJEs por ABUSO DE PODER?

Debate aberto.

Tendência de admissão (REspe 3102/RS).

FAKE NEWS

FAKE NEWS: *mentiras manufaturadas*, formuladas com a aparência de produtos jornalísticos e disseminadas na internet com propósitos políticos específicos.

“[...] ao se falar em *fake news*, não se estará diante de propagandas irônicas, discursos ou publicações engraçadas, anedotas provocantes. Estar-se-á, sim, diante de um trote bem elaborado e com **aparência de notícia autêntica**, propalando algo que em algum grau poderia ser verdade, utilizando formatos e supostas fontes que denotem algum nível de realismo” (Oyama e Servat).

FAKE NEWS

As *fake news* contam com **ELEMENTOS JORNALÍSTICOS MÍNIMOS**

A despeito de violarem a ética jornalística, ignorando princípios básicos como a **veracidade** e o **uso responsável da informação**, **assemelham-se, visualmente, a notícias “sérias”**, uma vez que **resgatam elementos estilísticos e estéticos para atrair a atenção e a confiança dos leitores.**

Exemplos:

- apresentação de manchetes atrativas (títulos / subtítulos)
- uso de fotografias (imagens ilustrativas)
- Uso de fontes (pseudoreferências) etc.

FAKE NEWS

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

- **intuito de prejudicar adversário ou beneficiar o responsável;**
- **consciência de que os fatos expostos não correspondem à realidade (dolo);**
- **expressiva propagação**, em geral por redes sociais ou aplicativos de mensagens; e
- **invólucro** (aspecto de matéria jornalística).

(Neisser, Bernardelli e Machado).

FAKE NEWS

O debate técnico em torno das *fake news* tem início com indagações fundamentais a respeito da **viabilidade JURÍDICA e FÁTICA de seu enfrentamento**.

- **VIABILIDADE JURÍDICA:** a garantia da liberdade de expressão e o direito de acesso à informação são limitadores potenciais da intervenção das autoridades eleitorais.
- **VIABILIDADE FÁTICA:** a natureza expansiva e irrefreável do problema / a indefinição a respeito da “verdade”.

FAKE NEWS

DUAS CORRENTES:

(1) **CORRENTE ABSTENCIONISTA**: é mais eficaz **focar na educação** dos consumidores da informação (*fact-checking*) e no **engajamento dos veículos de notícias** (para que **filtrem as notícias** que divulgam e **colaborem com o desmascaramento** de inverdades virais).

(2) **CORRENTE INTERVENCIONISTA**: a proteção da legitimidade das eleições pressupõe a tutela da qualidade do debate público / direito à informação = direito à informação **adequada**

OUTROS EXPEDIENTES VIRTUAIS

Ademais, existem outros **mecanismos virtuais de manipulação** sendo utilizados com a finalidade de influir sobre as eleições.

- Esse uso indevido do conhecimento em rede pode funcionar como um mecanismo de manipulação dos votantes, corroendo as bases do livre convencimento político e impactando os resultados dos pleitos.

Exemplo => a investigação acerca da atuação massiva de *hackers* com o fito de moldar o resultado das Eleições presidenciais norte-americanas em 2016.

MANIPULAÇÃO DE ALGORITMOS DE SISTEMAS

A pedra de toque dos sistemas de manipulação de dados eletrônicos reside no acesso aos **algoritmos** dos sistemas, prática que acarreta graves problemas, como aponta Hartman:

“O espaço para publicar plataformas de campanha, fotos de candidatos e vídeos promocionais não é mais um bem escasso. Mas com a avalanche de informações, a atenção das pessoas –durante as eleições – passa a sê-lo. E duas grandes empresas concentram o poder de direcionar a atenção dos internautas: o Google (para a internet como um todo) e o Facebook (para a vida social on-line). [...]

MANIPULAÇÃO DE ALGORITMOS DE SISTEMAS

Algumas coisas são colocadas em evidência, enquanto outras não ganham destaque nem são mostradas.

Os critérios que determinam qual destino terá cada site ou post, entretanto, não são relevados. Ainda assim, esses algoritmos secretos e em constante mutação influenciam profundamente os rumos do acesso à informação e da opinião pública nas democracias.

A questão não pode mais ser ignorada, **qualquer detalhe nesses mecanismos tem um impacto crucial**. É preciso estudar, discutir e pensar os algoritmos de *players* que na prática atuam como administradores da nova escassez [...]"

MANIPULAÇÃO DE ALGORITMOS DE SISTEMAS

O **uso indevido dos algoritmos** pode direcionar para as pessoas corretas - **menor nível de escolaridade** ou que demonstram **interesse por notícias sensacionalistas** - informações verdadeiras ou forjadas sobre determinados candidatos, de modo a depreciar a sua imagem.

➤ Esse procedimento **otimiza a difusão de propaganda negativa**.

Do mesmo modo, podem ser direcionadas mensagens seguidas de enaltecimento de outro concorrente, tentando influir positivamente na visão do eleitor quanto a sua postura ou quanto ao valor de suas respectivas propostas.

MANIPULAÇÃO DE ALGORITMOS DE SISTEMAS

Essa realidade possibilitada pela criação de “**filtros-bolha**”, advindo do **uso de algoritmos como controladores de conteúdo**.

- através da observação dos hábitos dos usuários da internet (termos pesquisados em buscadores / sites acessados / produtos pesquisados em lojas virtuais, **forma-se um perfil do indivíduo**, e **enviam-se conteúdos que se amoldam ao padrão encontrado**).

Esse procedimento, inicialmente empregado para fins comerciais, atinge hoje a senda das disputas políticas, trazendo ao menos duas grandes implicações:

MANIPULAÇÃO DE ALGORITMOS DE SISTEMAS

PRIMEIRA:

Em um contexto de **quantidade ilimitada de páginas** o serviço **valioso não é o espaço para a manifestação, mas a filtragem**" => esse é o verdadeiro serviço prestado pelos buscadores.

- **Um internauta não dá valor a bilhões de páginas desorganizadas, mas aprecia quem pode organizá-las e apontar o que de fato é relevante em um determinado momento, para um determinado propósito.**

Assim, **é possível pagar pela atenção dos usuários**, garantindo interesses ou posições privilegiadas no que acessam a partir das respostas que os buscadores oferecem às suas buscas. **Pense-se na diferença entre a preponderância de escândalos ou de realizações positivas**, na primeira página de uma consulta realizada com o nome de um

MANIPULAÇÃO DE ALGORITMOS DE SISTEMAS

SEGUNDA:

O Google usa um algoritmo que faz escolhas entre páginas da internet, ao tempo em que o Facebook emprega um algoritmo que seleciona posts realizados nessa rede social.

➤ **Esses algoritmos influenciam os rumos da opinião pública e, sem embargo, não é possível saber, com certeza, se são politicamente neutros.**

Isso é preocupante, pois as manifestações de candidatos, partidos e eleitores passam por esses filtros, sem que possamos saber se eles são “operados de maneira igualitária, sem privilegiar determinadas posições políticas ou candidatos.

MANIPULAÇÃO DE ALGORITMOS DE SISTEMAS

Como decorrência, é lógico que **inclinações na programação de algoritmos podem ensejar flagrantes desníveis no mercado das informações político-eleitorais.**

BIG DATA / MICROTARGETING

Além disso, todo rastro ou conteúdo produzido no universo virtual (*cookies*) produz uma quantidade significativa de informações que alimentam BANCOS DE MEGA DADOS (**BIG DATA**) que dão base para algoritmos de distribuição de conteúdos.

BIG DATA / MICROTARGETING

Esses dados são utilizados com o propósito de traçar o perfil do eleitorado, permitindo:

- **MICROTARGETING:** direcionamento de propagandas personalizadas, em franca **ofensa à transparência das intenções eleitorais** e à **saúde da atmosfera comunicativa** das eleições.
- **SHITSTORMS:**
- **CANDYSTORMS:**

BIG DATA / MICROTARGETING

Em última instância, esses expedientes possibilitam que candidatos **vendam propostas radicalmente conflitantes** a grupos de votantes com visões, ideologias e interesses distintos.

BOTS / CLICK FARMS

BOTS são **robôs digitais que realizam diferentes missões**, desde a coleta de informações sobre usuários até a disseminação de correspondência eletrônica (*spams*) e notícias manipuladas.

Nas eleições, esses aplicativos são utilizados para a **criação de uma falsa impressão quanto à magnitude do apoio angariado por cada postulante**, com a automação em larga escala de atividades diversas – postagem de tuítes, retuítes, votos em enquetes, curtidas etc.

- aparece também a contratação de **CLICK FARMS**, centros nos quais pessoas de carne e osso assumem o papel dos robôs”.

INFLUENCIADORES DIGITAIS

Os influenciadores digitais atuam em um contexto de produção discursiva em que a **visibilidade** e a **capacidade de viralização** são atributos indispensáveis.

- suas opiniões e ideias sofrem, normalmente, um sólido **efeito multiplicador**.
- A percepção do potencial de sucesso das mensagens transmitidas faz com que os influenciadores capitalizem o seu sucesso alavancando a oferta de produtos e serviços geral.
- Acabam interferindo - no processo decisório do cidadão-consumidor, mediante o relato contratado de suas preferências e experiências pessoais.

INFLUENCIADORES DIGITAIS

CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA:

- Coisas de Diva: 72% das leitoras já compraram algo indicado nos posts.
- 2Beauty: 83,5% do público confia na opinião da editora (Mariana Smith).
- Camila Coutinho: responsável pela venda de metade de uma coleção de calçados após a publicação de uma foto em seu Instagram.
- Thássia Naves: gerou um número de 200.000 acessos na página de uma loja de roupas apenas duas horas após um post sobre a marca em seu blog.

INFLUENCIADORES DIGITAIS

<i>Digital influencer</i>	Canal	Seguidores	Cidade natal	Eleitorado
<u>Whindersson Nunes</u>	<u>Whindersson Nunes</u>	36 <u>milhões</u>	Palmeira do Piauí (PI)	4.114
<u>Lukas Marques</u>	Você sabia?	26 <u>milhões</u>	Goiânia (GO)	957.809
<u>Pedro Afonso Rezende</u>	<u>Rezendeeyil</u>	24 <u>milhões</u>	Londrina (PR)	368.856
<u>Júlio Cocielo</u>	Canal Canalha	18 <u>milhões</u>	Osasco (SP)	559.663
<u>Renato Garcia</u>	Renato Garcia	14 <u>milhões</u>	Londrina (PR)	368.856
<u>Felipe Castanhari</u>	<u>Canal Nostagia</u>	12 <u>milhões</u>	Osasco (SP)	559.663
<u>Everson de Oliveira</u>	<u>Everson Zoio</u>	11 <u>milhões</u>	Extrema (MG)	31.074
<u>Tiago Cadore</u>	Galo Frito	10 <u>milhões</u>	<u>Balneário Camboriú</u> (SC)	85.980
<u>Christian Figueiredo</u>	<u>Eu fico loko</u>	10 <u>milhões</u>	Blumenau (SC)	242.259
<u>Eduardo Fernando</u>	Am3nic	12 <u>milhões</u>	Londrina (PR)	368.856
<u>Iberê Thenório</u>	Manual do Mundo	12 <u>milhões</u>	Sorocaba (SP)	468.980
<u>Guilherme Marques</u>	<u>Fatos desconhecidos</u>	11 <u>milhões</u>	Goiânia (GO)	957.809

INFLUENCIADORES DIGITAIS

INFLUENCIADORES DIGITAIS são figuras **SUI GENERIS**:

- imprensa (não cumprem função social / não atendem a códigos deônticos)
- cidadão comum (público cativo = base de poder)

RESPONSABILIDADE JURÍDICA:

Somente quando o proselitismo venha a par de algumas **circunstâncias contaminantes**:

- **Suborno**
- **Campanhas de desinformação**

ABUSO DE PODER ECONÔMICO

EFEITO IMEDIATO (motor da conduta)	EFEITO MEDIATO (faceta afetada)
coação individual (ameaça de demissão)	depreciação da liberdade de sufrágio (dimensão subjetiva)
suborno direto (compra de votos)	idem
Suborno indireto (compra de apoio de puxadores de voto)	quebra da igualdade de oportunidades
Quebra do fair-play financeiro (caixa-dois / fonte de vedada)	idem
coação coletiva (ameaça de fechamento da empresa)	depreciação da liberdade de sufrágio (dimensão objetiva)
superexposição da imagem	quebra da igualdade de

ABUSO DE PODER POLÍTICO

DISTINÇÕES ENTRE O ABUSO DE PODER POLÍTICO E AS CONDUITAS VEDADAS

CONDUTAS VEDADAS	ABUSO DE PODER POLÍTICO
Observância da legalidade estrita	Abertura típica (exame casuístico / a posteriori)
Forma de abuso simples (análise de proporcionalidade)	Forma de abuso qualificada (necessidade de gravidade)
Sanção tríplice: suspensão + cassação + multa (aplicação do princípio da proporcionalidade)	Sanção dúplice: cassação + inelegibilidade (princípio da proporcionalidade)
Tutela da igualdade de oportunidades	Tutela da legitimidade eleitoral

ABUSO DE PODER POLÍTICO

PRÓLOGO CONCEITUAL

ABUSO DE PODER POLÍTICO: “Toda ação ou omissão perpetrada por agente público que, no contexto de um pleito, desatenda a um ou mais comandos normativos constitucionais ou legais, empregando recursos públicos com o propósito oculto (ou relativamente disfarçado) de impulsionar ou estorvar candidaturas, mediante estratégias que implicam no detrimento da liberdade de sufrágio ou da paridade mínima entre os adversários, com prejuízos estruturais à legitimidade das eleições”. (ALVIM, 2019)

CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS: “obstáculos criados [pelo legislador] em razão de reiteradas ações ilegais, os quais formam um conjunto de regras que procuram afastar a desigualdade entre os atuais mandatários e os cidadãos que procuram ocupar mandatos eletivos” (RAMAYANA, 2016).

CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS

BASE PRINCÍPIOLÓGICA

- **Princípio republicano** (impõe aos agentes públicos completa separação entre os interesses estatais a que servem e os seus projetos político-partidários);
- **Igualdade de oportunidades entre os candidatos** (visa interditar práticas que comprometem, in concreto ou por presunção legal, uma disputa eleitoral parelha);
- **Legitimidade eleitoral** (supõe o afastamento de atos de corrupção e abuso que possam comprometer a lisura do pleito);
- **Impessoalidade e moralidade administrativas** (impõem ao administrador o dever de abstenção quanto ao uso do aparato estatal em benefício de candidaturas que gozam de sua simpatia pessoal ou que lhe sejam mais conveniente politicamente).

- **Fonte:** PINHEIRO (2018)

CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS

CARACTERÍSTICAS DAS CONDUTAS VEDADAS

1. LEGALIDADE ESTRITA

ASPECTO MATERIAL

A Lei das Eleições (arts. 73/78) arrola situações TAXATIVAS, sendo vedado ao intérprete atribuir a certo comportamento a pecha de proibido, quando a lei não o tenha feito expressamente.

Ademais, a jurisprudência do TSE indica que **as hipóteses legais devem ser interpretadas restritivamente.**

Exemplo: REspe 18.212. Comparecimento a inauguração de obra privada (com auxílio de recursos públicos). Ausência de ilegalidade.

CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS

1. LEGALIDADE ESTRITA

ASPECTO PROCESSUAL

Somente se aplica(m) para cada tipo de conduta vedada a(s) exata(s) sanção(ões) prevista(s) pelo legislador.

Exemplo: REspe 39.792. **Impossibilidade de cassação no caso do § 11 do art. 73, pois somente se prevê a pena de multa.**

CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS

2. FINALIDADE ELEITOREIRA PRESCINDÍVEL COMO REGRA GERAL

A LE antecipa a presunção de finalidade eleitoral, tornando desnecessária, em regra, a perquirição de “dolo”.

Somente quando a lei expressamente exige é que se faz necessário comprovar o especial fim de agir. É o que ocorre, p. ex., no incisos I do art. 73.

Nos demais casos, o dano ao pleito se afigura *in re ipsa*.

“As condutas vedadas, para seu aperfeiçoamento, prescindem da produção do resultado naturalístico, sendo suficiente a comprovação da prática do ato” (REspe 695-41/GO – redução da jornada dos servidores para participarem de ato de campanha).

- No entanto, é imprescindível demonstrar a **REPERCUSSÃO ELEITORAL** (casos de Sergipe).

CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS

3. ILÍCITO DE MERA CONDUTA (POTENCIALIDADE PRESUMIDA)

As condutas vedadas se consumam independentemente do fato possuir ou não gravidade ou potencialidade concreta de influenciar as eleições.

➤ danosidade fixada por presunção legal (“ilícitos de mera conduta”).

“[...] reconhecida a prática das condutas vedadas previstas no art. 73, devem ser impostas as sanções previstas em lei, independentemente da comprovação de eventual potencial de influência no equilíbrio da disputa eleitoral”. (Respe 194.592)

4. NÃO-CUMULATIVIDADE AUTOMÁTICA DAS SANÇÕES

No entanto, a premissa assentada não afasta a possibilidade de aplicação do princípio da proporcionalidade por ocasião da fixação das penas.

O exame das condutas vedadas deve ser feito em **DOIS MOMENTOS**:

Primeiro: verifica-se se o fato se enquadra nas hipóteses previstas. Nesse momento, não cabe indagar sobre a potencialidade do fato.

Segundo: caracterizada a subsunção, é necessário verificar, de acordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, qual sanção deve ser aplicada.

DOSAGEM DA MULTA: capacidade econômica do infrator, a gravidade da conduta e a repercussão que o fato atingiu. **Em caso extremo, a sanção pode alcançar o registro ou o diploma do candidato beneficiado.**

(RP 295.986)

CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS

Dentro desse raciocínio, o TSE admite:

(1) a **aplicação isolada de multa**, quando a violação não for muito grave.

(2) a **absolvição diante de transgressões inexpressivas**.

Exemplo: Respe 167.664: uso da tribuna da Câmara de vereadores para breve discurso com propaganda eleitoral.

CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS

5. RESPONSABILIDADE OBJETIVA, INDIVIDUAL E PROGRESSIVA DOS INFRATORES NA APLICAÇÃO DA MULTA

O art. 73, §8º estabelece a responsabilidade INDIVIDUAL entre agentes públicos envolvidos / partido / coligação.

TSE: “a multa também alcança os candidatos beneficiados pela conduta vedada, ainda que não sejam diretamente responsáveis por ela” (RO 172.365 – propaganda do GDF em jornal a menos de 3 meses do pleito).

De certa forma, aplica-se uma espécie de RESPONSABILIDADE OBJETIVA a todos os atores políticos que enfrentam a disputa.

CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS

Ocorre que a nova redação do art. 96, §11 prevê que “as sanções aplicadas a candidato em razão do descumprimento de disposições desta Lei **não se estendem ao respectivo partido, mesmo na hipótese de esse ter se beneficiado da conduta, salvo quando comprovada a sua participação**”.

A regra tem sido afastada no âmbito das condutas vedadas pelo TSE:

“A norma do art. 73, § 8º [...] tem caráter específico, por estar relacionada com as hipóteses de conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais. A seu turno, o art. 96, § 11 (incluído pela Lei nº 13.165/2015) é direcionado a condutas de ordem geral. Segundo o critério da especialidade, diante da aparente antinomia normativa, as normas especiais devem prevalecer sobre os regramentos de natureza geral”.

(REspe 29.727)

CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS

6. NECESSIDADE DO ELEMENTO SUBJETIVO (CULPA OU DOLO) PARA A CASSAÇÃO DO REGISTRO OU DO DIPLOMA DO CANDIDATO BENEFICIADO PELA CONDUTA

Para o TSE, a responsabilidade objetiva não tem aplicação **para fins de cassação.**

Assim:

- É imprescindível a comprovação de prévio conhecimento do beneficiário, não podendo haver responsabilidade com base em presunção (RO 6.249)
- Somente com prova e descrição exata da conduta de cada envolvido é que se torna possível a cassação (REspe 108.974).

CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS

7. INCIDÊNCIA TEMPORAL NÃO UNIFORME / PRAZO DECADENCIAL UNIFORME

As condutas vedadas possuem aplicação temporal variável conforme a hipótese legal.

Há diferenças no **INÍCIO** e no **FIM** dos prazos de proibição:

- **primeiro dia do ano das eleições até a data do pleito** (art. 73, I, II, III, IV, § 10 e § 11);
- **três meses que antecedem a votação** (art. 73, V e VI, art. 75 e art. 77);
- **a partir de 180 dias antes do pleito e se estendem até a data da posse** (art. 73, VIII);
- Casos omissos (desde o início do ano eleitoral).
- **TERMO FINAL: data da diplomação.**

CONDUTAS VEDADAS EM ESPÉCIE

1. CESSÃO E USO DE BENS PÚBLICOS

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta, ressalvada a realização de convenção partidária.

Pena: suspensão da conduta / multa de 5 a 100 mil UFIR / cassação do registro ou diploma

Tendo em vista a afetação dos bens públicos a uma finalidade social, proíbe-se o seu uso em favor de campanhas eleitorais.

EXCEÇÕES:

- Utilização de bens móveis para a realização de **convenção partidária** (art. 73, §2º)
- Uso do **transporte oficial do Presidente da República** (necessidade de ressarcimento)
- Uso de **residências oficiais para reuniões de planejamento de campanha.**

CESSÃO E USO DE BENS PÚBLICOS

ASPECTOS RELEVANTES:

- Estão abrangidos **bens de concessionárias ou permissionárias** de serviços públicos (“bens particulares com afetação pública”);
- A restituição de despesas não descaracteriza o ilícito (AgR-Respe 25.770);
- Desvirtuamento de festa tradicional pode configurar a conduta (REspe 13.433).

EXEMPLOS:

- Distribuição de vale-combustível para carreatas;
- Uso de veículos públicos em eventos de campanha;
- Afixação de propaganda em prédios ou veículos públicos;
- Realização de obras com maquinário público em imóveis particulares às vésperas do pleito.

CONDUTAS VEDADAS EM ESPÉCIE

2. USO DE MATERIAIS OU SERVIÇOS CUSTEADOS POR GOVERNOS E CASAS LEGISLATIVAS

II - usar materiais ou serviços custeados, pelos Governos ou Casas Legislativas, que **excedam** as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram

Pena: suspensão da conduta / multa de 5 a 100 mil UFIR / cassação do registro ou diploma

Pune-se o desvio de finalidade no uso de:

- cotas de combustível, impressões gráficas, correspondência, telefonia;
- cartões corporativos, passagens;
- Veículos abastecidos;
- Assessores etc.

USO DE MATERIAIS OU SERVIÇOS CUSTEADOS PELO ESTADO

ATENÇÃO:

O verbo “exceder” aparenta admitir que, em certos limites, o uso de materiais ou serviços custeados pelo Erário seria tolerado.

Impressão equivocada!

Para o TSE, o ilícito não se dá apenas pelo EXCESSO (**parâmetro quantitativo**), mas pelo conteúdo (**parâmetro qualitativo**), quando este se afasta da natureza da ação governativa / parlamentar.

USO DE MATERIAIS OU SERVIÇOS CUSTEADOS PELO ESTADO

INDICATIVOS DE ILÍCITOS

(1) FINALIDADE ELEITORAL (ofensa a postulados constitucionais da Adm. Pública)

Exemplo: Desvio de finalidade na realização de audiência pública (intenção de “queimar” o prefeito). REspe 1.003.

(2) DESRESPEITO A NORMAS INTERNAS (REGIMENTAIS)

Atenção: Permissivos internos são indicativos de regularidade.

Não obstante, têm de ser lidos à luz da Constituição! (autorizações absurdas não afastam a ilicitude das condutas).

USO DE MATERIAIS OU SERVIÇOS CUSTEADOS PELO ESTADO

Atenção: Não se pune a **mera captação de imagens de bens ou serviços públicos.** (RO nº 196.083).

EXCEÇÕES LEGAIS

1. USO DAS DEPENDÊNCIAS DO LEGISLATIVO PARA PROPAGANDA ELEITORAL

- Desde que haja autorização da Mesa Diretora (art. 37, §3º).
- Envolve a realização de propaganda no uso da fala regimental em sessões de votação, pois os parlamentares possuem imunidade absoluta, na forma da Constituição (RO 1.591.951).

USO DE MATERIAIS OU SERVIÇOS CUSTEADOS PELO ESTADO

EXCEÇÕES LEGAIS

2. DISTRIBUIÇÃO DE INFORMATIVOS DE ATIVIDADE PARLAMENTAR

Os membros do Legislativo possuem cotas para a confecção de informativos sobre a sua informação (base eleitoral possui direito à informação).

Em princípio, não existe problema. Porém, **o ilícito pode surgir quando o propósito tangenciar a finalidade constitucional.**

INDICATIVOS DE ILÍCITO

- Extrapolação da cota
- Conteúdo desvirtuado (propaganda “escancarada”).

USO DE MATERIAIS OU SERVIÇOS CUSTEADOS PELO ESTADO

ATENÇÃO:

Condenação por PROPAGANDA ANTECIPADA não impede posterior condenação por CONDUTA VEDADA, uma vez que o mesmo fato pode ser analisado e sancionado por fundamentos diferentes.

Ou seja, nega a incidência de *bis in idem*. (RO 643.257).

CONDUTAS VEDADAS EM ESPÉCIE

3. CESSÃO DE AGENTES PÚBLICOS PARA CAMPANHAS

III - ceder servidor público ou empregado da administração [...] do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

Pena: suspensão da conduta / multa de 5 a 100 mil UFIR / cassação do registro ou diploma

A intenção é **coibir o uso do poder hierárquico como forma de coerção política.**

EXEMPLOS TÍPICOS:

- “Convites” para participação em carreatas, comícios, etc;
- Deslocamento de servidores (durante o expediente) para tarefas da campanha.

■ CESSÃO DE AGENTES PÚBLICOS PARA CAMPANHAS

ATENÇÃO:

Apesar da referência expressa a servidores **do Executivo**, a doutrina é unânime em defender que a imposição se estende a agentes de outros poderes, o que se infere mesmo da leitura do art. 24, II, LE.

Entretanto, o TSE RECUSA A INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA (norma restritiva de direitos).

Nesse sentido, já deixou de punir caso em que candidato usou agentes públicos do **Poder LEGISLATIVO**. (REspe 119.653).

CESSÃO DE AGENTES PÚBLICOS PARA CAMPANHAS

EXCEÇÕES LEGAIS:

1. FÉRIAS E LICENÇAS

- Exceto licença para tratamento de saúde!

2. NÃO ABRANGÊNCIA DE AGENTES POLÍTICOS

- Não são agentes públicos em sentido estrito (REspe 34.978).

CONDUTAS VEDADAS EM ESPÉCIE

4. USO ELEITORAL DE PROGRAMAS SOCIAIS DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

Pena: suspensão da conduta / multa de 5 a 100 mil UFIR / cassação do registro ou diploma

O objetivo é **frenar a exploração eleitoreira de programas sociais do governo**, prática condenável, porém exitosa, dado o caráter clientelista da política brasileira.

Parte-se da premissa de que **a população menos favorecida tende a pagar com votos os favores que recebem dos gestores-candidatos.**

USO ELEITORAL DE PROGRAMAS SOCIAIS

EXEMPLOS:

- INAUGURAÇÕES DE CONJUNTOS HABITACIONAIS;
- INAUGURAÇÕES DE PROGRAMAS DE DOAÇÃO DE TERRENOS;
- ASFALTAMENTO DE RUAS;
- DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS / MEDICAMENTOS.

USO ELEITORAL DE PROGRAMAS SOCIAIS

ATENÇÃO:

A batalha não mira as políticas de assistência – necessárias à implementação da democracia econômica –, mas o **controle social que elas proporcionam**.

Assim, o período eleitoral não determina, *per se*, a interrupção de programas de assistência governamental.

TSE: “Para a configuração da conduta vedada [...] é necessário demonstrar o **CARÁTER ELEITOREIRO** ou o **USO PROMOCIONAL** em favor de candidato, partido ou coligação”(Respe 5.427.532).

CONDUTAS VEDADAS EM ESPÉCIE

5. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES OU BENEFÍCIOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

§ 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida.

Pena: suspensão da conduta / multa de 5 a 100 mil UFIR / cassação do registro ou diploma

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES OU BENEFÍCIOS PELA ADMINISTRAÇÃO

A intenção é impedir a realização de programas sociais suspeitosamente oportunistas, criados única e exclusivamente com a intenção de arregimentação de votos.

- as proibições veiculadas devem ser compreendidas como circunscritas à esfera de realização das eleições.**

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES OU BENEFÍCIOS PELA ADMINISTRAÇÃO

A proibição abrange a distribuição de **QUALQUER BENEFÍCIO, INDEPENDENTEMENTE DA MOTIVAÇÃO ELEITORAL.**

ATENÇÃO: A QUESTÃO DO REFIS!

- Até 2015, o TSE glosava o encaminhamento de projeto de lei objetivando benefícios em programas de resgate de créditos fiscais.
- Depois, passou a adotar o entendimento de que a prática não incide, automaticamente, em ilícito, havendo de ser examinadas as circunstâncias dos casos concretos. A licitude reside na preservação do interesse público. (CTA 368-15).

EXEMPLO: Caso Ricardo Coutinho (Governador da Paraíba)

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES OU BENEFÍCIOS PELA ADMINISTRAÇÃO

EXCEÇÕES LEGAIS:

1. PROGRAMAS SOCIAIS AUTORIZADOS POR LEI E COM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA AO MENOS DESDE O ANO ANTERIOR

Garante-se assim a continuidade de programas como Bolsa-Família, Vale-Gás etc.

ATENÇÃO:

É proibida a criação, ainda que por lei, de **FUNDO ORÇAMENTÁRIO GENÉRICO, SEM DESTINAÇÃO ESPECÍFICA**, para a entrega de bens e serviços no período vedado. (Respe 36.026).

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES OU BENEFÍCIOS PELA ADMINISTRAÇÃO

EXCEÇÕES LEGAIS:

2. ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA E ESTADO DE EMERGÊNCIA

CAUTELAS NA REALIZAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

1. **Decretação de estado de calamidade** (decreto municipal + decreto legislativo).
2. **Dialeticidade** (participação do Ministério Público)
3. **Estipulação de critérios adequados:**
 - Transparentes (amplo conhecimento)
 - Lógicos e justificáveis (congruência com a causa determinante da calamidade)
 - Proporcionais
 - Objetivos (impessoais): quantidade de família / renda máxima/ condições especiais
4. **Controle da execução** (execução fiel ao planejamento / acompanhamento do MP)
5. **Desvinculação personalista** (imagem do auxílio trabalhada como política de Estado)

6. ADMISSÃO E DISPENSA DO SERVIÇO PÚBLICO

V - nomear, contratar, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, ressalvados:

- a) **cargos em comissão / funções de confiança;**
- b) cargos do Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas e órgãos da Presidência da República;
- c) **aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;**
- d) contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais (com prévia e expressa autorização do Chefe do Executivo);
- e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais e agentes penitenciários;

Pena: suspensão da conduta / multa de 5 a 100 mil UFIR / cassação do registro ou diploma

ADMISSÃO E DISPENSA DO SERVIÇO PÚBLICO

Trata-se de outro proibitivo limitado espaço em que se realiza a eleição.

O propósito é impedir que, no período eleitoral, os agentes públicos usem as prerrogativas de administração para favorecer adeptos ou punir opositores.

EXEMPLO:

Demissão em massa de servidores contratados logo após a eleição. (AI-Respe 61.467).

ADMISSÃO E DISPENSA DO SERVIÇO PÚBLICO

ATENÇÃO:

A revogação posterior do ato não impede a configuração da conduta nem exime de sanção (TRE-SE, RE 32.517)

CONDUTAS VEDADAS EM ESPÉCIE

EXCEÇÕES LEGAIS

1. CONDUTA PRATICADA FORA DO PERÍODO DE VEDAÇÃO
2. CARGOS COMISSIONADOS / FUNÇÕES DE CONFIANÇA
3. CARGOS DO JUDICIÁRIO, MP, TRIBUNAIS DE CONTAS, ÓRGÃOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
4. APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO HOMOLOGADO ANTES DO INÍCIO DO PERÍODO DE VEDAÇÃO

ATENÇÃO: A vedação se restringe aos órgão da circunscrição do pleito!

CONDUTAS VEDADAS EM ESPÉCIE

6. REALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, [...] ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

Pena: suspensão da conduta / multa de 5 a 100 mil UFIR / cassação do registro ou diploma

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS

6. REALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS

A finalidade é evitar a transferência graciosa de recursos, como estratégia eleitoral de candidatos com maior influência nos destinos de recursos capazes de desequilibrar o pleito.

PREMISSA: O acesso a recursos públicos podem ensejar vantagens ilícitas:

- (i) Demonstrando aos eleitores maior influência perante os órgãos centrais
- (ii) Conquistando adesões “mercenárias” (compra de apoio indireto)

REALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Via de regra, essas transferências ocorrem por meio de CONVÊNIOS ou CONTRATOS ADMINISTRATIVOS celebrados pelos entes públicos.

TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA:

“Toda entrega de recursos correntes a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou de destinação ao Sistema Único de Saúde”. (art. 25, LRF).

ATENÇÃO:

A Justiça Eleitoral NÃO é competente para autorizar a realização de operações de crédito entre entes federativos (ausência de previsão constitucional) (PET 2.853).

REALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

ATENÇÃO:

A restrição não se aplica a pessoas jurídicas de direito privado, como associações ou fundações. Isso porque a norma proibitiva deve ser interpretada restritivamente. (Ag-Rcl 266).

REALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

EXCEÇÕES LEGAIS:

1) TRANSFERÊNCIA DE RECEITAS NÃO VOLUNTÁRIAS

- transferências obrigatórias (arts. 157/160, CF)
- transferências mediante lei cuja destinação seja o SUS

2) OBRIGAÇÃO FORMAL PREEXISTENTE PARA EXECUÇÃO DE OBRA EM ANDAMENTO COM CRONOGRAMA PREFIXADO

A ressalva pressupõe:

- existência de processo licitatório (finalizado)
- realização de empenho
- obra já executada em parte (CTA 22.284, Rel. Min. Caputo Bastos)

REALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

3) SITUAÇÕES DE CALAMIDADE PÚBLICA OU EMERGÊNCIA

EXEMPLOS: desastres naturais / epidemias

4) VIABILIZAÇÃO DE PLEBISCITOS

Desde que não haja favorecimento de nenhuma candidatura. (CTA 165.433, Rel. Min. Marco Aurélio).

CONDUTAS VEDADAS EM ESPÉCIE

7. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL (ASPECTOS GERAIS)

A LEI DAS ELEIÇÕES TRATA DO ASSUNTO EM TRÊS OPORTUNIDADES:

(1) **VEDAÇÃO TOTAL** NO TRIMESTRE DO PLEITO (art. 73, VI, b)

(2) **LIMITAÇÃO DE GASTOS** NO PRIMEIRO SEMESTRE (art. 73, VII)

(3) **REGULAMENTAÇÃO DA FORMA** DE VEICULAÇÃO DA PROPAGANDA ESTATAL NO ANO ELEITORAL (art. 74)

CONDUTAS VEDADAS EM ESPÉCIE

7.1 PUBLICIDADE INSTITUCIONAL DURANTE O ANO ELEITORAL

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.

Pena: NÃO HÁ PREVISÃO DE MULTA!

O princípio constitucional da publicidade (art. 37) impõe aos governantes o DEVER DE TRANSPARÊNCIA quanto à atuação administrativa.

Não obstante, frente a um quadro de constantes desvios, a regra objetiva **harmonizar** O DIREITO DO CIDADÃO À INFORMAÇÃO com a PARIDADE ELEITORAL, proibindo práticas de promoção pessoal com finalidade eleitoreira.

PUBLICIDADE INSTITUCIONAL DURANTE O ANO ELEITORAL

FINALIDADES DA PROPAGANDA INSTITUCIONAL

- **Educativa**
- **Informativa**
- **Orientativa**

Toda propaganda institucional que não traga consigo as características propostas pela Constituição Federal configura ilícito cível (improbidade administrativa) e, havendo a finalidade eleitoral, ilícito punível na forma da LE.

CONDUTAS VEDADAS EM ESPÉCIE

7.2 PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NOS TRÊS MESES QUE ANTECEDEM A ELEIÇÃO

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

Pena: suspensão da conduta / multa de 5 a 100 mil UFIR / cassação do registro ou diploma

O espírito é evitar a promoção indireta da candidatura de gestores públicos, a partir da propagação desenfreada de sucessos administrativos custeada pelos cofres estatais.

PUBLICIDADE ELEITORAL NO TRIMESTRE ELEITORAL

ATENÇÃO: NOVIDADE TRAZIDA PELA EC Nº 107/2020

- Poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas destinados ao enfrentamento à pandemia e à orientação da população quanto a serviços públicos e temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do [art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990](#).

PUBLICIDADE ELEITORAL NO TRIMESTRE ELEITORAL

- ilícito de índole objetiva (**desnecessária a verificação de intuito eleitoreiro**);
- Aqui, não interessa se foram observadas as finalidades constitucionais. Ressalvadas as exceções, publicidade se encontra terminantemente proibida;
- Porém, o TSE já aceitou placas estritamente informativas (AgR-Respe 52.264).
- O TSE tem dado interpretação restritiva ao dispositivo: embora a lei use a expressão **AUTORIZAR**, apenas a **VEICULAÇÃO** é punível. (AgR-Respe 35.590).
- Também se pune por **negligência** (não retirada de propaganda estática assim que se inicia o período proibitivo). (AgR-AI 12.046).
- Necessidade de que a propaganda tenha sido custeada pelo erário (AgR-AI 410.095)

PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NO TRIMESTRE ELEITORAL

EXCEÇÕES LEGAIS:

(1) PUBLICIDADE DE PRODUTOS E SERVIÇO QUE POSSUAM CONCORRÊNCIA NO MERCADO

Exemplo: Petrobrás (distribuidora), bancos públicos.

A ideia é evitar que empresas públicas experimentem prejuízos comerciais.

➤ Não se justifica a propaganda em situações de monopólio (Ex. Petrobrás, sob a perspectiva da **exploração** do petróleo).

(2) CASOS DE GRAVE E URGENTE NECESSIDADE PÚBLICA RECONHECIDOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL

PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NO TRIMESTRE ELEITORAL

(3) DIVULGAÇÃO DE ATOS PARLAMENTARES

Não constitui conduta vedada a divulgação de feitos de deputado estadual em site de Assembleia Legislativa (Respe 26.875, Rel. Min Gerardo Grossi)

(4) PUBLICAÇÃO DE ATOS OFICIAIS

Diários oficiais etc.

CONDUTAS VEDADAS EM ESPÉCIE

7.3 GASTOS COM PUBLICIDADE

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito;

Pena: suspensão da conduta / multa de 5 a 100 mil UFIR / cassação do registro ou diploma

Essa proibição foi remodelada pela Lei 13.165/2015. Antes:

- versava sobre **TUDO** o ano da eleição
- a média era calculada pelos gastos realizados nos últimos três anos inteiros;
- havia um segundo parâmetro: os gastos realizados no ano anterior à eleição.

GASTOS COM PUBLICIDADE

Assim, transgressão ocorria quando a propaganda superasse um dos dois parâmetros legais existentes:

- (a) a média dos gastos do primeiro triênio do mandato; ou**
- (b) os gastos realizados no ano anterior ao da eleição.**

Em prol da tutela da igualdade de oportunidades, entendia-se que, quando discrepantes aqueles valores, o ilícito estaria configurado com a ultrapassagem do montante menor.

GASTOS COM PUBLICIDADE

QUADRO ATUAL:

A limitação fica mais estrita (antes, podia-se gastar apenas NO PRIMEIRO SEMESTRE a média do que se vinha gastando no exercício inteiro).

ATENÇÃO: NOVIDADE TRAZIDA PELA EC 107/2020

- os gastos com publicidade institucional realizada até 15 de agosto não poderão exceder a **média dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos**, salvo em **caso de grave e urgente necessidade pública**, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

GASTOS COM PUBLICIDADE

ATENÇÃO

- Entende-se por “despesas com publicidade” aquelas efetivamente prestadas, **independentemente da data do pagamento** (Respe 67.994);
- A punição independe de análise de potencialidade lesiva (que é presumida). AgR-Respe 44.786, Min. João Otávio Noronha;
- A Justiça Eleitoral tem competência pra requisitar informações sobre gastos (PET 1.180/DF).

GASTOS COM PUBLICIDADE

ATENÇÃO

- Quanto à identificação de responsabilidades, alegações de ausência de autorização não eximem os responsáveis beneficiados (princípio da hierarquia da administração).

CONDUTAS VEDADAS EM ESPÉCIE

8. PRONUNCIAMENTO EM CADEIA DE RÁDIO E TELEVISÃO

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;

Pena: suspensão da conduta / multa de 5 a 100 mil UFIR / cassação do registro ou diploma

Impede-se, na circunscrição, o pronunciamento de qualquer gestor público, que não seja no horário reservado à propaganda eleitoral gratuita, para que a disputa não seja desequilibrada a favor dos candidatos governamentais.

A exposição à mídia, através de discursos em cadeia, favorece a popularidade da figura pública e facilita o voto em si ou em candidatos por ela apoiados.

PRONUNCIAMENTO EM CADEIA DE RÁDIO E TELEVISÃO

ATENÇÃO:

- Embora a norma faça menção o pronunciamento **em cadeia**, defende-se em doutrina que o proibitivo alcança inclusive as inserções (GOMES, 2016);
- Entretanto, a jurisprudência vem isentando de punição declarações realizadas no contexto de entrevistas isoladas (TER/RO, Recurso 27.940 / TRE-MG, Recurso 4.289);
- Desnecessária a prova do caráter eleitoral (Respe 69.541);

EXCEÇÃO:

- Existência de matéria **URGENTE** e **RELEVANTE**, conexa com a função (autorização da JE).

CONDUTAS VEDADAS EM ESPÉCIE

9. REVISÃO DA REMUNERAÇÃO GERAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS

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

Pena: suspensão da conduta / multa de 5 a 100 mil UFIR / cassação do registro ou diploma

A regra obstaculiza a concessão de favores salariais com finalidade eleitoral, conduta inegavelmente capaz de conquistar a preferência política servidores públicos e de seus familiares.

A norma é rígida e inadmite exceções baseadas em reconhecimento de defasagens, correções de injustiça ou argumentos do gênero.

REVISÃO DA REMUNERAÇÃO GERAL DOS SERVIDORES

ATENÇÃO:

- a proibição limita-se ao ambiente de realização do certame. Logo, não se impede que, em ano de pleitos presidenciais, os governos municipais procedam a reajustes, nem que, em anos de pleitos municipais, os servidores públicos federais obtenham revisão;
- A aprovação legislativa de plano de reestruturação de carreiras não se enquadra na proibição (Res.-TSE 21.054/02);
- Permitida a revisão para correção de injustiças (correção monetária / perda inflacionária). Ou seja: **o que se veda é a concessão de aumentos que SUPEREM perdas inflacionárias**;
- Quando se trata de aumento, veda-se mesmo o ENVIO DE PROJETO DE LEI (CTA 782/DF);

CONDUTAS VEDADAS EM ESPÉCIE

10. INAUGURAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS E COMPARECIMENTO DE CANDIDATOS

Art. 75. Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.

Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

Pena: cassação do registro ou diploma. **NÃO TEM PENA DE MULTA!**

A hipótese atinge todos os candidatos, independentemente de haverem ou não contribuído para a realização da obra, ou que possuam ou não-relações com o Poder Público.

CONDUTAS VEDADAS EM ESPÉCIE

Até 2009, vedava-se apenas a **PARTICIPAÇÃO** no evento, o que pressupunha, mais do que o comparecimento – que atualmente basta –, uma presença ativa e de razoável destaque.

ATENÇÃO:

- Inexiste proibição quanto à ocorrência de inaugurações (o que se proíbe é o comparecimento, o uso promocional desses eventos). TRE/RJ, Recurso 253.949.
- A simples presença não é suficiente para a configuração da conduta, sendo necessário demonstrar a vantagem obtida (AgR-AI 178.190 / Respe 646.984 – candidato em inauguração de obra de adversário político, sem uso da palavra).
- Não abrange proibição de presença em FESTAS E SOLENIDADES públicas (TRE/PB, AIJE 3.219).

ABUSO DE PODER POLÍTICO

Veja-se, porém, que o rol de condutas vedadas não esgota, de todo, a possibilidade de enquadramento do fenômeno do abuso de poder político nas disputas eletivas.

- o plexo de atividades proscritas nesse capítulo da Lei das Eleições conforma um excelente e didático leque de possibilidades, mas é certo que **o rol legislativo assume um caráter inequivocamente exemplificativo.**
- O abuso de poder político constitui um tipo aberto, cuja subsunção depende da **análise do caso concreto.**

ABUSO DE PODER POLÍTICO

A jurisprudência do TSE confirma o reconhecimento do abuso de poder político em termos fluidos e abrangentes, adotando a ideia de que:

“o abuso do poder político [...] configura-se quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício da sua candidatura ou de terceiros” (RO nº 172.365, Rel. Min. Admar Gonzaga).]]

ABUSO DE PODER POLÍTICO

A jurisprudência do TSE confirma o reconhecimento do abuso de poder político em termos fluidos e abrangentes, adotando a ideia de que:

“o abuso do poder político [...] configura-se quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício da sua candidatura ou de terceiros” (RO nº 172.365, Rel. Min. Admar Gonzaga).

ABUSO DE PODER POLÍTICO

ABUSO DE PODER POLÍTICO POR OMISSÃO

O abuso pode assumir tanto uma forma **comissiva** como uma forma **omissiva**, embora o abuso por negligência seja ignorado pela doutrina.

ESTRUTURA DOS ILÍCITOS

ABUSO POR AÇÃO	ABUSO POR OMISSÃO
(i) Conduta abusiva (grave)	(i) Omissão grave
(ii) Resultado	(ii) Resultado
(iii) Relação causal	(iii) Nexo causal
(iv) Ilícitude (antijuridicidade)	(iv) Ilícitude

ABUSO DE PODER POLÍTICO

1. CONDUTA ABUSIVA (GRAVE)

Não expressa necessariamente um comportamento único e individualizado, podendo ser a síntese de um **COMPLEXO DE ATOS**.

- o abuso de poder político por surgir a partir da **SOMATÓRIA DE PEQUENAS CONDUTAS**, perfazendo-se por **EFEITOS ACUMULADOS**, ou seja, pelo “conjunto da obra”.

ABUSO DE PODER POLÍTICO

2. ANTIJURIDICIDADE (ILICITUDE)

Encontra-se em conduta que ofenda não apenas à lei (em sentido estrito), mas também aos princípios jurídicos aplicáveis à casuística administrativa, constitucional ou eleitoral.

ABUSO DE PODER POLÍTICO

ATENÇÃO:

A Lei da Ficha Limpa alterou o inciso XVI da LC 64/1990:

“Art. 22. [...] 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**”.

- a assinalada inovação legislativa realiza alterações axiológicas na estrutura do ilícito em exame.

ABUSO DE PODER POLÍTICO

O dispositivo teve como motor a superação de entendimento pacificado no âmbito do TSE, no sentido de que configuração de abuso de poder exigia a demonstração da **POTENCIALIDADE LESIVA** (probabilidade de que o ato julgado tenha prejudicado a normalidade ou a legitimidade do pleito).

- reconhecimento do abuso, na impressão da Corte Superior, reclamava a valoração do elemento **resultado**.
- com a mudança, **a análise valorativa passa a recair, também, sobre a conduta**, que há de ser tachada de “grave”.

ABUSO DE PODER POLÍTICO

3. RESULTADO

O resultado remete à caracterização de OFENSA SUBSTANCIAL a algum dos valores jurídicos tutelados pelo microssistema de proteção das eleições.

Tendo em conta que a legitimidade supõe a presença de três pilares fundamentais (**liberdade para o sufrágio, igualdade de chances e autenticidade do resultado**), segue-se que a régua pela qual se afere o abuso de poder aponta, positivamente, para a sua incidência sempre que qualquer daqueles elementos tenha sido alvo de uma afronta grave.

ABUSO DE PODER POLÍTICO

CONCLUSÃO:

- se por um lado, a aptidão para o comprometimento do escorço da competição (a chamada “potencialidade para a alteração do resultado do pleito”) é um forte indicativo da existência de abuso punível, por outro a ausência de indícios desse comprometimento não elimina, por completo, a possibilidade de punição.
- na linha da atual jurisprudência, é plenamente viável cogitar a presença de grave violação à liberdade do sufrágio, p. ex., sem colocar em questão a matemática final do certame. Basta imaginar a hipótese de prefeito que suborna um grupo de **100 eleitores**, situados num universo de **50 mil votantes**.

ABUSO DE PODER POLÍTICO

4. NEXO CAUSAL

É obrigatória a presença de um elo de conexão entre a ação (ou inação) atribuída ao agente público responsável pelo abuso de poder, e a respectiva ofensa (resultado) ao valor jurídico prestigiado pela norma (legitimidade das eleições).

- “esse vínculo é lógico-jurídico, não material ou físico; cuida-se de relação imputacional em que um resultado é atribuído ou imputado a pessoa ou ente, que por ela deverá responder no âmbito do ordenamento eleitoral” (JJG)

ABUSO DE PODER POLÍTICO

EFEITO IMEDIATO (motor da conduta)	EFEITO MEDIATO (faceta afetada)
coação individual (ameaça de exoneração)	depreciação da liberdade de sufrágio (dimensão subjetiva)
suborno individual (oferta de emprego)	idem
coação coletiva (ameaça extinção programa social)	depreciação da liberdade de sufrágio (dimensão objetiva)
suborno coletivo (assistencialismo)	idem
coação difusa (ameaça pane no sistema saúde)	quebra da igualdade de oportunidades

A CASSAÇÃO DE MANDATOS POR ABUSO DE PODER

À luz das **EXPECTATIVAS CONSTITUCIONAIS**, devemos reconhecer que **a finalidade essencial dos órgãos da Justiça Eleitoral consiste na efetiva PROTEÇÃO DO DIREITO DE ESCOLHA DOS GOVERNANTES**, com o fim de:

- concretizar a participação política; e, conseqüentemente
- conferir eficácia ao princípio da representação popular.

A CASSAÇÃO DE MANDATOS POR ABUSO DE PODER

Para isso, a Justiça Eleitoral deve aplicar um conjunto de garantias destinadas a **resguardar a autêntica vontade do povo**, o que, no plano jurisdicional, é feito mediante a aplicação do conjunto de normas que conforma o **DIREITO ELEITORAL SANCIONADOR**.

- em uma análise econômica, a **FINALIDADE PRINCIPAL** desse sistema é criar um **CLIMA DE DESESTÍMULO** quanto a práticas ilícitas potencialmente comprometedoras dos pleitos.

A CASSAÇÃO DE MANDATOS POR ABUSO DE PODER

PROBLEMA: as autoridades eleitorais são conclamadas a examinar a legitimidade de uma eleição sob uma LÓGICA ARTIFICIALMENTE ASSERTIVA, quando a legitimidade responde, por natureza, a uma RACIONALIDADE GRADATIVA (escalonada), contrária a raciocínios categóricos / binários.

- a legitimidade eleitoral não é uma noção absoluta (ser ou não ser), como se um pleito pudesse ser visto somente como legítimo ou ilegítimo, como pretende o direito.
- trata-se um problema de graduação (ser mais ou ser menos) => reproduzir com maior ou menor fidelidade as expectativas jurídicas alusivas às “condições ideais” de uma eleição

A CASSAÇÃO DE MANDATOS POR ABUSO DE PODER

Com recurso a uma imagem gráfica, podemos dizer que o **ÍNDICE DE LEGITIMIDADE** de um pleito específico equivale à distância que o conjunto de seus procedimentos guarda em relação a um norte referencial correspondente à ideia que se projeta de uma “eleição perfeita”.



A CASSAÇÃO DE MANDATOS POR ABUSO DE PODER

Contudo, na contramão da lógica as autoridades eleitorais enfrentam um **DILEMA**, na medida em que são instadas (simplesmente) a **conferir ou recusar a validade de uma disputa**, à vista dos fatos e circunstâncias em questão.

- Esse dilema ganha **contornos dramáticos** quando se percebe que as decisões de cassação comportam um **CARÁTER CONTRAMAJORITÁRIO**, visto que negam efeito à preferência externada pela maioria dos cidadãos.

A CASSAÇÃO DE MANDATOS POR ABUSO DE PODER

Sob o prisma da democracia constitucional, a natureza antipopular dessas decisões e a própria missão institucional da Justiça Eleitoral (assegurar o respeito à vontade do povo), conduzem a uma CONCLUSÃO INARREDÁVEL:

- as cassações, embora não tenham, necessariamente, de ser muito raras - porque o controle dos pleitos é fundamental para o sistema democrático -, são **decisões de *ultima ratio* (e, portanto, excepcionais)**.

A CASSAÇÃO DE MANDATOS POR ABUSO DE PODER

Por esse prisma, as decisões de cassação somente se legitimam em **CONJUNTURAS INESCAPÁVEIS**, objetivamente quando:

- **A vontade eleitoral dominante tenha sido canalizada por um postulante reconhecidamente inapto a figurar como destinatário de votos** (incidência de restrição de direitos políticos / problemas com o registro)
- **A expressão matemática das urnas não corresponda ao somatório dos votos encaminhados** (detecção de fraudes / falhas desviantes)
- **O produto da vontade coletiva possa ser juridicamente desqualificado em face de intervenção de condutas EXTRAORDINARIAMENTE GRAVES.**

A CASSAÇÃO DE MANDATOS POR ABUSO DE PODER

Sob uma perspectiva fiel à **axiologia eleitoral**, é assim que o sistema **DEVERIA funcionar**.

Mas não é assim que ele funciona:

- entre 2012 e 2016: um prefeito retirado do cargo a cada oito dias.
- 136 prefeitos afastados, descontados outros 93, mantidos nos cargos por liminares - o que faria **um prefeito cassado a cada 4,75 dias**, aproximadamente.

A CASSAÇÃO DE MANDATOS POR ABUSO DE PODER

CASOS EMPLEMÁTICOS DE EXAGERO:

- Construção de um (!) poço artesiano (Mossoró/RN)
- Opinião favorável em um (!) programa de rádio (1min35seg) (Jaguari/BA)
- Elogio em uma (!) capa de jornal local (Sete Lagoas/MG)
- Distribuição de panfletos no valor de 8% do teto (dinheiro lícito do partido) (Assis/SP)

A CASSAÇÃO DE MANDATOS POR ABUSO DE PODER

Nesse panorama, vale a pena recordar:

“Quando imaginamos que a democracia, como diz a Constituição, é um regime em que *o poder emana do povo e em seu nome é exercido*, **a intervenção de qualquer órgão, seja da sociedade civil ou do Estado, no processo eleitoral, tem que ser observada com extrema prudência e muita reserva** (N. Guedes).

A CASSAÇÃO NO DIREITO COMPARADO

ELEMENTOS OBJETIVOS AUTORIZATIVOS DA CASSAÇÃO:

1. **Comissão de Veneza:** “irregularidade que possa **haver influído no resultado** da eleição”;
2. **México:** “violações substanciais **determinantes para o resultado** das eleições”;
3. **Panamá:** “atos de violência ou coação **suficientes para alterar o resultado** do pleito”;
4. **Espanha:** “vício procedimental **determinante para o resultado** da eleição”;
5. **Uruguai:** “atos que tenham violado as eleições, **influindo sobre seus resultados** gerais”;
6. **Paraguai:** “**distorção generalizada dos escrutínios**”;
7. **Honduras:** “fraudes **decisivas para o resultado** das eleições”;
8. **Peru:** “irregularidades que **modifiquem o resultado** das eleições”;
9. **Venezuela:** “fraudes ou vícios que **alterem o resultado** das eleições”;
10. **Portugal:** “ilegalidades que **possam influir no resultado** geral da eleição”.

A GRAVIDADE PELA PERSPECTIVA DOS EFEITOS

EIS O PONTO: para explicar os complexos desdobramentos decorrentes de uma prática de poder não basta apontar a modalidade de poder utilizada!

Mais do que isso, é preciso checar:

- 1. As espécies de reações provocadas;**
- 2. O terreno onde elas aportam;**
- 3. Os valores jurídicos que atingem;**
- 4. O respectivo grau de afetação.**

BASE: PODER POLÍTICO

EFEITO IMEDIATO (motor da conduta alheia)	EFEITO MEDIATO (faceta da legitimidade afetada)
coação individual (ameaça de demissão)	Depreciação da liberdade de sufrágio (dimensão subjetiva)
coação coletiva (ameaça de extinção de um programa social)	Depreciação liberdade de sufrágio (dimensão objetiva)
coação difusa (ameaça de pane no atendimento à saúde)	Quebra da igualdade de oportunidades
superexposição da imagem (publicidade institucional irregular)	Quebra da igualdade de oportunidades
suborno individual (oferecimento de emprego)	Depreciação da liberdade de sufrágio (dimensão subjetiva)
suborno coletivo (assistencialismo)	Depreciação da liberdade de sufrágio (dimensão objetiva)

A GRAVIDADE PELA PERSPECTIVA DOS EFEITOS

A identificação da **BASE DE PODER** que tende a condicionar as reações alheias é ainda interessante para:

- (i) **evidenciar onde se encontra o foco da análise do problema;**
- (ii) **estipular um ponto de partida para a análise da gravidade** no exame de ações judiciais relativas a episódios de abuso.

PREMISSA: tanto sob o aspecto da efetividade como sob o prisma da valoração, as diversas formas de abuso de poder NÃO POSSUEM UM PESO EQUIVALENTE.

A GRAVIDADE PELA PERSPECTIVA DOS EFEITOS

FOCO DA ANÁLISE:

A depender do **maior ou menor grau de constrangimento** imposto ao conjunto de eleitores, surgirá (ou não) a **necessidade de se analisar fatores externos**, alheios aos meandros da relação de poder em exame.

A GRAVIDADE PELA PERSPECTIVA DOS EFEITOS

FORMAS DE HARD POWER: afetam a liberdade subjetiva dos eleitores (processos de substituição de vontades) => são resolvidas mediante análise de aspectos probatórios sobre existência dos fatos alegados.

FORMAS DE SOFT POWER: incidem de maneira impessoal sobre o eleitorado (apenas sobre o ambiente da disputa) => só podem ser corretamente dimensionadas a partir de uma análise comparativa (macro), pois o seu resultado típico é menos previsível e menos intuitivo.

A GRAVIDADE EM CASOS DE HARD POWER

PRÁTICAS DE HARD POWER:

- suprimem, por completo, a margem de liberdade dos eleitores;
- Carregam uma **densa carga desvalorativa**;
- Os efeitos são óbvios e intuitivos;
- a análise da gravidade remete a uma **INVESTIGAÇÃO DE TIPO QUANTITATIVO**.

A GRAVIDADE EM CASOS DE HARD POWER

A questão não envolve complexidade maior do que a de se descobrir:

- **se o fato realmente ocorreu**
- **quantos eleitores foram ameaçados / subornados**
- **quem promoveu a ameaça / suborno**
- **e de que forma.**

A GRAVIDADE EM CASOS DE SOFT POWER

Quando o que está em xeque é a **manutenção do equilíbrio das condições em que jogam os atores**, a análise atrai a incidência de **ASPECTOS QUALITATIVOS**, cabendo analisar:

- **NÃO SOMENTE o comportamento dos competidores investigados;**
- **MAS TAMBÉM os seus potenciais impactos em relação com o comportamento e com as oportunidades dos demais competidores.**

Isso porque a conjuntura do ambiente em que se desenvolve a pugna política responde aos movimentos de inúmeros agentes.

A GRAVIDADE PELA PERSPECTIVA DOS EFEITOS

MARCANDO A DIFERENÇA:

- é possível afirmar, **COM SEGURANÇA**, que **a compra de um voto ou a coação de um eleitor redundam na completa captura da sua vontade política** (o voto não será mais do que uma expressão do desejo do corruptor / coator).
- Por outro lado, a influência despersonalizada (difusa) no campo ideológico, pode, no máximo, ser vista como o **elemento preponderante** em um mercado onde concorrem outras espécies de influência (ilícitas ou não). **Não é possível definir COM PRECISÃO os motivos que levaram, cada eleitor, a votar em determinado candidato, quanto mais indicar de modo preciso o que realmente o influenciou.**

A GRAVIDADE PELA PERSPECTIVA DOS EFEITOS

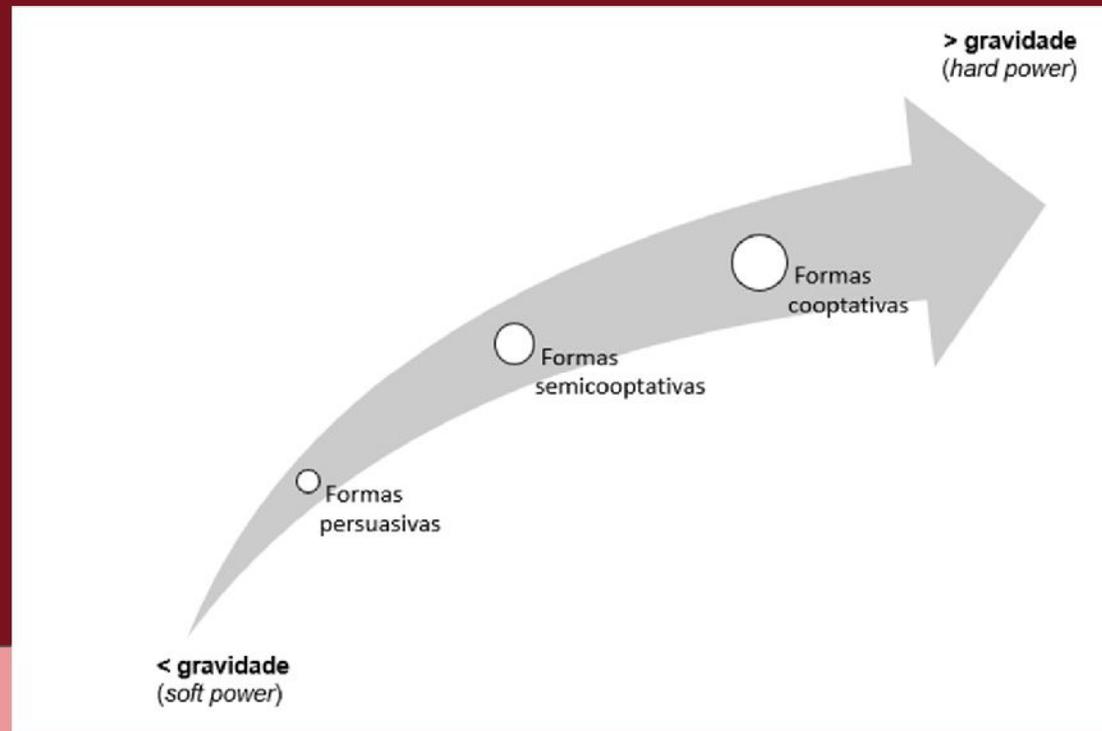
CONCLUSÃO:

Tanto sob o **aspecto da determinação comportamental** como **pelo prisma da valoração da conduta**, são absolutamente incomparáveis os casos do eleitor que vota sob a mira de um revólver e o do eleitor exposto à cobertura enviesada de um jornal.

- Na primeira hipótese (**hard power**), a despeito do segredo da votação, o elemento volitivo enfrenta, sem dúvida, uma severa provação.
- no segundo quadro (**soft power**), a afirmação do resultado eleitoral como consequência direta da ação comunicativa é improvável (e absurda). Seria preciso, no mínimo, averiguar as condições atmosféricas da campanha eleitoral, com especial atenção à existência / alcance de fontes alternativas de informação.

A GRAVIDADE PELA PERSPECTIVA DOS EFEITOS

Em termos gráficos:



A GRAVIDADE PELA PERSPECTIVA DOS EFEITOS

Considerando que as decisões de cassação devem ser excepcionais, surgindo apenas quando os julgadores possam afirmar, com segurança, que os resultados das urnas são inaptos a refletir a genuína expressão da opinião coletiva, é lícito esperar, ao menos em princípio, que:

- a extinção anômala dos processos eleitorais **seja ainda mais rara** quando se lide com **casos de abuso de poder mais próximos do polo inferior do espectro sugerido**.

Isso porque os efeitos das expressões ideológicas de poder são **menos precisáveis** do que aqueles alcançados por suas manifestações mais brutas e contundentes.

ANÁLISE DOS FATORES AMBIENTAIS

PARÂMETROS PARA A INTELECÇÃO DA GRAVIDADE

É importante uma **análise de contexto**:

- os impactos da cobertura jornalística serão principalmente sentidos, p. ex., quando as pesquisas sugiram **situações de empate técnico**.
- Também assim, o uso indevido da mídia **difícilmente decorre de atos isolados**, sendo mais compatível com a ideia de uma **cadeia de desenvolvimento** produtora de um ambiente de **desequilíbrio informativo**.
- Relevante também a existência de ajustes econômicos entre beneficiados e produtores da informação.

ANÁLISE DOS FATORES AMBIENTAIS

DEVEM AINDA SER OBSERVADOS:

- **A natureza da plataforma midiática utilizada para o ilícito**
- **A extensão da base territorial da eleição**
- **O poder de penetração dos veículos envolvidos**
- **A existência de situações de monopólio / quase-monopólio na região**
- **O grau de diversidade interna do veículo envolvido**
- **O grau de diversidade externa do mercado informativo**

ANÁLISE DOS FATORES AMBIENTAIS

DEVEM AINDA SER OBSERVADOS:

- Se a visibilidade privilegiada foi maximizada pela repercussão em outros veículos
- Se foram usadas práticas de falseamento, manipulação, crimes contra a honra etc.
- Índice de reiteração de matérias tendenciosas
- Lapso de tempo em que se desenvolve o jornalismo panfletário
- Índice de credibilidade agregada

ANÁLISE DOS FATORES AMBIENTAIS

DEVEM AINDA SER OBSERVADOS:

- **Publicação de pautas-bomba**
- **Aprofundamento investigativo direcionado / cegueira deliberada**
- **Identificação de competidores como sócios ou proprietários indiretos dos jornais envolvidos**
- **Incidência de efeitos de contrapoder (circunstância atenuante).**

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em matéria de ilícitos que ensejam a anulação de eleições não é dado ao intérprete desligar-se de suas seriíssimas implicações de fundo.

É preciso ter em mente que:

- **a invalidação das eleições enseja a aplicação de consequências jurídicas e políticas bastante drásticas, mormente a desconstituição de manifestações de soberania presumidamente válidas, à luz de incontáveis axiomas democrático-constitucionais.**

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sendo certo que os decretos de cassação carregam, em essência, uma forte carga de contramajoria, as autoridades eleitorais **devem avaliar, com detenção e temperamento, as nuances e particularidades de todos os casos concretos.**

As condenações, **embora certamente possíveis e mesmo necessárias,** figuram, sempre, como **soluções jurídicas de exceção.**

ASPECTOS PROCESSUAIS

- Representação por condutas vedadas a agentes públicos

O NÚCLEO DA LEGITIMIDADE ELEITORAL

NÚCLEO DURO DA LEGITIMIDADE ELEITORAL

	COMPORTAMENTO PROSCRITO	VALOR(es) PROTEGIDO(s)
AIJE (AIME)	ABUSO DE PODER (art. 14, §9º)	Liberdade de sufrágio Igualdade de oportunidades
AIME	CORRUPÇÃO (art. 14, §10)	Liberdade de sufrágio Igualdade de oportunidades
AIJE (AIME)	FRAUDE (art. 14, §10)	Fidedignidade dos resultados

AIJE E AIME: SEMELHANÇAS

BEM JURÍDICO TUTELADO (LEGITIMIDADE DAS ELEIÇÕES)	COMPETÊNCIA (MUNICIPAIS) (JUIZ ELEITORAL)
LEGITIMADOS ATIVOS (MP / CANDIDATOS / PARTIDOS/ COLIGAÇÕES)	MIRAM ABUSOS QUALIFICADOS (ÔNUS: POTENCIAL LESIVO – GRAVIDADE)
INICIAL COM LASTRO PROBATÓRIO MÍNIMO	HIPÓTESES DE CABIMENTO COMUNS ABUSO DE PODER ECONÔMICO (LEI) FRAUDE EM QUOTAS (JURIS)
LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO PREFEITO / VICE (PARTIDO NÃO) SUPLENTE (FRAUDE EM QUOTAS)	CARÁTER PUNITIVO TUTELAR (POSSIBILIDADE DE CASSAÇÃO POR ATO DE TERCEIRO)

AIJE E AIME: DIFERENÇAS

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE)	AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME)
RITO (art. 22, LC 64/90)	RITO (arts. 3º e ss, LC 64/90)
LEGITIMADOS PASSIVOS CANDIDATOS / RESPONSÁVEIS (PARTIDO / PESSOAS JURÍDICAS)	LEGITIMADOS PASSIVOS CANDIDATOS DIPLOMADOS (SUPLENTE DIPLOMADOS)
HIPÓTESES DE CABIMENTO Abuso de poder político Uso indevido dos <i>media</i> Outras formas?	HIPÓTESES DE CABIMENTO Corrupção Fraude em geral
CONSEQUÊNCIAS Cassação + Inelegibilidade	CONSEQUÊNCIA Cassação

CONTATO: fredericoalvim@yahoo.com.br

OBRIGADO!