

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



REGULAMENTAÇÃO DA INFLUÊNCIA DO PODER ECONÔMICO NAS ELEIÇÕES

Miriam Campelo de Melo Amorim

Consultora Legislativa da Área I
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo,
Processo Legislativo e Poder Judiciário

ESTUDO

MARÇO/2001



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

© 2001 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

REGULAMENTAÇÃO DA INFLUÊNCIA DO PODER ECONÔMICO NAS ELEIÇÕES

Miriam Campelo de Melo Amorim

Trata-se de sugestões relativas a uma regulamentação da influência do poder econômico nas eleições, com vistas à elaboração de um projeto de lei de iniciativa popular.

2. Sugere-se a edição de uma “Lei Complementar à Constituição, regulamentando a influência do poder econômico nas eleições, o qual já é proibido através dela (art. 14 – parágrafo 9º)”.

3. Argumenta-se que: “Graças à falta de uma clara legislação a este respeito, as eleições não são livres, mas manipuladas pela elite nacional, através da publicidade que transforma os representantes dela em representantes do povo e destruindo qualquer esperança de termos uma democracia de fato. Lei recente tratou apenas de abuso do poder econômico, conceito bastante diferente de influência (vide dicionário).”

4. Inicialmente, cabe uma observação a respeito da via escolhida para veicular a normatização pretendida. A Constituição, em seu art. 14, § 9º, prevê a edição de *lei complementar estabelecadora de casos de inelegibilidade*, além dos previstos no texto constitucional. A *ratio* que deve informar essas hipóteses de inelegibilidade de ordem legal é a proteção da probidade administrativa, da moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e da normalidade e legitimidade das eleições contra a influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

5. A Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidade), foi editada em cumprimento à exigência do art. 14, § 9º, da Constituição. Nela são estabelecidos casos de inelegibilidade fundados na possibilidade de influência ou no abuso do poder econômico.

6. Descabe, assim, a nosso ver, a edição de lei complementar para regulamentar a influência do poder econômico nas eleições. É pacífica a doutrina no sentido de que as leis complementares são apenas aquelas previstas

expressamente na Lei Fundamental. Não pode, assim, o legislador infraconstitucional eleger, a seu talante, as matérias que serão reguladas por lei complementar ou ordinária.

7. As principais leis eleitorais ordinárias (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, e Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 – “Lei das Eleições”) são permeadas de dispositivos que objetivam coibir o abuso ou a influência do poder econômico nos pleitos eleitorais.

8. O Código Eleitoral já previa, entre as garantias eleitorais, a abertura, pelo Corregedor-Geral ou Regional, de “investigação para apurar uso indevido do poder econômico, desvio ou abuso do poder de autoridade, em benefício de candidato ou de partido político, solicitada por qualquer eleitor, que deveria relatar fatos e indicar provas (art. 237, § 2º). As investigações seriam feitas ou mandadas fazer pelo Corregedor e regidas, no que lhes fosse aplicável, pela Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, que “dispõe sobre as comissões parlamentares de inquérito” (art. 237, § 3º). O *caput* do art. 237 tem a seguinte redação:

“A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.”

9. O art. 237 e seus parágrafos do Código Eleitoral foram o embrião das medidas legislativas adotadas pela Lei de Inelegibilidade (LC-64, de 1990), com o objetivo de coibir e punir o abuso do poder econômico em desfavor da liberdade de voto.

10. Transcrevemos, a seguir, os artigos 19 a 25 da LC-64/90:

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

Parágrafo único. A apuração e a punição das transgressões mencionadas no caput deste artigo terão o objetivo de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta, indireta e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 20. O candidato, partido político ou coligação são parte legítima para denunciar os culpados e promover-lhes a responsabilidade: a nenhum servidor público, inclusive de autarquias, de entidade paraestatal e de sociedade de economia mista será lícito negar ou retardar ato de ofício tendente a esse fim, sob pena de crime funcional.

Art. 21. As transgressões a que se refere o art. 19 desta Lei Complementar serão apuradas mediante procedimento sumaríssimo de investigação judicial, realizada pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais, nos termos das Leis nº 1.579, de 18 de março de 1952; 4.410, de 24 de setembro de 1964, com as modificações desta Lei Complementar.

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito:

I – o Corregedor, que terá as mesmas atribuições do Relator em processos judiciais, ao despachar a inicial, adotará as seguintes providências:

a) ordenará que se notifique o representado do conteúdo da petição, entregando-se-lhe a segunda via apresentada pelo representante com as cópias dos documentos, a fim de que, no prazo de 5 (cinco) dias, ofereça ampla defesa, juntada de documentos e rol de testemunhas, se cabível;

b) determinará que se suspenda o ato que deu motivo à representação, quando for relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficiência da medida, caso seja julgada procedente;

c) indeferirá desde logo a inicial, quando não for caso de representação ou lhe faltar algum requisito desta

Lei Complementar;

II – no caso do Corregedor indeferir a reclamação ou representação, ou retardar-lhe a solução, poderá o interessado renová-la perante o Tribunal, que resolverá dentro de 24 (vinte e quatro) horas;

III – o interessado, quando for atendido ou ocorrer demora, poderá levar o fato ao conhecimento do Tribunal Superior Eleitoral, a fim de que sejam tomadas as providências necessárias;

IV – feita a notificação, a Secretaria do Tribunal juntará aos autos cópia autêntica do ofício endereçado ao representado, bem como a prova da entrega ou da sua recusa em aceitá-la ou dar recibo;

V – findo o prazo da notificação, com ou sem defesa, abrir-se-á prazo de 5 (cinco) dias para inquirição, em uma só assentada, de testemunhas arroladas pelo representante e pelo representado, até o máximo de 6 (seis) para cada um, as quais comparecerão independentemente de intimação;

VI – nos 3 (três) dias subseqüentes, o Corregedor procederá a todas as diligências que determinar, ex officio ou a requerimento das partes;

VII – no prazo da alínea anterior, o Corregedor poderá ouvir terceiros, referidos pelas partes, ou testemunhas, como conhecedores dos fatos e circunstâncias que possam influir na decisão do feito;

VIII – quando qualquer documento necessário à formação da prova se achar em poder de terceiro, inclusive estabelecimento de crédito, oficial ou privado, o Corregedor poderá, ainda, no mesmo prazo, ordenar o respectivo depósito ou requisitar cópias;

IX – se o terceiro, sem justa causa, não exhibir o documento, ou não comparecer a Juízo, o Juiz poderá expedir contra ele mandado de prisão e instaurar processo por crime de desobediência;

X – encerrado o prazo da dilação probatória, as partes, inclusive o Ministério Público, poderão apresentar alegações no prazo comum de 2 (dois) dias;

XI – encerrado o prazo para alegações, os autos serão conclusos ao Corregedor, no dia imediato, para apresentação de relatório conclusivo sobre o que houver sido apurado;

XII – o relatório do Corregedor, que será assentado em 3 (três) dias, e os autos da representação serão encaminhados ao Tribunal competente, no dia imediato, com pedido de inclusão incontinenti do feito em pauta, para julgamento na primeira sessão subseqüente;

XIII – no Tribunal, o Procurador-Geral ou Regional Eleitoral terá vista dos autos por 48 (quarenta e oito) horas, para se pronunciar sobre as imputações e conclusões do relatório;

XIV – julgada procedente a representação, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 3 (três) anos subseqüentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico e pelo desvio ou abuso do poder de autoridade, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e processo-crime, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;

XV – se a representação for julgada procedente após a eleição do candidato, serão remetidas cópias de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral, para os fins previstos no art. 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal, e art. 262, inciso IV, do Código Eleitoral.

Parágrafo único. O recurso contra a diplomação, interposto pelo representante, não impede a atuação do Ministério Público no mesmo sentido.

Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.

Art. 24. Nas eleições municipais, o Juiz Eleitoral será competente para conhecer e processar a representação prevista nesta Lei Complementar, exercendo todas as funções atribuídas ao Corregedor-Geral ou Regional, constantes dos incisos I a XV do art. 22 desta Lei Complementar, cabendo ao representante do Ministério Público Eleitoral em função da Zona Eleitoral as atribuições deferidas ao Procurador-Geral e Regional Eleitoral, observadas as normas do procedimento previstas nesta Lei Complementar.

Art. 25. Constitui crime eleitoral a arguição de inelegibilidade, ou a impugnação de registro de candidato feito por interferência do poder econômico, desvio ou abuso do poder de autoridade, deduzida de forma temerária ou de manifesta má-fé:

Pena – detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa de 20 (vinte) a 50 (cinquenta) vezes o valor do bônus do Tesouro Nacional – BTN e, no caso de sua extinção, de título público que o substitua.”

11. A sugestão do missivista é no sentido de que, em caso de denúncia ao órgão competente, a investigação deve ter prioridade total sobre outras e ser concluída no prazo máximo de trinta dias. Também o processo de julgamento deverá ter rito sumário e ser concluído no prazo máximo de trinta dias.

12. Da leitura dos dispositivos transcritos da LC-64/90, verifica-se que as sugestões acima já estão plenamente atendidas por aquele diploma legal, que instituiu rito sumaríssimo para a investigação judicial prevista no art. 22, com prazos exíguos para cada ato processual. Trata-se, pois, a nosso ver, de matéria já convenientemente legislada.

13. Propõe-se, ainda, que o desrespeito aos prazos estabelecidos passe a implicar “condenação dos responsáveis por *cumplicidade* e por *improbidade administrativa*”. A solução proposta parece-nos, *data venia*, descabida de juridicidade e pertinência. O desrespeito a prazos judiciais pelos julgadores é matéria que deve vir regulada em leis processuais de caráter geral. A “cumplicidade” (co-autoria) exige pressupostos subjetivos e objetivos (dolo ou culpa, concorrência para o crime, etc.). Não se pode cogitar de um tipo de cumplicidade ficta, criada por lei. A improbidade administrativa, aplicada a uma conduta específica do julgador, também nos parece despropositada, despida de razoabilidade.

14. O núcleo da proposta apresentada, entretanto, parece-nos que reside nos recursos a serem aplicados nas campanhas eleitorais.

15. O missivista tece considerações sobre a igualdade de todos perante a lei, afirmando que, “se um pobre não tem condições de financiar a campanha de um candidato a um cargo público, nenhum outro cidadão ou entidade pode ter esse direito”.

16. Sugere, então, concretamente, as seguintes medidas em relação às campanhas eleitorais:

- a) os candidatos ficam proibidos de fazer qualquer gasto próprio ou de terceiros;
- b) as campanhas somente poderão ser feitas por meio de voluntários, com verba governamental ou programas eleitorais gratuitos;
- c) todos os recursos devem ser divididos igualmente entre cada um dos candidatos.

17. *A arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais* são reguladas pela Lei nº 9.504/97 (arts. 17 a 27). São permitidas as contribuições de pessoas físicas e também a utilização de recursos próprios dos candidatos, sujeitas a limites fixados na lei (art. 23, *caput*, e §§ 1º a 3º). O financiamento de campanhas eleitorais com recursos públicos é previsto como matéria a ser disciplinada em lei específica (art. 79), o que, obviamente, constitui disposição inócua. Encontra-se em tramitação nesta Casa o Projeto de Lei nº 671, de 1999, de autoria do Deputado ALOYSIO NUNES FERREIRA, o qual “altera a Lei nº 9.504, de 1997, dispondo sobre o financiamento público das campanhas eleitorais”. A proposição teve parecer favorável da Comissão de Finanças e Tributação e aguarda o pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, onde o Relator, Deputado EDUARDO PAES, já entregou parecer pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo.

18. A *propaganda eleitoral gratuita*, pelo rádio e pela televisão, já é prevista na Lei nº 9.504/97 (arts. 47 a 57).

19. Deseja, ainda, o missivista que a menor infração à lei sugerida custe o mandato do político e a suspensão de seus direitos políticos por quatro anos. Essas medidas, entretanto, não poderão ser objeto de lei ordinária. Com efeito. As causas de perda de mandato de Deputados e Senadores têm sede constitucional e são estabelecidas em *numerus clausus* no art. 55 da Lei Maior. A Constituição prevê a impugnação de mandato eletivo, mediante ação ajuizada ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias, a contar da diplomação, instruída com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude (art. 14, §§ 10 e 11). Do mesmo modo, a suspensão dos direitos políticos é matéria constitucional, prevista no art. 15 da *Lex Legum*. Desse modo, somente por meio de proposta de emenda à Constituição poderão ser previstas novas hipóteses de perda de mandato ou de suspensão de direitos políticos.