

CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA
ASCES-UNITA
BACHARELADO EM DIREITO

PUBLICIDADE INSTITUCIONAL: APLICAÇÃO DA LEI PARA COIBIR
O USO COM FINS ELEITORAIS

RACHEL RODRIGUES DA SILVEIRA

CARUARU

2016

RACHEL RODRIGUES DA SILVEIRA

**PUBLICIDADE INSTITUCIONAL: APLICAÇÃO DA LEI PARA COIBIR
O USO COM FINS ELEITORAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à ASCES - UNITA, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Ademário Andrade Tavares.

CARUARU/PE

2016

BANCA EXAMINADORA

Data da defesa: ____/____/____.

Presidente: Professor Doutor Ademário Andrade Tavares

Primeiro Avaliador

Segundo Avaliador

Dedico este trabalho a meus pais
Arlindo Monteiro da Silveira (*in memoriam*) e
Hilda Rodrigues da Silveira e a minha irmã
Karien Rodrigues da Silveira Trindade pelo
amor e apoio sempre constantes, e por me
incentivarem a trilhar pelo caminho do estudo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me conceder força, sabedoria e perseverança para continuar esta jornada mesmo diante dos obstáculos inesperados da vida e por me agraciar com o privilégio de cursar Direito na ASCES - UNITA, tão renomada instituição.

Ao meu cunhado Ricardo José Rodrigues da Trindade e ao meu sobrinho e afilhado Guilherme Rodrigues da Silveira Trindade por torcerem e acreditarem na realização desta conquista.

Aos colegas de trabalho pelo companheirismo e incentivo para continuar e concluir este curso.

Ao Professor Ademário Andrade Tavares, pela disposição, empenho e boa vontade na colaboração para construção deste trabalho.

Aos professores e funcionários da ASCES-UNITA, esses pela cordialidade no atendimento, os docentes, pelos ensinamentos transmitidos.

Aos colegas de turma e àqueles de outros períodos com quem tive a oportunidade de conviver e trocar experiências no decorrer do curso.

RESUMO

A Emenda Constitucional n.º 16/1997, que permitiu a reeleição, para um único período subsequente, dos Chefes do Executivo, sem necessidade de desincompatibilização do cargo, revelou a necessidade da edição de normas para coibir e controlar certas condutas que, por acaso, esse candidato à reeleição, ora detentor do poder, viesse a praticar usando a “máquina administrativa” irregularmente a seu favor, visando eleições futuras. Assim, no mesmo ano, foi publicada a Lei n.º 9.504/1997 – Lei das Eleições, com um capítulo inteiro, dos artigos 73 a 78, tratando das condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais. Importante frisar, que a propaganda institucional compõe o rol dessas condutas vedadas, sendo proibida nos três meses anteriores à eleição, salvo algumas exceções, reconhecidas como urgentes e graves pela Justiça Eleitoral, bem como no caso de propaganda de produtos ou serviços que tenham concorrência no mercado. O § 1.º do art. 37 da Constituição Federal de 1988 dispõe que a publicidade institucional se destina à divulgação dos atos do governo, com caráter meramente educativo, informativo ou de orientação social, isento de qualquer forma de promoção pessoal. É evidente que o uso irregular desse instituto ocasiona desequilíbrio ao pleito, pois quem o faz acaba auferindo vantagem em relação aos demais concorrentes. Sendo assim, ao promover sua imagem ou de candidatos/partidos de seu interesse, antes do período de propaganda permitido na legislação eleitoral, podem influenciar a opinião do eleitor na hora de decidir o voto, pois a exposição do seu nome ocorreu por maior período. Diante do exposto, o presente trabalho propõe o estudo da vedação da propaganda institucional no período eleitoral e a aplicação da lei como meio de assegurar o bem jurídico tutelado, ou seja, a igualdade de oportunidades entre candidatos nas eleições. Com o intuito de obter melhor entendimento acerca do estudo, o trabalho foi desenvolvido em três capítulos. O primeiro apresenta uma visão geral sobre o abuso do poder e o segundo discorre sobre a propaganda política, suas espécies e a propaganda subliminar. Por último, o terceiro capítulo trata sobre o conteúdo central do trabalho que é a vedação da publicidade institucional no período eleitoral e aplicação da lei como forma de controle e coibição desse instituto quando usado abusivamente, visando promoção pessoal ou de candidatos/partidos com vistas ao pleito. Ao realizar o estudo verificou-se que o abuso de poder interfere negativamente no processo eleitoral causando desequilíbrio na disputa, beneficiando ilegalmente os que dessa prática fazem uso. Existem instrumentos de coibição desses abusos, com sanções que podem ser bastante severas dependendo do caso. A propaganda política, também, se usada de forma errônea e desleal prejudica a lisura do pleito. E por sua vez, a propaganda institucional mostra-se como marcha de manobra para promoção de imagem, da qual, muitos governos se utilizam, visando disputas eleitorais. Em anos eleitorais ocorre a intensificação dessa propaganda, destinando-se à promoção pessoal, principalmente por candidatos à reeleição, o que precisa ser rigorosamente combatido com a aplicação das leis.

Palavras-chave: **Propaganda política. Publicidade institucional. Reeleição. Abuso de poder. Sanções.**

ABSTRACT

The Constitutional Amendment n° 16/1997 that allowed the re-election to a new subsequent period executive's head no need to remove incompatibility from office, it revealed the need to issue rules to curb and controlling certain behaviors that, by chance, this candidate to re-election, now power holder, would practice using administrative machine improperly to your favor aiming future elections. Thereby, in the same year, was published the law n° 9.504 / 1997 – Elections law, with an entire chapter, from article 73 to 78, engaging in prohibited conduct to public officials in electoral campaign. It is important to note, that an institutional advertising make up the list of this prohibited conduct, being prohibited three months before the election, with some exceptions, recognized as urgent and serious by the electoral court, in this case of advertising of products or services that has competition in the market. The §1 of art. 37 of Federal Constitution of 1988 lays out that the institutional advertising put aside to government disclosure acts, purely educational character, informative or social orientation, free of any personal promotion, it's obvious that the irregular use of this institute causes instability, for who does end earning advantages over others competitors, making itself personally known or promoting candidate/party of its interests before advertising period established by electoral legislation, rubbing off on voter opinion in the time off to vote. In view of what has been exposed here, the present job propose the study of the institutional publicity in the electoral period and the law enforcement as a means of ensuring legal good tutored, in other words, the balance and equality of opportunity among candidates in elections. With the objective of building better understanding of the study. It was written in three chapters. Finally, the third chapter talks about central work that is a prohibition of institutional advertising in the electoral period and application of law as a means for controlling and avoiding this institute when it's used abusively seeking personal promotion or candidates/parties aiming coming elections. In carrying out the study was noticed abuse of power interfering negatively in the electoral process causing instability in dispute, cashing in those who use. There are ways to void these abuses and punishments that may be harsh depending of the case. Political advertising can be used wrong and dishonest affecting the honesty of process. On the other hand, institutional advertising shows how to handle with image promotion, which, many governments use, seeking electoral dispute. The intensification of this advertising increases and intended to personal self-promotion, mostly for candidates to re-election.

Keywords: Political advertising. Institutional advertising. Re-election. Abuse of power. Sanctions.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
CAPÍTULO I: DO ABUSO DE PODER	11
1.1 Conceito	11
1.2 Controle do abuso de poder: previsão legal.....	13
1.3 Abuso de poder econômico.....	15
1.3.1 Financiamento de campanhas eleitorais.....	15
1.3.1 Prestação de Contas.....	17
1.3.3 Captação ilícita de sufrágio.....	18
1.4 Abuso de poder político.....	20
1.4.1 Reeleição, abuso de poder político e a Lei 9.504/1997.....	22
1.5 Do uso indevido dos meios de comunicação.....	23
1.6 Ação de investigação judicial eleitoral por abuso de poder.....	24
CAPÍTULO II: PROPAGANDA POLÍTICA.....	27
2.1 Definição.....	27
2.1.1 Propaganda intrapartidária	29
2.1.2 Propaganda partidária	30
2.1.3 Propaganda eleitoral.....	33
2.2 Propaganda subliminar	35
CAPÍTULO III: PROPAGANDA INSTITUCIONAL VEDADA	37
3.1 Previsão legal.....	37
3.2 Propaganda institucional e os princípios da impessoalidade e da publicidade.....	41
3.3 Diferença entre propaganda institucional e promoção pessoal.....	42
3.4. Sanções aplicáveis ao uso da propaganda institucional com fins eleitorais.....	44
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS.....	51

INTRODUÇÃO

No Brasil, notadamente em anos eleitorais, verificam-se práticas de abuso do poder que divergem do ideal de um Estado Democrático de Direito, ou seja, garantir a igualdade de oportunidade aos postulantes a cargos eletivos e assegurar a lisura nos pleitos.

O citado ilícito, conforme Almeida (2012, p. 519), pode se manifestar de três formas: “abuso de poder econômico, abuso de poder político e o uso indevido dos meios de comunicação social”.

Ocorre abuso do poder econômico com o uso excessivo de recursos financeiros, dinheiro ou patrimônio, por candidatos economicamente abastados que aplicam seu próprio capital/bens para captar ilicitamente votos dos eleitores, ou por empresas que visando, muitas vezes, benefícios futuros, arcam com campanhas eleitorais em desacordo com o permitido em lei.

Ressalta-se que a Reforma Eleitoral de 2015 – Lei Federal n.º 13.165/2015 trouxe uma mudança bastante acertada ao proibir a doação de recursos por pessoas jurídicas para o financiamento de campanhas eleitorais, evitando que empresas invistam excessivas quantias nas campanhas para, posteriormente, acaso o apoiado resulte vitorioso, usufruam de privilégios do governo, tais como: garantia de contratos, incentivos fiscais, parcerias, dentre outros favores.

A captação ilícita de sufrágio, a conhecida compra de votos, prevista no art. 41-A da Lei n.º 9.504/97, é considerada forma de abuso de poder econômico. A compra de votos ocorre frequentemente em períodos eleitorais e deve ser rigorosamente combatida, por ameaçar a lisura do pleito.

Outra forma de abuso de poder, considerada forte ferramenta para angariar votos, é o uso indevido dos meios de comunicação social, em especial: televisão, jornais, internet e rádio. Esses veículos são tidos como poderosos meios de convencimento dos eleitores, devido, principalmente, ao alto grau de abrangência atingindo a população em massa, caso utilizado com afronta às regras legais, afeta a lisura do pleito, pois causa desequilíbrio na disputa, trazendo vantagem nas urnas aos que praticarem esse ilícito. A fiscalização dessa prática ocorre, na maioria das vezes, pelos próprios adversários políticos, que protocolizam representações na Justiça Eleitoral relatando os fatos para que providências legais sejam tomadas, como: a paralização da prática imediatamente, se configurada ilícita, e o seguimento do processo para aplicar penas aos responsáveis, se comprovado o abuso.

Por sua vez, o abuso do poder político é identificado quando agentes públicos usam a

“máquina administrativa” a seu favor para se beneficiar politicamente. Tal prática é mais comum, notadamente, por aqueles que pleiteiam a reeleição, atuais detentores do poder, e que não precisam afastar-se do cargo para concorrer ao segundo mandato.

A Emenda Constitucional n.º 16/1997 que permitiu a reeleição dos Chefes do Executivo para um único período subsequente, sem necessidade de desincompatibilização do cargo, revelou a necessidade da edição de normas para coibir e controlar determinadas condutas que, acaso, esse candidato à reeleição praticasse utilizando a “máquina administrativa” a seu favor, com fins de promoção pessoal, desrespeitando, assim, o princípio da igualdade de condições na disputa pelo cargo.

Com esse propósito, no mesmo ano, foi publicada a Lei n.º 9.504/1997 – Lei das Eleições, com um capítulo inteiro, arts. 73 a 78, dedicado às condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais.

Importante frisar, que a propaganda institucional, autorizada na Constituição Federal de 1988 no § 1.º do art. 37, para divulgação dos atos do governo, com caráter meramente educativo, informativo ou de orientação social, livre de qualquer forma de promoção pessoal, compõe o rol dessas condutas vedadas, quando abusada. Tal instituto é proibido nos três meses anteriores à eleição, salvo algumas exceções, reconhecidas como urgentes e graves pela Justiça Eleitoral, bem como no caso de propaganda de produtos ou serviços que tenham concorrência no mercado. É evidente que a propaganda institucional ilegal desequilibra o pleito, pois quem a faz acaba auferindo vantagem, uma vez que influencia a opinião do eleitor na hora de decidir o voto. Várias são as ocorrências em que esse tipo de propaganda é utilizado para promoção pessoal, de candidato ou partido, mascarado como divulgação de obras do governo.

O uso irregular da propaganda política, excelente instrumento de convencimento, configura outra forma de burlar a lisura do processo eleitoral.

A Propaganda, legalmente permitida, serve de ferramenta para candidato, partido e governo: divulgar suas propostas, apresentar sua ideologia\indicar nomes de candidatos em convenção partidária e mostrar as execuções dos planos de governo, respectivamente. No entanto, o uso indevido da propaganda, fora dos padrões e dos períodos permitidos por lei, com fins de manipulação de eleitores acontece de forma corriqueira. Nesse quadro, está a propaganda subliminar que configura prática abusiva, pois, na verdade é uma forma de ludibriar as pessoas, que de imediato não enxergam o verdadeiro sentido do que está sendo transmitido, que aparece disfarçado, camuflado, escondendo por trás outro significado que fica guardado no subconsciente do eleitor e poderá influenciá-lo na hora de decidir o voto.

Diante disso, todas as formas que burlam e desviam o regular prosseguimento do processo eleitoral deverão ser identificadas, coibidas e controladas por lei, através da aplicação de sanções aos infratores.

Posto isso, o presente trabalho propõe o estudo da vedação da propaganda institucional no período eleitoral e a aplicação da lei como forma de assegurar o bem jurídico tutelado, ou seja, o equilíbrio e a igualdade de oportunidades entre candidatos nas eleições.

O tema é de fundamental importância para a sociedade brasileira, na medida em que a população anseia pela lisura das eleições, que garanta iguais condições de disputa entre os concorrentes.

Objetivando melhor entendimento acerca do estudo, o trabalho foi desenvolvido em três capítulos: o primeiro apresenta uma visão geral sobre o abuso do poder e o segundo discorre sobre a propaganda política, suas espécies e a propaganda subliminar. Vale salientar, que os assuntos abordados nos capítulos primeiro e segundo guardam forte relação com o instituto da publicidade institucional, pois o seu uso irregular visando eleições configura abuso de poder e porque, também, não deixa de ser um tipo de propaganda veiculada, porém, com finalidade diversa da propaganda política.

Por último, o terceiro capítulo trata sobre o conteúdo central do trabalho que é a vedação da publicidade institucional no período eleitoral e a aplicação da lei como forma de identificar, controlar e coibir o seu uso para fins eleitorais.

CAPÍTULO I: DO ABUSO DE PODER

1.1 Conceito

Para compreender quando configura o abuso de poder faz-se necessário, *a priori*, entender o significado de poder. A palavra poder refere-se a mandar, deliberar, agir, realizar; existindo diversas formas de manifestação, dentre as quais, destacam-se: poder familiar, poder social e poder estatal. Aqui o que mais interessa é o Poder Estatal, exercido por agentes públicos responsáveis pela administração do Estado, que devem agir de forma impessoal, sempre no sentido de atender à vontade coletiva, dentro dos limites determinados por lei e com respeito aos princípios da Administração Pública. Deste modo, todas as vezes que os agentes públicos praticarem ações com fins alheios à vontade coletiva, abusivamente, visando satisfação pessoal, contrárias as normas legais, configura-se abuso de poder, entendido como o uso abusivo, irregular, arbitrário e demasiado da função pública.

Importante salientar que os agentes públicos podem usar o poder normalmente, de acordo com as disposições legais, objetivando atender o interesse público, sendo, entretanto, proibido o seu abuso. Referido ato irregular pode ocorrer tanto pelo desvio de poder - quando o agente atua com finalidade diferente daquela exigida pelo interesse público - ;quanto pelo excesso de poder - quando o agente excede seu limite de competência (MARCELO ALEXANDRINO & VICENTE PAULO, 2009, p. 252). Tais condutas irregulares são proibidas por lei, acarretando aplicação de penas aos agentes públicos que praticá-las.

Ao tratar do abuso de poder, Jairo Gomes (2016, p. 310) dispõe que: “Na ciência política, tornou-se clássico o ensinamento pelo qual o detentor de poder político-estatal tende a dele abusar.”, e, destacando a importância da tripartição dos poderes observada por Montesquieu, afirma: “O poder refreia o poder, na medida em que os poderes institucionalizados são forçados a seguir juntos, em harmonia. A distribuição do poder político por instituições diversas previne o arbítrio, ensejando equilíbrio em seu exercício.”

O abuso de poder, ainda evidente nos governos atuais, segundo Silva (2010, p. 8) teve origem na Monarquia Absolutista, época em que o Poder do Estado era concentrado na figura do rei, que agia com fins pessoais sem preocupação de atender os anseios da população, que, na sua maioria, vivia em situação de extrema pobreza.

Verifica-se essa ação ilícita, até mesmo, em regimes políticos democráticos, nos quais o poder é exercido pelo povo, seja direta ou indiretamente, como ocorre no Brasil.

Agra e Velloso definem Democracia como:

(...) o regime de governo no qual a legitimação, justificação do poder, encontra-se alicerçada pelo povo e no qual o cidadão é que toma as decisões políticas. Legitimação é aquiescência que os cidadãos outorgam a seus representantes e ao sistema político, o que contribui para a harmonia social e evita conflitos com segmentos da população que não compartilham em igualdade na distribuição dos bens produzidos. A justificação democrática é a melhor forma hodierna de estruturação coletiva porque permite que uma sociedade extremamente dividida em estratificações sociais possa chegar a consensos para proferir suas decisões mais importantes. (AGRA & VELLOSO, 2010, p. 22/23).

Cumprir destacar: o sentido maior da Democracia consiste em assegurar que o povo, detentor do poder, escolha seus governantes através do exercício do voto direto, secreto, universal e periódico, com o mesmo valor para todos, como expresso na Constituição Federal de 1988, sem interferência que impeça o cidadão de expressar livremente sua vontade. Além disso, ao eleger seus representantes, o povo espera uma gestão responsável com foco no bem comum. Dessa forma, quando os mandatários abusam do poder, gera, conseqüentemente, insatisfação da população, que muitas vezes, fica desacreditada no governo.

Marques (2008, p.11) afirma: “o abuso de poder constitui prática artilosa e maléfica a qualquer regime democrático, devendo ser rechaçado e verdadeiramente coibido para que se atinja o desiderato maior de um Estado Republicano como o nosso.”

O abuso do poder desvirtua o processo democrático por ferir princípios norteadores da Administração Pública como legalidade, moralidade, impessoalidade. Ao abusar da função pública o governante desrespeita o povo que o elegeu, confiando, esperando o exercício do poder em prol da coletividade. Dessa forma, deverá responder quando praticar atos abusivos.

No entanto, a configuração do abuso do poder precisa ser comprovada, conforme explica Jairo Gomes:

Note-se que o conceito jurídico de abuso de poder é indeterminado, fluido e aberto; sua delimitação semântica só pode ser feita na prática, diante das circunstâncias que o evento apresentar. Portanto, em geral, somente as peculiaridades do caso concreto é que permitirão ao intérprete afirmar se esta ou aquela situação real configura ou não abuso de poder. (JAIRO GOMES, 2016, p.311).

Para o mesmo autor somente configura abuso de poder quando visar disputa eleitoral, seja futura ou em curso, diferente disso, não ocorre esse tipo de ação ilegal (JAIRO GOMES, 2016, p.312).

Importante que toda ocorrência de abuso de poder seja informada o quanto antes para adoção de providências no sentido da apuração dos fatos e punição dos responsáveis, o que de

certa forma, previne futuras práticas, pois, a aplicação de penas serve para mostrar/alertar que a Justiça Eleitoral atua contra os abusos, com penas que diante da gravidade pode ensejar até mesmo a perda do cargo.

1.2 Controle do abuso de poder: previsão legal

Para combater o abuso de poder, coibindo e controlando tão vil ação, existem normas que dispõem sobre os casos de ocorrência dessa prática irregular e suas respectivas sanções, dispostas, basicamente, nos seguintes dispositivos: parágrafo 9º do art. 14 da Constituição Federal de 1988, Lei Complementar n.º 64/90 – Lei de Inelegibilidades, Lei Complementar n.º 135/2010- Lei da Ficha Limpa e art. 237 do Código Eleitoral.

O parágrafo 9º do art. 14 da Constituição Federal de 1988, possui o seguinte teor:

Art. 14 (...)

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (BRASIL, 1988).

Em 1990 foi publicada a Lei Complementar n.º 64/90, conhecida como Lei de Inelegibilidade, que lista quais os casos, os prazos em que cessa a Inelegibilidade, além de estabelecer demais providências. A Inelegibilidade refere-se ao impedimento de lançar-se candidato, ou seja, de disputar eleições, caso em que o cidadão não poderá exercer a sua capacidade eleitoral passiva, ou seja, o direito de ser votado, embora possa votar.

De modo que, o cidadão não poderá candidatar-se mesmo preenchendo os requisitos de elegibilidade (idade mínima exigida para o cargo, filiação partidária, domicílio eleitoral, dentre outros), por exemplo, poderá tornar-se inelegível por 8 (oito) anos, o eleito que perder seu cargo, conforme disposto no art. 1.º, I, c da Lei Complementar n.º 64/90:

Art. 1º São inelegíveis:

I- para qualquer cargo:

c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos; (Redação dada pela Lei Complementar n.º 135, de 2010). (BRASIL, 1990).

Em 2010 ocorreu significativo avanço com a publicação da Lei n.º 135/2010, a “Lei

da Ficha Limpa” que elenca vários crimes, antes não previstos, que impede os condenados participarem das eleições.

Referida lei aumentou o rol, prolongou o período do impedimento para poder candidatar-se e dispensou o trânsito em julgado das decisões para as infrações tipificadas na Lei Complementar 64/90.

O maior impacto, sem dúvida, diz respeito a dispensa do trânsito em julgado das decisões, evitando que os conhecidos “fichas sujas”, que ainda não foram condenados definitivamente possam concorrer às eleições.

Vários questionamentos surgiram com relação a dispensa do trânsito em julgado, por um lado, alegando a inconstitucionalidade por ferir a presunção da inocência; e por outro, concordando, defendendo o argumento de que evita candidaturas de “fichas sujas”, ou seja, pessoas com condenações e que passam anos apelando, causando demora na sentença definitiva.

Alessi e Arraes, relatam:

(...) foi aprovada a Lei Complementar 135, de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, a qual trouxe importantes alterações na LC 64/1990, prescrevendo várias hipóteses de inelegibilidades antes não previstas, além de ampliar o tempo da inelegibilidade para as hipóteses anteriormente dispostas. Foram criados dispositivos com o objetivo de proteger a probidade administrativa, a moralidade, considerando a vida pregressa do candidato, a normalidade e a legitimidade das eleições, com especial atenção contra o abuso do poder econômico e contra o abuso do exercício de função, exatamente como o determinado no art. 14, § 9º, da Constituição. (ALESSI & ARRAES, 2013, p.3/4).

O Código Eleitoral (CE) em seu art. 237 também trata acerca do abuso do poder: “Art. 237. A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.”

Almeida (2012, p. 519) afirma que: “são de três espécies o abuso de poder nas eleições: o abuso de poder econômico, o abuso de poder político e o uso abusivo dos meios de comunicação.”

Jairo Gomes (2016, p.317) destaca: “Em quaisquer de suas modalidades, o abuso de poder denota a ocorrência de ato ilícito eleitoral, reclamando, pois, a atuação de uma sanção e a responsabilização tanto dos promotores quanto dos beneficiários do evento.”

Assim, todo aquele que praticar abuso de poder, seja para benefício próprio ou de terceiros, corre o risco de enfrentar um processo na Justiça, e caso comprovado o ilícito poderá sofrer sanções; como perda do cargo e inelegibilidade por 8 (oito) anos.

A aplicação destas sanções determinadas na lei representa forte ferramenta de controle desses abusos, pois, não é interessante, para nenhuma pessoa, principalmente para políticos, cumprir essas penas. A inelegibilidade e a perda do cargo, acarreta para os políticos ruptura, parada na carreira, deixando-os, impedidos e fora das disputas, por período considerável.

1.3 Abuso de poder econômico

Para o Tribunal Superior Eleitoral – TSE:

O abuso do poder econômico em matéria eleitoral é a utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos financeiros ou patrimoniais buscando beneficiar candidato, partido ou coligação, afetando, assim, a normalidade e a legitimidade das eleições. (TSE).

Seguindo o entendimento do TSE, o abuso do poder econômico acontece todas as vezes que recursos econômicos são usados como mecanismos para vencer as eleições. Um exemplo bem corriqueiro de abuso de poder econômico é a compra de votos, que fere um princípio maior das eleições, ou seja, a igualdade na disputa. Esse desvio de conduta faz com que pessoas mais abastadas economicamente tenham vantagens em detrimento de outras com recursos inferiores. Isso não deverá acontecer, pois o objetivo do pleito é garantir oportunidades iguais de disputa entre os concorrentes.

Decomain afirma existir:

(...) abuso de poder econômico quando há emprego de recursos produtivos (bens e serviços de empresas particulares, ou recursos próprios do candidato que seja mais abastado), fora da moldura para tanto traçada pelas regras de financiamento de campanha constante na Lei nº 9.504/97, com o objetivo de propiciar a eleição de determinado candidato (DECOMAIN, 2004, p. 163).

1.3.1 Financiamento de campanhas eleitorais

A campanha eleitoral constitui o meio pelo qual os candidatos habilitados pela Justiça Eleitoral almejando o mandato eletivo em disputa buscam captar os votos dos eleitores. Essa captação de votos é legal podendo ser realizada através de comícios, exposição

de plano de governo, debates nos meios de comunicação, adesivos, veiculação de vinhetas, jingles, slogans, dentre outras formas.

No entanto, para preservar o equilíbrio na disputa, a campanha eleitoral submete-se a regras legais que disciplinam o seu uso, estabelecendo o período em que é permitida. Todavia, muitas vezes, ocorre desrespeito à legislação comprometendo o princípio da isonomia na disputa pelos cargos. Seguindo esse raciocínio, Costa (2006, p. 312) menciona: “Porém, o convencimento dos eleitores não poder ser feito de qualquer modo, por meio de técnicas e formas que quebrem o equilíbrio entre candidatos e que viciem a vontade livre e soberana dos cidadãos votantes.”

Ressalta-se que o candidato não poderá utilizar-se de formas ilegais para conseguir votos dos eleitores. Esse convencimento deverá ser realizado pelas formas permitidas em lei nas campanhas eleitorais, assegurando a manifestação livre e consciente do eleitor, uma vez que, sua decisão não poderá sofrer pressão ou induzimento. Porém, alguns candidatos e seus cabos eleitorais usam diversas artimanhas para conseguir a todo custo o voto do eleitor. Exemplos disso são a troca de favores, como promessa de empregos, doação de materiais de construção, gasolina, consultas médicas, medicamentos, cestas básicas e até mesmo, de dentaduras, óculos e botas.

Nas lições de Agra e Velloso:

O financiamento de campanha se configura um tema candente na maioria dos regimes democráticos, consistindo no debate de quais são as fontes financeiras possíveis de suportar os gastos dos pleitos eleitorais. Os custos de uma campanha são deveras altos, e aumentam com a elevação do número de eleitores. A predominância do sistema financeiro privado fez com que os detentores do poder econômico tenham vantagem nas eleições, tornando o sistema eleitoral extremamente desigual, haja vista privilegiar os cidadãos que dispõem de fontes de financiamento em detrimento daqueles que não possuem condições financeiras suficientes (AGRA & VELLOSO, 2010, p. 303).

A realização de campanhas eleitorais demanda custos elevados. Ocorrem gastos com confecção de materiais impressos, aluguel de locais para funcionamento do comitê de propaganda, carros de som, produção de vinhetas, slogans e jingles, transporte e deslocamento de candidatos dentre outros.

A Reforma Eleitoral de 2015 além de reduzir o período de campanha eleitoral, estabeleceu que o limite de gastos permitido para candidatos, que antes era decidido livremente pelo partido, passe a ser fixado pelo TSE:

Até a edição da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, os limites máximos de gastos eram fixados livremente pelos partidos políticos para os cargos eletivos em

disputa. Com a edição da lei, os limites máximos de gastos passaram a ser fixados pelo Tribunal Superior Eleitoral, observados os critérios da referida lei. (TSE).

Outra pertinente alteração da Reforma Eleitoral de 2015 diz respeito à proibição do financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, admitindo somente doações por pessoas físicas e recursos do fundo partidário. Referida mudança previne a troca de favores entre empresas e partidos/candidatos, pois em várias ocasiões pessoas jurídicas investiam excessivos valores em campanhas para eleger candidatos de seu interesse que, acaso eleitos, as beneficiariam com renúncias fiscais, superfaturamento em licitações e contratos, dentre outros desvios. De forma que ao investir nas campanhas eleitorais as pessoas jurídicas exigiam dos eleitos por elas apoiados, quantias, muitas vezes, além dos limites aplicados.

Ferramenta corriqueiramente utilizada para mascarar e esconder gastos exorbitantes em campanhas eleitorais é o “caixa dois”, que corresponde a despesas não declaradas na Prestação de Contas à Justiça Eleitoral. Como já mencionado, em toda eleição há um limite de gastos legalmente permitido, que antes era estipulado pelo próprio partido, e atualmente é atribuição do TSE. Porém, quase sempre, essa quantia é ultrapassada. Utiliza-se o “caixa dois” para esconder o montante que extrapolar o limite legal de gastos. Assim, rios de dinheiro, às vezes oriundos de práticas ilícitas, como o crime organizado, podem ser usados para financiar candidatos, de forma ilegal.

Para Jairo Gomes,

Também caracteriza abuso de poder econômico o emprego, na campanha, de recursos oriundos de *off shore* ou “caixa dois”, ilicitamente arrecadados, não declarados à Justiça Eleitoral, e, ainda, a realização de gastos que superem a estimativa apresentada por ocasião do registro. (JAIRO GOMES, 2016, p.314).

1.3.2 Prestação de Contas

A prestação de contas dos gastos em campanhas eleitorais é um instrumento de controle dos recursos utilizados na corrida pela disputa do cargo. Todos os candidatos, eleitos ou não, devem prestar contas do que gastaram na divulgação das candidaturas.

Relevante lembrar, que uma vez lançada candidatura, existe, conseqüentemente, a obrigatoriedade da Prestação de Contas à Justiça Eleitoral. Até mesmo, o candidato que renunciar, desistir, for substituído ou falecer, não ficará isento desse dever, devendo prestar contas do período que participou do processo eleitoral. No caso do candidato que falecer, a prestação de contas será realizada pelo administrador financeiro, e em caso de ausência deste,

ficará a cargo da direção partidária (Res. TSE n.º 23.463/2015).

Assim, candidatos e partidos devem apresentar à Justiça Eleitoral prestação de contas dos gastos realizados nas campanhas eleitorais até o trigésimo dia posterior ao término das eleições da qual participou, conforme dispõem os arts. 28 a 32 da Lei nº 9.504/97.

A prestação de contas será analisada pela Justiça Eleitoral que verificará se os gastos condizem com os limites e tipos permitidos em lei.

Segundo Ramayana (2012, p.501): “O objetivo da prestação de contas é assegurar a lisura e a probidade na campanha eleitoral, através do controle dos recursos financeiros nela aplicados, com vistas a viabilizar a verificação de abusos e ilegalidades ocorridos durante a disputa eleitoral.”

Para controlar os gastos utilizados nas campanhas existem requisitos obrigatórios exigidos pela Justiça Eleitoral dentre os quais, a abertura de conta bancária para cada candidato e partido destinada a movimentação dos recursos de campanha. Existem também, os recibos eleitorais que são documentos usados para comprovar gastos, como doações.

Pertinente destacar, que a Justiça Eleitoral encontra na prestação de contas uma ferramenta de controle de gastos nas campanhas eleitorais, coibindo principalmente, o uso do “caixa dois”.

1.3.3 Captação ilícita de sufrágio

Ramayana (2012, p.722) afirma que: “a captação lícita diz respeito à própria disputa eleitoral, faz parte da essência da propaganda político-eleitoral. Todavia, a ilicitude é que merece reprimenda.”.

Nesse sentido, esse autor define captação ilícita de sufrágio:

Entende-se por captação ilícita de sufrágio a compra e venda do voto, da promessa de votar ou não votar em determinado candidato a mandato eletivo, que pode ser revestida de gêneros alimentícios, materiais de construção, dinheiro em espécie e artigos fundamentais à manutenção do cidadão, excluídos os bens enumerados no art. 26 da Lei 9.504/1997. (RAMAYANA, 2012, p.722).

A captação ilícita de sufrágio está disciplinada no Art. 41-A da Lei nº 9.504/97, acrescido pela Lei n. 9.840/1999:

Art. 41-A Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o

dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil UFIR, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. (BRASIL, 1997).

O artigo acima deixa claro que é o eleitor o sujeito passivo da captação ilícita de votos, pois, é ele quem exercerá a escolha, sendo certo que essa decisão há de ser livre sem influência que venha interferir a sua real vontade. Pois, caso não garanta a sua vontade, poderá afetar o resultado do pleito, que deverá representar a escolha do povo, sem interferências ilegais.

Conforme o TSE: “para a aplicação da penalidade de captação ilícita de sufrágio faz-se necessária a prova da participação, direta ou indireta, ou, ao menos, do consentimento do candidato.”

Na oportunidade, é importante destacar acórdão do TSE, cuja ementa dispõe:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2008. PREFEITO. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ART. 41-A DA LEI 9.504/197. CONFIGURAÇÃO. CONHECIMENTO PRÉVIO. DEMONSTRAÇÃO. MULTA PECUNIÁRIA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. NÃO PROVIMENTO. 1. A decretação de nulidade de ato processual sob a alegação de cerceamento de defesa - inobservância do art. 22, 1, a, da LC 64/90 - pressupõe a efetiva demonstração de prejuízo, nos termos do art. 219 do CE, o que não ocorreu no caso concreto. Precedentes. 2. A caracterização da captação ilícita de sufrágio pressupõe a ocorrência simultânea dos seguintes requisitos: a) prática de uma das condutas previstas no art. 41-A da Lei 9.504/197; b) fim específico de obter o voto do eleitor; c) participação ou anuência do candidato beneficiário na prática do ato. 3. Na espécie, o TRE/MG reconheceu a captação ilícita com esteio na inequívoca distribuição de material de construção em troca de votos - promovida por cabos eleitorais que trabalharam na campanha - em favor das candidaturas do agravante e de seu respectivo vice. 4. O forte vínculo político e familiar evidencia de forma plena o liame entre os autores da conduta e os candidatos beneficiários. Na hipótese dos autos, os responsáveis diretos pela compra de votos são primos do agravante e atuaram como cabos eleitorais - em conjunto com os demais representados - na campanha eleitoral. 5. A adoção de entendimento diverso demandaria o reexame de fatos e provas, providência inviável em sede extraordinária, a teor da Súmula 7/STJ. 6. O valor da multa pecuniária foi fixado com fundamento na complexidade do esquema de aquisição, armazenamento e distribuição de materiais de construção e na reiterada prática dessa conduta visando à prática da captação ilícita de sufrágio. 7. Agravo regimental não provido (Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 8156-59.2010.6.13.0000, Tribunal Superior Eleitoral, Relatora: Ministra Nancy Andrighi, Julgado em 01.12.2011).

No julgado acima, apesar da conduta não ter sido praticada diretamente pelo candidato e seu vice, foi praticada por cabos eleitorais que tinham forte vínculo familiar e político com os mesmos. Ao que tudo indica os candidatos permitiram a conduta ilegal, eram os beneficiários do ato.

Necessário deixar claro, que existe o crime de corrupção eleitoral previsto no art. 299 do Código Eleitoral, conhecido como “compra de votos”:

Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita:
Pena – reclusão até quatro anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa. (BRASIL, 1965)

Apenas a proposta de compra de voto já configura este tipo de crime, e independe da aceitação do abordado. Além disso, sua consumação não exige que essa conduta tenha causado interferência no resultado das eleições, no entanto, tem que existir a intenção de negociar o voto (CÂNDIDO, p.280, 2016).

De acordo com o TSE:

O crime de corrupção eleitoral pode ser praticado por qualquer pessoa, candidato ou não, desde que atue em benefício da candidatura de alguém. Se o corruptor for candidato a cargo eletivo, responderá por dois processos, um na esfera penal, referente ao crime de corrupção, e outro na esfera eleitoral, relacionado à captação ilícita de sufrágio. (TSE)

Neste sentido, expressa Ramayana:

Assim sendo, não há complementação do art. 299 do Código Eleitoral pela norma do art. 41-A da Lei n.º 9.504/1997, mas apenas duplicidade de incidência sobre as hipóteses de captação de sufrágio, com reflexos na esfera penal e não penal (puramente eleitoral) (RAMAYANA, 2012, p.722).

1.4 Abuso de poder político

O abuso de poder político é o uso da “máquina administrativa” por quem detém o poder e dele se beneficia ilegalmente, desrespeitando os princípios básicos da Administração Pública, como legalidade, impessoalidade e moralidade.

Muitas vezes, ocupantes de cargos públicos utilizam-se da sua posição para conseguir votos seja através da compra ou de ameaças de punições aqueles que forem contra a sua posição política e não os apoiarem.

Isumi afirma que:

O Estado atua por meio de seus agentes, que, por exercerem funções estatais, são chamados de agentes públicos. Eles administram a *res publica* pautados pelo interesse público, o qual, como se sabe, é indisponível. Para que o seu atuar sempre se pautem pelo mencionado interesse, é crucial a observância do princípio da legalidade: ao agente público é lícito apenas aquilo que estiver expressamente

autorizado em lei (ISUMI, 2010, p.6/7).

O artigo 73, § 1º, da Lei nº 9.504/1997 define agente público:

§ 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da Administração Pública direta, indireta, ou fundacional. (BRASIL, 1997).

Para Djalma Pinto (2010, p.147) :“o exercício do poder, por si só, já importa em desigualdade juridicamente tolerada diante do interesse superior da sociedade, que consente em ser comandada por alguém designado por seus integrantes.”

Continuando o raciocínio, esse autor afirma:

No momento em que ocupante de função pública de qualquer natureza, juiz, deputado, prefeito etc., dela se utiliza para extrair proveito pessoal, fica descredenciado para continuar em seu exercício. A desigualdade, até então consentida, torna-se ilegítima. Não é concebível que receba alguém delegação do povo para agir em nome do Estado e pratique ações ilícitas e prejudiciais à população. A sociedade deve aprimorar os mecanismos para afastar do respectivo cargo quem quer que cometa desvios graves ao exercê-los. (DJALMA PINTO, 2010, p.147).

No Brasil, principalmente, em períodos de campanhas eleitorais, são frequentes as ocorrências em que agentes públicos usam a “máquina administrativa” com fins pessoais, almejando cargos políticos. Na verdade, o governante almeja a continuação do poder. Seja pela eleição de si próprio, seja apoiando pessoas de sua confiança que, acaso eleitas, de certo modo, o beneficiará.

O dever da Justiça Eleitoral é coibir tais condutas.

Barros (2015, p.02) afirma que: “o Direito Eleitoral tem como objetivo o estudo das normas e dos procedimentos que regulam o sufrágio e o voto popular, estabelecendo-se diretrizes para a consolidação do regime democrático.”

Conforme o art. 74 da Lei das Eleições a publicidade institucional, se usada de modo irregular, é considerada abuso de poder político:

Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009). (BRASIL, 1997).

Ressalta-se que o legislador agiu com muito pulso ao estabelecer sanções rígidas, como o cancelamento do registro ou do diploma, aos candidatos que fizeram mal uso da publicidade institucional.

1.4.1 Reeleição, abuso de poder político e a Lei n.º 9.504/1997

Teles relata que:

Ao longo de toda a história republicana, consolidou-se a proibição de ocupantes de cargos eletivos do Poder Executivo candidatarem-se para outro mandato. Ao mesmo tempo, exigia-se deles o afastamento do cargo, para disputar outro mandato eletivo. O fim visado pelo ordenamento jurídico eleitoral era impedir a utilização do poder de autoridade, ao mesmo tempo que assegurar a maior igualdade entre os concorrentes (TELES, 1998, p.159).

Tal proibição deixou de existir. Conforme previsão legal contida no art.14, § 5.º da Constituição Federal de 1988 admite-se a reeleição do Presidente da República, dos Governadores de Estado e do Distrito Federal, dos Prefeitos e de quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos para um único período subsequente.

A possibilidade de reeleição dos Chefes do Executivo adveio com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 16/1997. Além de poderem ser reeleitos, ao pleitearem o mesmo cargo no qual estão investidos não é preciso dele afastar-se, ou seja, não há necessidade de desincompatibilização.

Existem duas correntes, uma a favor e outra contrária à reeleição. A pró-reeleição aponta como vantagens: a continuidade da administração, a oportunidade dos eleitores elegerem o mesmo governo, se lhe convier, e para realização de políticas públicas de longo prazo, que demandam maior tempo (período acima de 4 anos); por outro lado, os que se posicionam contra, argumentam como afronta ao princípio da isonomia a permanência desses mandatários no poder, que dá margem para utilização de recursos públicos para fins eleitoreiros (BERNARDES NETO, 2007, p. 1).

No caso dos que defendem a reeleição o afastamento do cargo acarretaria de certa forma uma interrupção na continuidade da administração. Assim, o fato de permanecer nos cargos revelou a necessidade da edição de normas para coibir e controlar determinadas condutas que, porventura, esse candidato à reeleição praticasse utilizando a máquina administrativa a seu favor, com fins de promoção eleitoral, desrespeitando, assim, o princípio da igualdade de condições na disputa pelo cargo.

Com o propósito de assegurar a isonomia entre candidatos ao pleito eleitoral e combater possíveis condutas atinentes a ferir o princípio da igualdade, que visa garantir as mesmas oportunidades, não admitindo privilégios de uns em detrimento de outros, foi editada a Lei n.º 9.504/1997, conhecida como Lei das Eleições, que estabeleceu um regramento normativo para as eleições, elencando em seu art. 73 o rol de condutas vedadas.

Moraes, afirma que:

Na espécie, as condutas vedadas possuem natureza de uma obrigação de não fazer, isto é, proibições específicas, que estão intimamente ligadas, na sua origem, à Emenda Constitucional n.º 16/97, que permite a reeleição dos Chefes do Executivo (Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos). De outra parte, também possuem vínculo com os princípios constitucionais consagrados no art. 37 da Carta Maior, que impõem responsabilidade no cumprimento de deveres dos servidores públicos (MORAES, 2008, p.85).

1.5 Do uso indevido dos meios de comunicação

Segundo Almeida (2012, p.528): “o uso dos meios de comunicação social constitui o instrumento mais eficiente de poder político na atualidade”.

Assim, diante da ampla abrangência desses meios, que atingem a população em massa, caso venham a ser utilizados de forma abusiva poderão interferir de modo danoso na disputa eleitoral, ferindo, assim, o princípio da igualdade de oportunidades na concorrência.

Seguindo o mesmo entendimento, Silva dispõe:

Uso indevido dos meios de comunicação social trata-se da interferência lesiva representados por rádio, televisão, jornais, revistas periódicas de qualquer espécie e internet, de modo que venha a prejudicar ou favorecer candidatos, partidos ou coligações, conduta que venha a influenciar a vontade do eleitorado e desequilibrar o pleito (SILVA, 2014, p.11).

A internet, meio de comunicação de elevado alcance, poderá ser usada para veicular propaganda eleitoral, porém existem limites a serem respeitados. Conforme a Reforma Eleitoral de 2015 estará permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição e, antes desse período só será considerada propaganda eleitoral antecipada, se houver pedido explícito de voto, conforme dispõe o artigo abaixo:

Art. 36-A. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: (BRASIL, 2015)

Destaca-se no julgado abaixo que houve a utilização da televisão, veículo de amplo alcance, que atinge milhares de pessoas, pelo candidato para promover sua imagem com vistas à disputa eleitoral.

O uso irregular desse veículo pode acarretar graves danos ao processo eleitoral, uma vez que atinge o equilíbrio da disputa. Verifica-se neste caso, que o uso irregular dos meios de comunicação ficou comprovado nos autos:

Realizar propaganda eleitoral fora do período permitido ou com desrespeito às normas legais é uma afronta à lisura do pleito.

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2012. VEREADOR. ABUSO DO PODER ECONÔMICO. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO. CARACTERIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME. NÃO PROVIMENTO. 1. Para configuração do abuso do poder econômico, faz-se necessária a comprovação da gravidade das circunstâncias do caso concreto que caracterizam a prática abusiva, de modo a macular a lisura da disputa eleitoral. Precedentes. 2. No que concerne ao uso indevido dos meios de comunicação, o entendimento jurisprudencial do TSE preconiza que a caracterização do ilícito decorre da exposição massiva de um candidato nos meios de comunicação em detrimento de outros, afetando a legitimidade e a normalidade das eleições. Precedentes. 3. O Tribunal a quo consignou que as provas acostadas aos autos conduzem à configuração do abuso do poder econômico e do uso indevido dos meios de comunicação, na medida em que ficou demonstrada a gravidade da conduta perpetrada pelo recorrente em relação à isonomia no pleito, bem como a grande exposição do candidato em programa de televisão, com finalidade de promover sua candidatura. Assentou, ainda, que a propaganda irregular ficou comprovada nos autos. Logo, para modificar essas conclusões, seria necessário o reexame do acervo fático-probatório dos autos, providência que não se coaduna com a via estreita do recurso especial (Súmulas nos 71STJ e 279/STF). 4. Agravo regimental desprovido. (AgR-REspe nº 349-15.2012.6.27.0004/TO, Tribunal Superior Eleitoral, Relator: Ministro Dias Toffoli: Julgado em 11.03.2014).

1.6 Ação de investigação judicial eleitoral por abuso de poder

A Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE tem como principal função realizar a apuração de abusos de poder cometidos em pleitos eleitorais que afetam a lisura do processo. As penas são: inelegibilidade por 8 (oito) anos contados da data da eleição a qual concorreu e a cassação do registro ou diploma.

Os fatos tidos como abuso de poder tem que causar dano ao processo eleitoral, ficando comprovada sua gravidade. Porém, mesmo que esses fatos não alterarem o resultado das eleições, deverão ser apurados levando-se em consideração as circunstâncias em que foram praticados.

Ao tratar sobre investigação judicial eleitoral, Milagres, diz que:

Trata-se de mecanismo processual que objetiva resguardar a legitimidade e a normalidade do processo eleitoral em face de abuso de poder incidente antes ou depois da fase do registro de candidatura. Porém, tem a limitação da diplomação como termo final. Além da possibilidade do cancelamento do registro de candidatura, enseja os efeitos da inelegibilidade de que cuida o art. 1º, inciso I, alíneas *d* e *h*, da Lei Complementar n.º 64/90 (MILAGRES, 2010, p.163).

O inciso XIV, do art. 22 da LC n.º 64/90, redação dada pelo art. 2º da LC n.º 135/2010, dispõe:

Art.22 (...)

XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar; (BRASIL, 1990).

Ressalta-se quem pode entrar com a AIJE de acordo com o art. 22 da Lei Complementar 64/90 dispõe:

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 (...). (BRASIL, 1990).

O eleitor não possui legitimidade ativa para impetrar Ação de Investigação Judicial Eleitoral, cabendo apenas a partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral fazê-lo. Porém, nada impede que qualquer cidadão, ao tomar conhecimento de abuso de poder, informe aos que tem capacidade para que ajuízem essa ação. Vale salientar, a importância de cada cidadão fiscalizar as campanhas eleitorais, para que sejam combatidas e evitadas práticas de abuso de poder, pois, a lisura das eleições é um direito assegurado a todos

que fazem parte da Democracia.

Nas eleições gerais o pedido de abertura da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) será dirigida ao Corregedor-Geral ou Regional Eleitoral e nas eleições municipais será competente para conhecer e processar referida representação o Juiz Eleitoral, conforme disposto, respectivamente, nos arts. 22 e 24 da Lei Complementar n.º 64/1990.

Ocorre discussão sobre o prazo inicial no qual poderá ser impetrada. Porém, segundo entendimento do TSE, o ajuizamento poderá ser realizado antes da convenção e do registro dos candidatos. Já com relação ao prazo final coincidirá com a data da diplomação, pois, após esse evento, existe outra forma de representação a ser impetrada que é a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME).

CAPÍTULO II: PROPAGANDA POLÍTICA

2.1. Definição

Propaganda refere-se à disseminação de ideias, teorias, estilos, produtos, marcas, para que se tornem amplamente conhecidos e aceitos, objetivando conseguir cada vez mais adeptos, simpatizantes, seguidores das propostas e ideias apresentadas, consumidores para mercadorias ofertadas, ou seja, busca convencer e influenciar as pessoas para que aceitem, aprovem, seus produtos/ideias.

O Dicionário Aurélio define propaganda como:

1. Propagação de princípios, ideias, doutrinas, conhecimentos ou teorias. 2. Forma de promover o conhecimento e a aceitação de ideias, produtos, etc., por meio da veiculação na mídia de mensagens pagas; publicidade. 3. Arte e técnica de planejar, criar, executar e veicular mensagens de propaganda, publicidade.(FERREIRA, 2010, p.659)

Registra-se: a propaganda influencia nas escolhas das pessoas, pois, tem forte poder de atração e de persuasão, por isso, deve ser suficientemente clara. Trata-se de importante ferramenta de convencimento popular que pode ser utilizada, também, de maneira desleal, como tentativa para induzir na aceitação/opção por produtos, ideias apresentadas.

Nas palavras de Pinto Ferreira:

(...) a propaganda é uma técnica de apresentação de argumentos e opiniões ao público, de tal modo organizada e estruturada para induzir conclusões ou pontos de vista favoráveis aos seus anunciantes. É um poderoso instrumento de conquistar a adesão de outras pessoas, sugerindo-lhes ideias que são semelhantes às aquelas expostas pelos protagonistas.(PINTO FERREIRA, 1997, p.289).

No entanto, muitas vezes os marqueteiros usam técnicas ardilosas para convencer e influenciar na escolha das pessoas. Como exemplo, destaca-se a propaganda subliminar, técnica astuciosa, que induz o indivíduo a agir de forma inconsciente, pois, apresenta mensagens imperceptíveis de modo consciente, sendo capaz de causar forte influência na hora da escolha, quase que de maneira automática (BATISTA & RIOS, 2015, p.3). A propaganda subliminar, em várias ocasiões, com aparência de propaganda puramente comercial, apresenta-se disfarçada, imperceptível ao primeiro olhar, mas que fica gravada na mente das pessoas, que involuntariamente, podem ser influenciadas na hora de emitirem opinião.

Na órbita do Direito Eleitoral, a chamada propaganda política consiste em divulgar as propostas dos partidos políticos, lançar nomes para a escolha em convenções partidárias de pré-candidatos aos cargos eletivos, e em períodos de eleições, apresentar candidatos e seus planos de governo, com o objetivo, respectivamente, de conseguir adeptos aos partidos, apoio de filiados e votos dos eleitores.

A propaganda política realizada por partido/candidato, destinada ao cidadão, é direito assegurado legalmente. Todavia, não tem caráter absoluto, existindo limites estabelecidos por lei, que acaso desrespeitados, sujeita os infratores a sanções. Quando empregada de maneira desleal, a propaganda pode causar sérios prejuízos à Democracia, pois desequilibra o pleito, podendo interferir no resultado das eleições.

No Estado Democrático, como é o caso do Brasil, o povo detentor do poder, tem o direito de conhecer os aspirantes aos cargos públicos e suas propostas, visto que escolherão essas pessoas para administrar os bens públicos. Essa escolha é realizada por eleições periódicas, permitindo ao povo o exercício do voto para escolha de seus governantes. Da mesma forma, conforme já mencionado, a propaganda política é um direito dos candidatos/partidos, pois necessitam divulgar propostas fazendo-se conhecidos com o objetivo de angariar votos dos eleitores e conseguir filiados e seguidores, nessa ordem.

Assim, a propaganda política apresenta-se como importante ferramenta dos candidatos para convencer o eleitor com o propósito de vencer as eleições e para os partidos conseguir mais adeptos. Frisando-se mais uma vez, que esse mecanismo deverá observar normas legais, que, muitas vezes são desrespeitadas.

No Brasil, ocorrem vários casos em que candidatos a cargos públicos e os partidos políticos infringem a lei, contrariando as regras da propaganda. Principalmente em épocas eleitorais, diversas representações de propaganda irregular são protocoladas nos Cartórios Eleitorais do país.

Ressalta-se que propaganda política ilícita desrespeita o princípio da igualdade na disputa eleitoral causando desequilíbrio na concorrência e por consequência afeta a lisura do pleito. Sendo assim, é dever do Estado controlar e coibir os excessos com propaganda, aplicando sanções aos infratores, preservando o ideal de um Estado Democrático, que é garantir ao eleitor o exercício do voto de forma livre e consciente e aos candidatos as mesmas oportunidades na disputa, como o uso da propaganda, dentro da margem legalmente

permitida, para apresentarem-se ao povo e divulgarem suas propostas de governo, estando os concorrentes submetidos as regras iguais.

A propaganda política divide-se em três tipos: partidária, intrapartidária e eleitoral, reguladas no art. 36 da Lei das Eleições – Lei n.º 9.504/97:

Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 1º Ao postulante a candidatura a cargo eletivo é permitida a realização, na quinzena anterior à escolha pelo partido, de propaganda intrapartidária com vista à indicação de seu nome, vedado o uso de rádio, televisão e *outdoor*.

§ 2º No segundo semestre do ano da eleição, não será veiculada a propaganda partidária gratuita prevista em lei nem permitido qualquer tipo de propaganda política paga no rádio e na televisão. (BRASIL, 1997).

Aqui, o propósito da lei foi disciplinar a transmissão da propaganda política: eleitoral, intrapartidária e partidária, ditando regras de uso para evitar desequilíbrio na disputa que resulte em privilégios de uns em detrimento de outros.

2.1.1 Propaganda intrapartidária

A convenção partidária objetiva escolher dentro da agremiação quais candidatos disputarão as eleições. Sendo assim, a realização da propaganda intrapartidária é permitida, desde que seja, nas imediações do próprio partido, de forma interna e silenciosa, na quinzena anterior a convenção, com a finalidade de convencer os correligionários do partido a apoiar filiado que indicar seu nome para participar da disputa eleitoral. Além da escolha de candidatos, abre-se discussão acerca da união de partidos para formar coligações.

Vale salientar que após a convenção essa propaganda deverá ser retirada de imediato, pois a finalidade a qual se destinava não existe mais, tendo em vista, que não poderá ser usada como mecanismo para angariar votos dos eleitores, mas somente, conseguir dentro do próprio partido o apoio dos filiados.

Após a escolha dos candidatos em convenção não será permitido qualquer tipo de propaganda eleitoral, visto que, a campanha eleitoral para divulgação dos candidatos só começa um dia após a data final destinada ao registro de candidatura pela Justiça Eleitoral, que nas eleições 2016 é 15 de agosto. O período de campanha, portanto, se inicia dia 16 de

agosto.

As convenções partidárias, que antes ocorriam de 10 até 30 de junho do ano das eleições, com a Reforma Eleitoral de 2015 passou a ser de 20 de julho a 5 de agosto do referido ano.

Acerca dos meios de divulgação dessa propaganda o Boletim Informativo da Escola Judiciária Eleitoral do TSE – BIEJE de 2014 dispõe:

A lei proíbe a divulgação da propaganda intrapartidária por meio de rádio, televisão e *outdoor*, por serem meios de comunicação de massa (art. 36, § 1º, da LE), sujeitando o infrator à sanção prevista no art. 36, § 3º, da LE, e podendo, ainda, ser caracterizada como propaganda eleitoral extemporânea ou antecipada. (BIEJE, 2014, p.2).

De fato, muito pertinente vedar o uso de rádio, televisão e *outdoor*, tendo em vista que a utilização desses meios para transmitir propaganda intrapartidária atingiria amplamente a população, contrariando dispositivo legal, que a permite apenas dentro da agremiação destinada aos seus correligionários e não ao público em geral.

A convocação dos convencionais poderá ser realizada por meio de edital com o dia, hora e local em que se realizará ou pela notificação pessoal. O edital deverá ser publicado na imprensa local, e na sua ausência, ser afixado no Cartório Eleitoral da respectiva Zona. (CÂNDIDO, 2016, p.95).

Nas 24 horas após a convenção partidária, a respectiva ata (digitada) e a lista de presença, deverão ser entregues ao Cartório Eleitoral respectivo, em duas vias, para publicação e arquivamento destinado a compor os autos do registro de candidatura. (Res. TSE n.º 23.455/2015).

2.1.2 Propaganda partidária

A veiculação da propaganda partidária com acesso gratuito ao rádio e à televisão ocorre de forma continuada e visa divulgar ideologias e propostas dos partidos objetivando conquistar maior número de seguidores e filiados. Destaca-se que em momento algum é permitido mencionar nomes de pré-candidatos às eleições, uma vez que esse veículo se

destina somente a divulgar o partido.

Segundo raciocínio de Djalma Pinto (2010, p.272), através desse tipo de propaganda, os partidos podem criticar a administração do governo, e ao mesmo tempo, aproveitar para apresentar propostas de mudanças que, segundo defendem, seriam positivas, proporcionariam benefícios à população. Referida divulgação busca aumentar a representação do partido, para que se tornem grandes e politicamente fortes, de modo a obter maior número de representantes no poder. Consequentemente, mais representantes no poder proporciona ao partido maior atuação na política com forte poder de decisão, além de aumentar o tempo nas inserções de propaganda no rádio e na televisão.

Ramayana define propaganda partidária como:

A finalidade é divulgar os programas dos partidos, transmitir mensagens aos filiados sobre certos programas de atividade congressual e divulgar a posição do partido quanto aos temas de interesse nacional, tais como: educação, saúde, cultura, segurança pública, etc. (RAMAYANA, 2012, p.454).

O acesso gratuito ao rádio e à televisão destinado à propaganda partidária, disciplinado nos arts. 45 a 49 da Lei n.º 9.096/1995 - Lei dos Partidos Políticos, no decorrer dos anos passou por algumas alterações. Dentre as quais, a atual modificação no art. 49 pela Lei nº 13.165/ 2015:

Art. 49. Os partidos com pelo menos um representante em qualquer das Casas do Congresso Nacional têm assegurados os seguintes direitos relacionados à propaganda partidária:

I - a realização de um programa a cada semestre, em cadeia nacional, com duração de:

a) cinco minutos cada, para os partidos que tenham eleito até quatro Deputados Federais;

b) dez minutos cada, para os partidos que tenham eleito cinco ou mais Deputados Federais;

II - a utilização, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais, do tempo total de:

a) dez minutos, para os partidos que tenham eleito até nove Deputados Federais;

b) vinte minutos, para os partidos que tenham eleito dez ou mais deputados federais.

Parágrafo único. A critério do órgão partidário nacional, as inserções em redes nacionais referidas no inciso II do caput deste artigo poderão veicular conteúdo regionalizado, comunicando-se previamente o Tribunal Superior Eleitoral. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015).

O disposto nesse artigo confirma a vantagem do partido possuir muitos candidatos eleitos ocupando as Casas do Congresso Nacional. Observa-se que o critério de representação

foi adotado para determinar o tempo destinado a cada partido para usar o rádio e a televisão.

Outra mudança significativa relaciona-se à posição de destaque que a mulher conquistou na sociedade no decorrer dos anos, notadamente, no cenário da política nacional. De modo que, já em 2009, buscando promover e difundir a participação da mulher na política, ao art.45 da Lei n.º 9.096/95 foi incluído o inciso IV pela Lei n.º 12.034/2009, determinando que o órgão nacional de direção partidária fixasse o tempo destinado a essa participação, não podendo ser inferior a 10% (dez por cento).

O direito a inserções também foi estendido às mulheres conforme nova redação do inciso IV, art.45 da Lei n.º 9.096/95, alterada pela Lei nº 13.165/ 2015: “Art.45 (...) IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a que se refere o art. 49. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).”

Em outra vertente, como forma de prevenir abusos atinentes a desviar a finalidade da propaganda partidária, a lei estabeleceu regras para sua veiculação, conforme o art. 45, § 1º, da Lei n.º 9.096/95:

Art. 45. (...)

§ 1º Fica vedada, nos programas de que trata este Título:

I - a participação de pessoa filiada a partido que não o responsável pelo programa;

II - a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos;

III - a utilização de imagens ou cenas incorretas ou incompletas, efeitos ou quaisquer outros recursos que distorçam ou falseiem os fatos ou a sua comunicação.

Mais uma forma de prevenção refere-se à vedação com início em 1.º de julho do ano eleitoral da veiculação da propaganda partidária gratuita em cadeia de rádio e televisão, bem como qualquer tipo de propaganda política paga através destes meios de comunicação. Proibição mais que necessária, tendo por foco impossibilitar que partidos aproveitem a proximidade das eleições para construir imagens de candidatos de suas agremiações com vistas ao pleito.

Nas palavras de Djalma Pinto (2010, p.273): “A partir de 2002, passou-se a questionar a utilização do horário destinado à propaganda partidária para divulgação dos futuros candidatos da agremiação responsável pela veiculação do partido.”

Ainda, conforme esse autor identifica-se aqui duas infrações: a primeira

desobediência à proibição de utilizar referido meio para fazer propaganda de candidatos, e a segunda, por configurar como propaganda antecipada.

Assim, a lei prevê sanções para os dois casos: a do responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado o seu prévio conhecimento, a do beneficiário, ao pagamento de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou ao equivalente ao custo da propaganda, se este for maior (art. 36, § 3º, da Lei n.º 9504/97). Já ao partido, a perda do direito de transmissão no semestre seguinte, quando a infração ocorrer nas transmissões em bloco e quando nas transmissões em inserções, será punida com a cassação de tempo equivalente a cinco vezes o tempo da inserção ilícita, também no semestre seguinte (art. 45, § 2º, I e II da Lei n.º 9.096/1995).

2.1.3 Propaganda eleitoral

A propaganda eleitoral tem o propósito de apresentar os candidatos e suas propostas de governo com a finalidade de angariar votos dos eleitores. Citado meio de divulgação ocorre em períodos determinados por lei, conhecidos como campanhas eleitorais. Esse veículo busca construir a imagem do candidato e convencer os eleitores de que o mesmo representa a melhor opção, estando apto para ocupar o cargo em disputa.

Realizar propaganda eleitoral é direito assegurado no Código Eleitoral, que prevê sanções aos que de qualquer forma impedirem seu exercício: “Art. 248. Ninguém poderá impedir a propaganda eleitoral, nem inutilizar, alterar ou perturbar os meios lícitos nela empregados.”

No citado Código, as sanções estão previstas nos arts. 331 e 332: “Art. 331. Inutilizar, alterar ou perturbar meio de propaganda devidamente empregado: Pena - detenção até seis meses ou pagamento de 90 a 120 dias-multa. Art. 332. Impedir o exercício de propaganda: Pena - detenção até seis meses e pagamento de 30 a 60 dias-multa.”

Diferente da propaganda partidária transmitida de forma continuada, vedada apenas no segundo semestre do ano eleitoral, a propaganda eleitoral tem período certo para acontecer com a pretensão de divulgar candidatos para pleitos determinados. Ocorre que, a Reforma Eleitoral de 2015 reduziu o tempo de campanha de 90 para 45 dias antes das eleições, com início após 15 de agosto do ano do pleito. Prazo nem sempre seguido. Por oportuno, vale

destacar, que a propaganda eleitoral, provavelmente, seja a mais utilizada para burlar a igualdade na disputa. Sabe-se de casos em que candidatos usam essa ferramenta de forma irregular, com manobras, artimanhas, para conseguir os votos dos eleitores. Um exemplo é a prática de propaganda eleitoral fora do prazo permitido por lei, sobre a qual discorre Agra:

Se a data do início da propaganda eleitoral não for respeitada, aqueles que começaram mais cedo obterão maior vantagem porque dispõem de mais espaço para divulgar suas ideias, no que desequilibram o pleito eleitoral em virtude do acinte ao princípio de paridade das armas. A propaganda extemporânea pode servir para tentar obnubilar abusos das mais variadas categorias e intensidades (AGRA, 2012, p.100).

Confirmando o entendimento desse autor, ao utilizar a propaganda eleitoral antecipada o suposto candidato às eleições, obtém vantagens em relação a outros que só serão conhecidos na data legal estabelecida. Fato que, na verdade, desvirtua o processo de disputa, constitui manobra eleitoreira, ilegal, e por consequência, fere o princípio da igualdade.

A proibição da propaganda antecipada destina-se a evitar o abuso de poder econômico, tendo em vista que: quem tem mais dinheiro expõe mais seu nome e, portanto, sai em posição de vantagem (ilícita) em relação aos demais candidatos que ainda não puderam iniciar sua propaganda.

Todos os gastos com campanhas devem ser justificados por meio da prestação de contas à Justiça Eleitoral que analisará detalhadamente os recursos utilizados verificando a obediência ao período, tipo e limites permitidos por lei.

Gastos com propaganda antecipada não poderá fugir ao controle da Justiça Eleitoral, fazendo com que o candidato que abuse do poder econômico possa antecipadamente (e sem limite legal) usar da força do dinheiro para atingir um número maior de possíveis eleitores. Cumpre destacar, que um dos propósitos da reforma eleitoral de 2015 foi diminuir os gastos nas campanhas eleitorais, por isso, reduziu o período da propaganda eleitoral.

A propaganda antecipada, ou seja, realizada fora do período legal, que no pleito de 2016 ocorre de 16 de agosto até o dia da eleição, poderá apresentar-se de forma sorrateira, mascarada através da propaganda subliminar ou de forma expressa (JAIRO GOMES, 2016, p. 488). Ambas são ilegais, porém a subliminar necessita de maior análise para ser comprovada, uma vez que, aparece escondida, como se fosse outra mensagem, ou seja, possui sentido dúbio

2.2 Propaganda subliminar

A propaganda subliminar possui duplo significado. Na verdade, esse tipo de propaganda traz subtendidas ideias secundárias, que só são perceptíveis se analisadas com atenção e por partes, invisíveis à primeira vista. Ficam no subconsciente das pessoas, podendo influenciá-las na hora da escolha (BATISTA & RIOS, 2015, p.3).

Um exemplo é quando uma pessoa almejando fins de promoção pessoal coloca uma placa na entrada da cidade onde pretende disputar o pleito vindouro desejando Feliz Natal e Próspero Ano Novo, com detalhes como cores, números, nomes, ou seja, com configurações iguais às que serão utilizadas em sua campanha eleitoral. Cabe frisar que, não só a imagem configura esse ilícito, sendo considerada também, a veiculação de mensagens sonoras com referência a nome de pretense candidato ou sua profissão.

Esse tipo de conduta ocorre com frequência em anos eleitorais. Pessoas almejando cargos públicos utilizam-se desses ardis para influenciar na escolha dos eleitores, mesmo antes do período permitido para realização das campanhas eleitorais. Esse tipo de propaganda é ilegal e causa desequilíbrio na disputa eleitoral.

Diante disso, é relevante destacar decisão abaixo sobre configuração de propaganda subliminar em que ocorreu a distribuição de calendários e fixação de *outdoor* com fins políticos:

Representação. Propaganda eleitoral antecipada. 1. A propaganda eleitoral antecipada pode ficar configurada não apenas em face de eventual pedido de votos ou de exposição de plataforma ou aptidão política, mas também ser inferida por meio de circunstâncias subliminares, aferíveis em cada caso concreto, afigurando correta a decisão regional que, diante do fato alusivo à distribuição de calendários, com fotografia e mensagem de apoio, concluiu evidenciada a propaganda extemporânea. 2. A jurisprudência desta Corte, firmada nas eleições de 2006, é de que mensagens de felicitação veiculadas por meio de *outdoor* configuram mero ato de promoção pessoal se não há referência a eleições vindouras, plataforma política ou outras circunstâncias que permitam concluir pela configuração de propaganda eleitoral antecipada, ainda que de forma subliminar. Agravos regimentais desprovidos. (Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 28.378/BA, rel. Min. Arnaldo Versiani, em 25.8.2010, Informativo nº 26/2010).

Aqui, o Tribunal Eleitoral considerou que mensagens de felicitações que não façam referência a eleições futuras configuram somente promoção pessoal. Porém, considerou a

existência de propaganda subliminar na distribuição de calendário, pois, os candidatos na verdade tiveram a intenção de promover a imagem antes da data permitida, uma vez que nos calendários tinham fotos e mensagens de apoio de cunho eleitoral ficando configurada propaganda antecipada.

CAPÍTULO III: PROPAGANDA INSTITUCIONAL VEDADA

3.1 Previsão legal

Propaganda institucional é aquela veiculada para divulgar à população os planos e programas do governo, e está ligada ao dever da transparência, ou seja, a obrigação dos administradores públicos prestarem contas de sua gestão explicando o destino dado aos recursos. Aos governos, é lícito divulgar campanhas, dentre outras, de prevenção de doenças, combate a epidemias, conscientização acerca do perigo no trânsito, entre outras questões sociais que precisam ser esclarecidas à população.

A propaganda institucional deverá ater-se a veicular apenas assuntos de caráter educativo, informativo ou de orientação social, livre de qualquer ato que caracterize promoção pessoal, conforme o previsto no § 1.º do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Como aduz Jairo Gomes (2012, p.389) essa propaganda: “deve ser realizada para divulgar de maneira honesta, verídica e objetiva os atos e feitos da administração, sempre se tendo em foco o dever de bem informar a população. Para configurar-se, deve ser custeada com recursos públicos e autorizada por agente público”.

Para tanto, como forma de prevenir possível desvio de finalidade desse instrumento de divulgação, ou seja, evitar seu uso para fins de promoção pessoal visando disputas políticas, a lei veda a sua prática três meses antes das eleições, de acordo com a alínea b, do VI, do art. 73, da Lei n.º 9.504/1997:

Art. 73 (...)

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;

Importante lembrar que a referida proibição alcança somente os agentes públicos da esfera administrativa com cargos em disputa eleitoral, de acordo com o disposto no § 3, art. 73 da Lei 9.504/1997. Assim, nas eleições municipais tal proibição refere-se apenas aos

cargos de Prefeito, Vice e Vereadores.

A Resolução TSE n.º 23.457/2015, visando o pleito 2016, dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Essa instrução apresenta um capítulo sobre as condutas que são vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral, mencionando a data exata a partir da qual a veiculação da propaganda institucional está proibida, ou seja, a partir de 2 de julho de 2016, neste ano eleitoral:

Art. 62 (...)

VI - a partir de 2 de julho de 2016 até a realização do pleito:

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

A lei prevê algumas exceções reconhecidas como urgentes e graves pela Justiça Eleitoral. A publicidade institucional também é permitida no caso de propaganda de produtos ou serviços que tenham concorrência no mercado. Exceções usadas em várias ocasiões como pretexto para veicular propaganda de governo nos três meses anteriores às eleições, onde ocorre total proibição, alegando casos urgentes e graves, quando na verdade, são desprovidos desse caráter.

Acerca das exceções da alínea “b”, inciso VI, da Lei n.º 9.504/1997 Ramayana entende que:

Na alínea “b”, a lei impede a influência do eleitorado por propagandas institucionais que valorizem a atuação de determinada gestão administrativa, ressalvando-se os casos de grave e urgente necessidade pública. Não se exige apenas a **urgência** da comunicação, mas também a **gravidade** do fato ocorrido, sob pena de eventual representação na forma legal. (grifo do texto original). (RAMAYANA, 2012, p.557).

A decisão abaixo foi pela não configuração de grave e urgente necessidade pública:

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ELEITORAL. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. CARÁTER INFORMATIVO. TRÊS MESES ANTES DA ELEIÇÃO. APLICAÇÃO DO ART. 73, VI, "B" DA LEI N. 9.504/1997. RECURSO. IMPROVIMENTO. PEDIDO. INDEFERIMENTO. 1. Na persecução do interesse público, o princípio da publicidade dos atos da Administração Pública não se revela absoluto, mas, antes, sofre restrições, em prol da manutenção da garantia da isonomia entre os candidatos, da moralidade e legitimidade do pleito (TSE, ARESPE n.º 25.786, Rel. Min. Caputo Bastos, DJ de 22.08.06). 2. A regra, constante da alínea "b" do inciso VI do artigo 73 da Lei n.º 9.504/97, é não se ter publicidade institucional no período de três meses

que antecedem às eleições, surgindo a exceção quando direcionada a fazer frente a "(...) grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral". Precedentes do TSE. 3. Não demonstrada a gravidade e urgência da necessidade pública apontada, impõe-se o improvemento do recurso e o indeferimento do pedido. (Recurso Eleitoral 502-05.2012.6.25.0004 Acórdão 1027/2012, relatora Juíza Cléa Monteiro Alves Schlingmann, julgado em 12.09.2012, publicado no DJE/SE em 13.09.2012, pág. 7).

Conforme mencionado, a lei veda a propaganda institucional nos três meses que antecedem as eleições, salvo, nos casos de grave e urgente necessidade pública que precisa de reconhecimento da Justiça Eleitoral. No caso apresentado, negou-se provimento ao recurso eleitoral contra juiz que extinguiu sem resolução do mérito, por falta de possibilidade jurídica do pedido, autorização para que Município realizasse divulgação, através da distribuição de folder e transmissão de vinhetas por meios de carros de som, de programas executados pela Secretaria Municipal de Inclusão Social, alegando caráter informativo de urgência e gravidade (Recurso Eleitoral 502-05.2012.6.25.0004 Acórdão 1027/2012, rel. Juíza Cléa Monteiro Alves Schlingmann, 13.09.2012). Enfatiza-se que a decisão foi acertada, justificando-se, neste caso, pela ausência de urgente e grave necessidade pública; reconhecida, por exemplo, em casos de calamidade causada por fortes chuvas, ou até mesmo, por rompimento de represas que atingem e destroem cidades inteiras deixando milhares de desabrigados.

Além dessas ocorrências, campanhas de saúde são consideradas graves e urgentes e caracteriza necessidade pública, portanto, a divulgação deve ser autorizada, como em relação à campanha nacional de controle da gripe:

Publicidade institucional. Divulgação. Campanha nacional de prevenção e controle da gripe. Excepcionalidade. Autorização. A distribuição de material informativo visando à conscientização da sociedade sobre a importância da adoção de medidas preventivas contra o vírus da Gripe A (H1N1) enquadra-se na ressalva contida na parte final da alínea b do inciso VI do art. 73 da Lei no 9.504/97. A regra contida na alínea b do inciso VI do art. 73 da Lei no 9.504/97 proíbe divulgação de publicidade institucional nos três meses anteriores ao pleito, inclusive campanha de entidade da administração indireta. Tal restrição legal tem por objetivo assegurar a igualdade de oportunidade entre os candidatos a cargos eletivos. Entretanto, a Lei das Eleições exige, expressamente, o reconhecimento pela Justiça Eleitoral das situações que excepcionam a vedação contida na alínea b, ou seja, aquelas que configuram grave e urgente necessidade pública a legitimar a veiculação de publicidade institucional. Uma vez reconhecida a situação de excepcionalidade e a ausência de cunho eleitoral, o TSE vem autorizando a veiculação de campanhas publicitárias institucionais no período vedado. Pedido de autorização deferido, com a ressalva de ser observado o disposto no § 1.º do art. 37 da Constituição Federal. Nesse entendimento, o Tribunal, por unanimidade, autorizou a veiculação da propaganda, excepcionalmente e com ressalva. (Petição nº 2.021-91/DF, Rel.: Min. Aldir Passarinho Junior, em 12.08.2010, Informativo nº 24/2010).

Importante que a lei não estabelece limite de gastos destinados à veiculação de propaganda institucional permitida. Todavia, visando evitar aumento demasiado com esse instituto no primeiro semestre do ano eleitoral, ocasião em que é permitido, o legislador determinou que tais valores não excedessem a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito. Aqui se visualiza a precaução do legislador para manter o equilíbrio na disputa eleitoral, cuidando para evitar que gastos excessivos com publicidade institucional no ano eleitoral sejam usados como forma de promover imagem de candidato, notadamente os que disputam a reeleição, de modo que venha a afetar a igualdade da concorrência.

O julgado abaixo trata acerca dos gastos com propaganda institucional além do limite permitido no primeiro semestre do ano eleitoral:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. GASTOS COM PUBLICIDADE ACIMA DA MÉDIA SEMESTRAL DOS ÚLTIMOS TRÊS ANOS. PROPORCIONALIDADE NÃO PREVISTA NA NORMA DO ART. 73, VII, DA LEI Nº 9.504/97. IMPOSSIBILIDADE DE INTERPRETAÇÃO AMPLIATIVA. AGRAVO DESPROVIDO. 1. A norma estabelece como conduta vedada a realização, antes de três meses do pleito, “de despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição”. 2. A pretensão de fazer prevalecer o entendimento de que o parâmetro a ser utilizado quanto aos gastos com publicidade institucional no ano eleitoral deve ser proporcional à média de gastos nos semestres anteriores ao ano do pleito implica interpretação ampliativa da norma, o que não é permitido ao intérprete, em especial quando acarreta a restrição de direitos. 3. No caso em tela, ainda que se considerasse tal critério de proporcionalidade, o valor gasto a mais foi de 11,61% do limite semestral, adotado pela Corte Regional. 4. Tal circunstância revela que a cassação dos registros não seria proporcional à prática da suposta conduta vedada. 5. Agravo a que se nega provimento. (Recurso Ordinário 1800-81.2010.6.01.0000, Rio Branco/AC, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 25.3.2014, publicado no DJe/TSE 079 em 30.4.2014, pág. 37).

Na visão de Djalma Pinto (2010, p.278): “Trata-se de norma de grande importância para a preservação da igualdade na disputa entre os postulantes de cargo eletivo, sobretudo, no caso de reeleição.”

Seguindo o raciocínio desse autor verifica-se que o uso da publicidade institucional através da televisão, meio de comunicação de massa, de modo irregular, por candidatos à reeleição antes dos três meses anteriores ao pleito, quebra o equilíbrio da disputa, cabendo à Justiça Eleitoral suspendê-la de imediato.

Os sites de órgãos públicos destinados a publicidade de atos do governo, não poderão realizar propaganda no período vedado, devendo ater-se a informações neutras sem cunho

eleitoral (JAIRO GOMES, p. 544, 2016).

Além do mais, candidatos à reeleição, ora detentores do poder, querendo ou não, de certa forma, ao disputar o pleito, ocupam posição vantajosa em relação aos demais postulantes, uma vez que, a divulgação dos programas realizados em sua gestão, mesmo os de veiculação permitida, contendo caráter educativo, informativo ou de orientação social, favorecem sua imagem, o que já configura privilégio (COELHO, 2014, p.21). Mesmo que a mensagem esteja vinculada à instituição e não a pessoa do gestor, como determinado na lei, possivelmente, a administração realizada no primeiro mandato servirá de norte para que os eleitores decidam se aquele governo deve continuar, elegendo-o ou não, para o segundo mandato.

Agora, vem à tona o problema da utilização da propaganda institucional por candidatos à reeleição como instrumento de promoção eleitoral. Argumenta-se bastante acerca dessa questão que desequilibra o pleito e necessita cada vez mais ser fiscalizada, identificada e combatida.

3.2 Publicidade institucional e os princípios da publicidade e da impessoalidade

Os princípios constitucionais da publicidade e da impessoalidade, essenciais à democracia, guardam estreita relação com o instituto da publicidade governamental, ou seja, precisa de divulgação (publicidade) e de maneira impessoal com finalidade apenas de informar à população acerca dos atos da Administração Pública.

O princípio da impessoalidade requer do administrador público o dever de agir com ausência de interesse particular, ou seja, sempre no sentido de atender a fins públicos, voltados à coletividade. Respeita o referido princípio, o administrador público que, ao fazer uso da propaganda institucional, veicule somente questões de caráter educativo, informativo ou de orientação social, livre de qualquer ato que caracterize interesse próprio, conforme o previsto no § 1.º do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2011, p.195) a propaganda institucional não pode vincular os atos de gestão ao ocupante do cargo, visando fins de promoção pessoal. No mesmo sentido, ao tratar sobre o princípio da impessoalidade Alexandre Mazza discorre:

Desdobramento fundamental do princípio da impessoalidade é a **vedação da promoção pessoal** de agentes ou autoridades. A maior preocupação do legislador foi impedir que a propaganda dos atos, obras e programas do governo pudesse ter um caráter de pessoalidade por meio da associação entre uma realização pública e o agente público responsável por sua execução. (ALEXANDRE MAZZA, 2013, p.82) (grifo do texto original).

Enfatiza-se: veicular publicidade institucional de forma irregular para promover imagem de si próprio ou de terceiros contraria o princípio constitucional da impessoalidade.

Por sua vez, o princípio da publicidade refere-se ao dever de prestar informações à população, cabendo ao administrador público agir com transparência dando satisfação à coletividade dos atos de sua gestão, porém, sem usar meios de promoção pessoal.

Para tanto, pensando no dever da transparência, destinado à informação que deve ser prestada à coletividade acerca dos atos e programas de governo, existe dispositivo constitucional regulamentando a publicidade institucional. Porém, não é permitida sua veiculação nos três meses anteriores às eleições, como forma de garantir a igualdade entre os concorrentes. Essa restrição tem o sentido de impedir que o detentor do poder abuse da autoridade e utilize esse instrumento com fins eleitorais.

Referida proibição foi questionada por Cléve *et.al* (2010, p.3) alegando negação ao princípio constitucional da publicidade, devido a ampla abrangência da restrição. Por outro lado, Agra (2012, p.97), menciona o entendimento do TSE (Ac. de 1.º.08.2006 no AgRgREsp 25.786, rel. Min. Caputo Bastos): “No entanto, esse princípio não se revela absoluto, pois é mitigado em prol da manutenção da garantia da isonomia entre candidatos, da moralidade e legitimidade do pleito.”

3.3 Diferença entre propaganda institucional e promoção pessoal

Promoção pessoal na seara do Direito Eleitoral ocorre toda vez que ocupantes de cargos públicos usam sua posição para construir uma imagem pública positiva de si mesmo ou de terceiros, usando a “máquina administrativa” a seu favor, visando objetivos políticos.

Muito se questiona acerca do desvio de finalidade da publicidade institucional, usada para mascarar a promoção pessoal, notadamente por candidatos à reeleição, que com o poder nas mãos, buscam construir sua imagem pessoal ou de terceiros. De acordo com BIEJE (2014, p.8) e Ramayana (2012, p.496) tal conduta descaracteriza a publicidade institucional que

assume o papel de propaganda eleitoral.

Publicidade institucional com fins pessoais, visando eleições futuras, revela o anseio de muitos políticos em permanecer no poder, assim, vasculham todas as formas possíveis para promover sua imagem, seja por meio legal ou através de ardis. Na verdade, são, por assim dizer, “políticos de carreira”.

Nesse sentido, preleciona Coneglian:

(...) o detentor do poder é um político. Sua vida política, sua eleição, sua reeleição, dependem do conhecimento que o povo tiver das obras que fez. Enquanto está lutando para chegar ao poder, ele usa as formas de publicidade que lhe são apresentadas e sobre as quais nem sempre tem o domínio, já que ele é apenas um produto a ser vendido. Mas, principalmente, ele usa as formas de publicidade ao seu alcance e paga por elas. E quando chega ao poder, vê à sua frente toda uma estrutura de propaganda. E não precisa pagar por ela com seu próprio dinheiro ou com verba de sua campanha. E então, usa sua estrutura (CONEGLIAN, 2014, p.452).

Identificam-se demasiados casos de propaganda institucional irregular, intencionalmente, para promover a imagem do agente detentor do poder ou de terceiros, visando pleitos futuros. Nesse tipo de propaganda a promoção pessoal existe, no entanto, vem mascarada, escondida, o pretexto usado é que se trata de propaganda da instituição para dar transparência a atos do governo. Destaca-se o acórdão:

REPRESENTAÇÃO. ELEIÇÕES 2014. PROPAGANDA INSTITUCIONAL.MUNICÍPIO. OUTDOOR. ALUSÃO À PROPAGANDA DE CAMPANHA DE CANDIDATO AO CARGO DE GOVERNADOR. IRREGULARIDADE.CONFIGURADA. RETIRADA DO MATERIAL PUBLICITÁRIO. MULTA. NÃO APLICAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. REMESSA DE CÓPIA DOS AUTOS PARA APURAÇÃO DE POSSÍVEL INFRAÇÃO AO ART. 73 DA LEI 9.504/97. 1. O administrador público tem o dever de manter os administrados a par dos atos e realizações do Poder Executivo e o faz por intermédio de periódicos oficiais ou mesmo através de propaganda institucional nos diversos meios de comunicação social. A propósito, a publicidade é de tamanha importância que o legislador constituinte a estabeleceu como princípio da Administração Pública, previsto no art. 37, caput, da CF. 2. Na espécie, sob a alegação de prestação de contas à população das obras e serviços realizados, foram espalhados diversos *outdoor* em praças e avenidas do município de Itabaiana, nos quais se vê, sob o fundo azul, a frase em letras grandes: "Mudou Sim! E foi pra Melhor", com realce na palavra "sim" e "melhor", em alusão à propaganda de campanha do candidato ao cargo de Governador Eduardo Político, aliado político do prefeito municipal. 3. Procedência de representação, com determinação de retirada do material publicitário, sem imposição de sanção pecuniária por ausência de previsão legal. (Recurso na Representação 987-46.2014.6.25.0000, Acórdão 284/2014, relatora Juíza Lidiane Vieira Bomfim Pinheiro de Meneses, julgado e publicado na Sessão de 22.9.2014).

Importante salientar, que acaso realizada veiculação ilegal por meio de publicidade institucional, fora do período de campanha, poderá configurar, além das outras irregularidades, propaganda eleitoral antecipada.

O TSE entende que, salvo as hipóteses autorizadas em lei, a permanência de propaganda institucional durante o período vedado é suficiente para que se aplique a multa do art. 73, § 4.º, da Lei n.º 9.504/97, sendo irrelevante que a peça publicitária tenha sido autorizada e afixada em momento anterior, *in verbis*:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. CONDOTA VEDADA. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL, MULTA. 1. Não violação ao art. 275 do Código Eleitoral ou ao art. 93, IX, da Constituição Federal quando o órgão jurisdicional se manifesta a respeito de todas as questões suscitadas pelas partes, adotando, em alguns trechos da decisão, a manifestação do Ministério Público Eleitoral. Precedente: AgR-REspe n.º 227-04, de minha relatoria, DJEde 10.4.2014. 2. Se o Tribunal de origem concluiu que houve veiculação de propaganda institucional no período vedado, mediante peça publicitária de caráter autopromocional utilizada em vários serviços e bens da municipalidade, a revisão de tal entendimento demandaria o reexame de fatos e provas, providência vedada em sede extraordinária (Súmulas 7, do STJ e 279, do STF). 3. Na linha da jurisprudência desta Corte Superior, salvo as hipóteses autorizadas em lei, a permanência de propaganda institucional durante o período vedado é suficiente para que se aplique a multa do art. 73, § 4.º, da Lei n.º 9.504/97, sendo irrelevante que a peça publicitária tenha sido autorizada e afixada em momento anterior. 4. É incabível a redução da multa aplicada por meio de decisão devidamente fundamentada, especialmente quando as informações registradas no acórdão regional denotam o uso da propaganda vedada em vários bens e serviços da administração municipal. Precedentes: AgIR-AI n.º 4109-05, rei. Mm. Marcelo Ribeiro, DJE de 10.8.2011; e AgR-REspe n.º 441-73, rei. Mm. Arnaldo Versiani, DJE de 28.6.2011. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgR-Respe n.º 618-72.2012.6.13.0318/MG, Tribunal Superior Eleitoral, Relator: Ministro Henrique Neves da Silva, Julgado em 16.10.2014).

3.4. Sanções aplicáveis ao uso da propaganda institucional com fins eleitorais

Visando prevenir, combater e coibir a publicidade institucional ilegal para fins políticos, a lei prevê sanções para responsabilizar quem use de forma ilegal esse instituto danoso ao regular processo eleitoral.

A aplicação de multa está entre as sanções aplicadas neste caso, conforme o art. 73, § 4.º da Lei das Eleições: “§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR. (BRASIL, 1997).”

A Resolução TSE n.º 23.457/2015 sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições de 2016, dispõe no art.

62, § 4.º e 6.º:

Art. 62 (...)

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os agentes responsáveis à multa no valor de R\$5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos) a R\$106.410,00 (cento e seis mil, quatrocentos e dez reais), sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (Lei nº 9.504/1997, art. 73, § 4º, c.c. o art. 78).

§ 6º As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência (Lei nº 9.504/1997, art.73, § 6º).

Cabe destacar que a existência de sanções, de certa forma, inibe e evita a ação dos infratores, bem como a sua aplicação comprova que a lei existe e deve ser respeitada, alertando, esclarecendo, acerca das consequências das penalidades, muitas vezes severas, podendo ocasionar ao responsável, se candidato, até mesmo, o cancelamento do registro ou do diploma. Além disso, se a conduta for considerada abuso de autoridade, será aplicada a sanção de inelegibilidade para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou.

A aplicação da sanção por abuso de autoridade está disciplinada no art. 74 da Lei das Eleições: “Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009). (BRASIL, 1997).”

De acordo com Coneglian (2014, p.478): “Para que se configure o abuso de autoridade previsto no art. 22 da LC 64/90, existe a necessidade de que aquele abuso de autoridade tenha caráter eleitoral, ou seja, a publicidade institucional deve ofender o § 1.º do art. 37 da Constituição e ainda se caracterizar como propaganda eleitoral”.

A ação cabível para investigar a ocorrência de abuso de autoridade é a AIJE – Ação de Investigação Judicial Eleitoral, podendo qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral entrar com representação à Justiça Eleitoral, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e solicitar a investigação judicial, alegando a existência de abuso de autoridade, em benefício de candidato ou de partido político.

Diante do exposto, destaca-se o Recurso Ordinário ao TSE contra decisão do TRE:

RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2014. GOVERNADOR. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO, DE AUTORIDADE E ECONÔMICO. CONDUTA VEDADA A AGENTES PÚBLICOS. PROVIMENTO PARCIAL. IMPOSIÇÃO DE MULTA. Do abuso de poder político e econômico (art. 22 da LC 64/90), do abuso de autoridade (art. 74 da Lei 9.504/97) e das condutas vedadas a agentes públicos (art. 73, IV, VI, b, e § 10, da Lei 9.504/97). 1. Abuso de poder político configura-se quando agente público, valendo-se de condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, desequilibra disputa em benefício de sua candidatura ou de terceiros, ao passo que abuso de poder econômico caracteriza-se por emprego desproporcional de recursos patrimoniais, públicos ou privados, de forma a comprometer a legitimidade do pleito e a paridade de armas entre candidatos. Precedentes. 2. Constitui abuso de autoridade infringência ao art. 37, § 1º, da CF/88, segundo o qual publicidade de atos, programas, obras e serviços de órgãos públicos não conterà nomes, símbolos ou imagens que impliquem promoção pessoal de autoridades ou servidores (art. 74 da Lei 9.504/97). 3. É vedado a agente público favorecer candidato mediante a) distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados/subvencionados pela Administração (art. 73, IV, da Lei 9.504/97); b) criação de programa social no ano do pleito sem autorização em lei e execução orçamentária no exercício anterior (§ 10 do art. 73) e c) propaganda institucional de atos, programas e serviços nos três meses que antecedem a eleição (inciso VI, b). Do caso dos autos. 1. Imputa-se ao recorrido, reeleito Governador do Rio de Janeiro, prática de referidos ilícitos em virtude de implantação, em abril de 2014, logo após assumir o cargo, do programa Gabinete Itinerante, por meio do qual servidores estaduais - em algumas oportunidades, na presença do chefe do Poder Executivo - percorreram Municípios do Estado para cadastrar solicitações e reivindicações da população. 2. Afirma-se, ainda, que o programa foi amplamente divulgado em propaganda eleitoral como plataforma de campanha, mediante confecção de quinhentos e quarenta mil encartes, e também em publicidade institucional, com uso da imagem do Governador. Do Gabinete Itinerante. 1. O conjunto probatório - documental e testemunhal - revela que o Gabinete Itinerante consistiu unicamente em ato de governo praticado no primeiro semestre de 2014 e suspenso em julho, em parceria com órgãos como Defensoria Pública, com atendimento a 2.897 cidadãos, sem qualquer evidência direta ou indireta de pedido de votos ou menção ao pleito que se aproximava. 2. Também resta claro que o Governo Itinerante constituiu verdadeira ouvidoria, em que demandas em áreas como segurança, saúde, educação e transporte foram reduzidas a termo e encaminhadas a posteriori a órgãos do Executivo Estadual para adoção de medidas cabíveis. Consta dos autos, ainda, que inúmeros atendimentos limitaram-se a pedidos de informações e que outros disseram respeito a programas, obras e serviços de competência da União ou dos Municípios visitados. 3. Ademais, não há nos autos informação sobre quando as reivindicações registradas pelo Gabinete Itinerante foram atendidas, tampouco se decorreram de programa social criado no ano do pleito ou implicaram concessão de benefícios com fins eleitorais. No ponto, entrega de camisa de time de futebol pelo Governador a criança é fato absolutamente atípico sob ótica de abuso de poder ou conduta vedada. 4. A instalação do Gabinete Itinerante envolveu custos apenas de deslocamento aos Municípios, sendo os de pessoal e de material já previstos nas respectivas rubricas e os de água e eletricidade suportados pelas Prefeituras. 5. Inexiste, portanto, abuso de poder político e econômico ou condutas vedadas do art. 73, IV e § 10, da Lei 9.504/97. Da referência ao Gabinete Itinerante na propaganda eleitoral do recorrido Luiz Fernando de Souza. 1. Candidato à reeleição pode apresentar em sua propaganda realizações de seu governo, por se tratar de ferramenta inerente ao debate desenvolvido em disputa pelo voto do eleitorado. Precedentes. 2. Nesse contexto, a impressão e distribuição de quinhentos e quarenta mil encartes de propaganda, durante período eleitoral, citando promessas de campanha e o Gabinete Itinerante como uma das ações de governo implementadas, não configura abuso de poder político. 3. O fato de a empresa contratada para confeccionar o material manter contrato com o Governo do Estado é, por si só, insuficiente para caracterizar ilícito eleitoral, porquanto inexistente prova de que recursos públicos foram utilizados na campanha e houve devido registro na prestação de contas. Da propaganda

institucional sobre o Gabinete Itinerante. 1. As ações do programa foram divulgadas no sítio oficial do Governo Estadual na internet (mediante quinze notícias, a partir de abril de 2014) e no respectivo canal do youtube (por meio de quatro vídeos, com duração média de 1m30s cada) até primeira quinzena de agosto do referido ano. 2. A permanência dessa publicidade nos três meses que antecedem o pleito caracteriza conduta vedada do art. 73, VI, b, da Lei 9.504/97, irrelevantes termo inicial de veiculação e falta de caráter eleitoral, devendo as sanções cabíveis - multa e cassação de diploma - observar o princípio da proporcionalidade. Precedentes. 3. Na espécie, é suficiente imposição de multa no mínimo legal para cada um dos recorridos (R\$ 5.350,00), porquanto inexistiu menção ao pleito que se aproximava ou à candidatura, não há dados de audiência (à exceção de um dos vídeos do youtube, visto por apenas cento e oito pessoas), o conteúdo deixou de circular faltando ainda setenta e cinco dias para o segundo turno, a diferença entre primeiros e segundos colocados foi de quase um milhão de votos e não se tem grande número de notícias e vídeos. 4. De outra parte, apesar de o Gabinete Itinerante ter funcionado como ouvidoria, sem distribuição de benesses ou atos de campanha, é incontroverso que a imagem e as palavras do recorrido Luiz Fernando Pezão acerca do programa foram reproduzidas tanto no sítio oficial do Governo do Estado - em oito das quinze notícias - como nos quatro vídeos do canal do youtube. 5. Com advento do instituto da reeleição, é corriqueiro que chefes do Poder Executivo a níveis federal, estadual e municipal, a pretexto de divulgar obras, serviços e outras atividades governamentais, realizem promoção em benefício próprio ou de terceiros visando futura candidatura. Essa conduta, além de absolutamente reprovável pelo uso da Administração Pública como verdadeiro veículo de divulgação pessoal, inserindo o administrador em clara vantagem perante seus adversários com recursos do erário, afronta os principais valores que norteiam a publicidade institucional, a qual deve possuir cunho exclusivamente informativo, educativo ou de orientação social. 6. Contudo, no caso específico, em virtude dos aspectos já esclarecidos no item 3 deste tópico - falta de menção expressa ao pleito e de dados de audiência, retirada da publicidade ainda no início da campanha, grande diferença de votos e poucas notícias - as sanções de cassação de diploma e de inelegibilidade por abuso de poder (art. 22, XIV, da LC 64/90) são igualmente desproporcionais à conduta, o que não impede sua apuração em outras esferas. Conclusão. 1. Recurso ordinário parcialmente provido para aplicar a cada um dos recorridos multa de R\$ 5.350,00 com base no art. 73, VI, b e § 4º, da Lei 9.504/97. (Recurso Ordinário nº 378375, Acórdão de 03/05/2016, Relator(a) Min. ANTONIO HERMAN DE VASCONCELLOS E BENJAMIN, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 107, Data 06/06/2016, Página 9-10).

Trata-se de Recurso Ordinário interposto pela oposição contra acórdãos proferidos pelo TRE/RJ que julgou improcedência dos pedidos, referente a apuração de várias práticas possivelmente contrárias à legislação eleitoral, realizada por agente público que instituiu o Gabinete Itinerante em seu Governo. As práticas foram as seguintes: “Do abuso de poder político e econômico (art. 22 da LC 64/90), do abuso de autoridade (art. 74 da Lei 9.504/97) e das condutas vedadas a agentes públicos (art. 73, IV, VI, b, e § 10, da Lei 9.504/97).”

O acórdão frisa a utilização irregular da publicidade institucional por candidatos à reeleição:

Com advento do instituto da reeleição, é corriqueiro que chefes do Poder Executivo a níveis federal, estadual e municipal, a pretexto de divulgar obras, serviços e outras atividades governamentais, realizem promoção em benefício próprio ou de terceiros visando futura candidatura. Essa conduta, além de absolutamente reprovável pelo

uso da Administração Pública como verdadeiro veículo de divulgação pessoal, inserindo o administrador em clara vantagem perante seus adversários com recursos do erário, afronta os principais valores que norteiam a publicidade institucional, a qual deve possuir cunho exclusivamente informativo, educativo ou de orientação social.

A ementa deixa claro a realização de análise minuciosa dos fatos ocorridos verificando se configura ou não o ilícito. Destaca-se:

O conjunto probatório - documental e testemunhal - revela que o Gabinete Itinerante consistiu unicamente em ato de governo praticado no primeiro semestre de 2014 e suspenso em julho, em parceria com órgãos como Defensoria Pública, com atendimento a 2.897 cidadãos, sem qualquer evidência direta ou indireta de pedido de votos ou menção ao pleito que se aproximava.

Defere-se que não houve pedido de voto e nem menção ao vindouro pleito e, portanto, não houve abuso de poder político e econômico (art. 22 da LC 64/90) e abuso de autoridade (art. 74 da Lei 9.504/97). Porém, com relação as condutas vedadas aos agentes públicos (art. 73, IV, VI, b, e § 10, da Lei 9.504/97) restou parcialmente configurada, pois, ocorreu veiculação no período vedado:

A permanência dessa publicidade nos três meses que antecedem o pleito caracteriza conduta vedada do art. 73, VI, b, da Lei 9.504/97, irrelevantes termo inicial de veiculação e falta de caráter eleitoral, devendo as sanções cabíveis - multa e cassação de diploma - observar o princípio da proporcionalidade.

Assim, o recurso ordinário foi parcialmente provido para aplicar a cada um dos recorridos multa de R\$ 5.350,00 com base no art. 73, VI, b e § 4º, da Lei 9.504/97.

Faz-se necessário ressaltar que as fiscalizações das condutas abusivas ao pleito eleitoral são realizadas, em grande maioria, pela oposição, grande interessada, pois está disputando o pleito e não quer de modo algum, ocupar posição de desvantagem. Esse interesse traz certo equilíbrio a disputa, dada a importância dos opositores, que se fiscalizam reciprocamente.

Além disso, decisões proferidas pelo TRE podem ser objetos de recursos no TSE, podendo vir a mudar o provimento do pedido, conforme ocorreu no acórdão acima.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente estudo, na verdade, não diz respeito a todas as condutas vedadas aos agentes públicos, objetivando, através de pesquisa bibliográfica, analisar, apenas, a publicidade institucional vedada praticada por esses agentes em campanhas eleitorais e a aplicação da lei para assegurar o bem jurídico tutelado, ou seja, o equilíbrio e a igualdade de oportunidades entre candidatos nas eleições. Porém, a abordagem do abuso de poder e da propaganda política explica-se pela forte relação desses assuntos com o instituto da publicidade, pois seu uso irregular configura abuso de autoridade e porque é um tipo de propaganda, porém diferente da propaganda política.

Verificou-se que o abuso de poder interfere negativamente no processo eleitoral podendo causar sérios prejuízos à disputa, beneficiando ilegalmente os que dessa prática fazem uso. Por exemplo, o candidato que abusa do poder econômico, usa sua riqueza para expor mais a sua imagem e sai em posição de vantagem em detrimento daquele com menos recurso financeiro. Existem instrumentos de coibição desses abusos e até penas que podem ser bastante severas dependendo do caso.

A reeleição sem necessidade de desincompatibilização levanta uma questão que pode ferir a igualdade na disputa, pois, como são detentores do poder, querendo ou não, de certa forma, ao disputar o pleito, ocupam posição vantajosa em relação aos demais postulantes, uma vez que, a divulgação dos programas realizados em sua gestão, mesmo os de veiculação permitida, contendo caráter educativo, informativo ou de orientação social, fazem-no conhecidos, o que já configura privilégio.

O desvio de finalidade da publicidade institucional torna-se bem visível como ferramenta usada para mascarar a promoção pessoal, notadamente por candidatos à reeleição, que no momento detentores do poder, almejam construir imagem pessoal ou de terceiros, com fins eleitorais.

Quando realizada para fins de promoção pessoal a publicidade institucional poderá caracterizar propaganda eleitoral antecipada.

Como forma de prevenir o desvio de finalidade desse instrumento de divulgação, ou seja, seu uso com fins de promoção pessoal visando disputas políticas, a lei veda a sua prática três meses antes das eleições, de acordo com a alínea b, do VI, do art. 73, da Lei n.º 9.504/1997. Essa vedação refere-se apenas aos agentes públicos da esfera administrativa que possuem cargos em disputa eleitoral. Muito pertinente proibir o uso da publicidade

institucional nos três meses anteriores à eleição, pois, constitui forma de prevenção para evitar o uso de propaganda de cunho eleitoral por meio desse instituto.

As sanções estabelecidas por lei servem para inibir e evitar a ação de infratores, bem como, deixar evidente a existência e aplicação das normas, que deve ser respeitada, alertando, esclarecendo, acerca das sérias consequências dessas penalidades, muitas vezes severas, ocasionado até mesmo, ao responsável, se candidato, o cancelamento do registro ou do diploma. Além disso, se a conduta for considerada abuso de autoridade, será aplicada a sanção de inelegibilidade para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou.

Ao estabelecer sanções para condutas ilícitas danosas ao processo eleitoral, a lei alerta para não realização dessas práticas ilícitas, o que de certo modo, dificulta as ações de futuros infratores. A responsabilização dos infratores com aplicação de sanções deixa claro que a norma existe e é aplicada, servindo de exemplo, causando intimidação para não agirem de modo semelhante.

A veiculação de propaganda institucional irregular acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os agentes responsáveis à multa no valor de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos) a R\$106.410,00 (cento e seis mil, quatrocentos e dez reais), sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (Lei nº 9.504/1997, art. 73, § 4º, c.c. o art. 78). As multas serão duplicadas a cada reincidência.

O bem jurídico tutelado, ou seja, o equilíbrio entre os pleiteantes a cargos eletivos, necessita ser preservado, de forma a garantir a lisura das eleições. Desta forma, a lei mostra-se a ferramenta mais eficaz para coibir, combater e controlar as formas ilegais que afrontam e desvirtuam o regular andamento do processo eleitoral.

Não é interessante, ao cidadão, principalmente ao político, cumprir sanções eleitorais. As multas, dependendo da conduta irregular, poderão ser elevadíssimas, por sua vez, a inelegibilidade e a perda do cargo acarreta para os políticos ruptura, parada na carreira, deixando-os, impedidos e fora das disputas, por período considerável.

A lisura do pleito é interesse de toda sociedade. É necessário conscientizar os eleitores sobre a importância do direito ao voto, que de forma alguma deverá ser negociado, mas sim, exercido de forma livre. Além disso, a população deverá fiscalizar os abusos eleitorais e denunciá-los, para que medidas legais sejam providenciadas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de direito eleitoral**. 6 ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19 ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2011.

AGRA, Walber de Moura. **Manual prático das eleições de 2012**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

AGRA, Walber de Moura, VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Elementos de direito eleitoral**. 6.ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

ALESSI, Dylliardi, ARRAES, Roosevelt. Inelegibilidade por rejeição de contas. **Revista Unicuritiba**.Curitiba.2013.Disponível em:<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/download/650/488>. Acesso em: 10.mar.2016.

BARROS, Francisco Dirceu. **Direito eleitoral**. 12.ed, Rio de Janeiro: Método, 2015.

BERNARDES NETO, Napoleão.Aspectos político-jurídicos do instituto da reeleição para chefe de Poder Executivo. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1639, 27 dez. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/10799>>. Acesso em:13 ago. 2016.

BATISTA, Rosana Roseo; RIOS, José Riverson Araújo Cysne. **Propaganda subliminar em mídia impressa e sua influência sobre pessoas sem tempo**. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação . XVII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste. Natal. p.1-15. 2015. Disponível em: <http://www.portalintercom.org.br/anais/nordeste2015/resumos/R47-2293-1.pdf>. Acesso em: 20.mai.2016.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa. Brasília: Senado, 1988.

_____. Lei nº 9.504/97, Lei das Eleições. LEI Nº 9.504 DE 30 DE SETE DE 1997. **Estabelece normas para as eleições** – Publicada no DOU de 1.º.10.1997. (vade mecum) 12 set. 2014

_____. Lei nº 4.737/65. Código Eleitoral. Lei nº 4.737/65 de 15 de julho de 1965. **Institui o Código Eleitoral** - Publicada no DOU de 19.07.1965, retificado em 30.07.1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Acesso: 12.mar.2016.

_____. Lei Complementar nº 64/90, Lei de Inelegibilidade. 18 DE MAIO DE 1990. **Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.** – Publicada no DOU de 21.05.1990. (vade mecum) 12 set. 2014

_____. Lei nº 9.096/95, Lei dos Partidos Políticos. Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995. **Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14 §3.º, inciso V, da Constituição Federal** – Publicada no DOU de 20.09.1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm Acesso: 12.mai.2016.

_____. Lei nº 135/2010. Lei da Ficha Limpa. Lei nº 135 de 04 de junho de 2010. **Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.** - Publicada no DOU de 07.06.2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm Acesso: 12.mar.2016.

_____. Lei nº 13.165. Reforma Eleitoral 2015. Lei nº 13.165/2015 de 29 de setembro de 2015. **Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.** Publicada no DOU de 26.11.2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm. Acesso: 12.mar.2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Captção ilícita de sufrágio.** Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-roteiro-de-direito-eleitoral-captacao-ilicita-de-sufragio>> Acesso em 12.mar.2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Abusos de poder econômico e político são causas de inelegibilidade por oito anos.** Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Marco/abuso-de-poder-economico-e-politico-sao-causas-de-inelegibilidade-por-oito-anos>> Acesso em 12.mar.2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Contas eleitorais.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/contas-eleitorais/contas-eleitorais-normas-e-regulamentos>> Acesso em 12.mar.2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Boletim Informativo da Escola Judiciária Eleitoral do TSE. Eleições 2014. n.º 5, 4 de abril de 2014, p.1-8.** Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-bieje-2014-propaganda-politico-eleitoral-abril-1396627469237> Acesso em 12.mar.2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-REspe nº 349-15.2012.6.27.0004/TO, Relator: Ministro Dias Toffoli. 11.mar.2014 Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em 1.mar.2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 8156-59.2010.6.13.0000, Relatora: Ministra Nancy Andrichi, 01.dez.2011. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em 12.mar.2016.

_____. Tribunal Regional Eleitoral. Recurso Eleitoral 502-05.2012.6.25.0004 Acórdão 1027/2012, relatora Juíza Cléa Monteiro Alves Schlingmann, julgado em 12.09.2012, publicado no DJE/SE em 13.09.2012, pág. 7. Disponível em: <http://tse-se.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23144473/recurso-eleitoral-re-50205-se-trese/inteiro-teor-111593789>. Acesso em 15.mai.2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 2.021-91/DF, Informativo nº 24/2010, Min. Aldir Passarinho Junior, 12.ago.2010. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>>. Acesso em: 05.mai.2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário 1800-81.2010.6.01.0000, Rio Branco/AC, Min. Dias Toffoli, 25.març.2014, Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>>. Acesso em: 09.mai.2016.

_____. Tribunal Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 28.378/BA, Informativo nº 26/2010. Min. Arnaldo Versiani, 25.ago.2010. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>>. Acesso em: 05.mai.2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-Respe n.º 618-72.2012.6.13.0318/MG, Min. Henrique Neves da Silva, 16.out.2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>>. Acesso em: 20.out.2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso na Representação 987-46.2014.6.25.0000, Min. Lídiane Vieira Bomfim Pinheiro de Menezes. 22.set.2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>>. Acesso em: 02.mai.2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 378375, Min. Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin. 06.jun.2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>>. Acesso em: 14.ago.2016.

_____. Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 23.463/2015. **Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016.** Publicada no DOU de 29.12.2015. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html>. Acesso: 02.ago.2016.

_____. Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 23.455/2015. **Dispõe sobre a escolha e o registro dos candidatos nas eleições de 2016.** Publicada no DOU de 23.12.2015. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234552015.htm>. Acesso: 02.ago.2016.

_____. Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 23.457/2015. **Dispõe sobre propaganda eleitoral e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas Eleições de 2016.** Publicada no DOU de 24.12.2015. Disponível em: <http://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/tre-se-res-tse-23457-2015>. Acesso: 02.ago.2016.

CLÉVE, Clémerson Merlin. SCHIER, Paulo Ricardo. RECK, Melina Berckenfeld. Vedação da propaganda institucional em período eleitoral. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado.** Salvador, n.º 22, jun/jul/ago, 2010). Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-22-JUNHO-2010 - CLEMERSON - PAULO - MELINA.pdf>> Acesso em: 19.out. 2015.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro.** 16 ed. São Paulo: Edipro, 2016.

COELHO, Darleiana .Dias. **Condutas vedadas aos agentes públicos no período eleitoral e a reprimenda legal.** 2014. 24f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Ensino Superior da Paraíba - FESP, João Pessoa, 2014.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral:** teoria da inelegibilidade; direito processual eleitoral; comentários à lei eleitoral. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CONEGIAN, Olivar. **Eleições 2014. Radiografia da Lei 9.504/97.** 8 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Elegibilidade e inelegibilidades.** 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2004.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Míni Aurélio: o Dicionário da língua portuguesa.** 6. ed. Curitiba: Positivo, 2004. 896 p.

FERREIRA, Pinto. **Código eleitoral comentado.** 4.ª ed. Ampl e atual. São Paulo: Saraiva, 1997.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Direito eleitoral.** 12. ed. rev, amp, atual. São Paulo: Atlas, 2016.

ISUMI, Francy. **Abuso de poder nas eleições: controvérsias e inefetividade de seus meios de coibição.** 2010. 74f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2010. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/31230/M1382JU.pdf?sequence=1>> Acesso em: 09.mar.2016.

MARQUES, Luíza Cristina Nascimento da Costa. **O. O abuso do poder político como meio para captação de votos.** 2008. 55f. Monografia (Especialização em Direito) – Universidade de Estado do Amazonas, Manaus. 2008. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-am-monografia-luiza-cristina-nascimento-da-costa-marques>> Acesso em: 19.out.2015.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Abuso de poder no processo eleitoral. **Revista Brasileira de Estudos Políticos.** Belo Horizonte, n.º 100, p.155 -172, jan/jun, 2010. Disponível em: <<http://www.pos.direito.ufmg.br/rbepdocs/100155172.pdf>> Acesso em: 08.mar. 2016.

MORAES, Carlos Frederico Gonçalves. **Das condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais.** Revista do CEJ – Centro de Estudos Judiciários do Tribunal de Justiça de Pernambuco, n.º 1, jun 2008).

PINTO, Dijalma. **Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal-noções gerais.** 5.ed., São Paulo: Atlas, 2010.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral.** 13.ed., Niterói: Impetus, 2012.

SILVA, Raphael Oliveira. **Do uso e abuso do poder na Administração Pública,** 2010, 60p. Monografia (Pós-Graduação “Latu Sensu”) – Universidade Candido Mendes. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/k215826.pdf> Acesso em: 09.mar.2016.

SILVA, Mikaelly Oliveira Herculano da. **Abuso de poder: captação ilícita de votos.** 2014, 17f. Artigo (Graduação em Direito) Faculdade de Ensino Superior da Paraíba – FESP. Disponível:<[http://www.fespfaculdades.com.br/painel/uploads/arquivos/TCC%20ABUSO%20DE%20PODER%20\(1\)%20\(1\).pdf](http://www.fespfaculdades.com.br/painel/uploads/arquivos/TCC%20ABUSO%20DE%20PODER%20(1)%20(1).pdf)> Acesso em: 10.mar.2016.

TELES, Ney Moura. **Direito eleitoral: comentários à Lei n.º 9.504 de 30-9-1997, Jurisprudência e Resoluções do TSE.** São Paulo: Atlas, 1998.