



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

KAUÊ BARBOSA PINHEIRO

**O ABUSO DO PODER RELIGIOSO NAS ELEIÇÕES: ANÁLISE DA DECISÃO DO
TSE NO RESPEL Nº 8285**

FORTALEZA

2021

KAUÊ BARBOSA PINHEIRO

O ABUSO DO PODER RELIGIOSO NAS ELEIÇÕES: ANÁLISE DA DECISÃO DO
TSE NO RESPEL Nº 8285

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Fernanda Cláudia Araújo da Silva.

FORTALEZA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P72a Pinheiro, Kauê Barbosa.

O abuso do poder religioso nas eleições : análise da decisão do TSE no REspEI nº 8285 /
Kauê Barbosa Pinheiro. – 2021.
47 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2021.

Orientação: Prof. Me. Fernanda Cláudia Araújo da Silva.

1. Abuso do Poder Religioso. 2. Direito Eleitoral. 3. Eleições. I. Título.

CDD 340

KAUÊ BARBOSA PINHEIRO

O ABUSO DO PODER RELIGIOSO NAS ELEIÇÕES: ANÁLISE DA DECISÃO DO
TSE NO RESPEL Nº 8285

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Fernanda Cláudia Araújo da Silva (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Antônio Alex Dayson Tomaz
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Bruno Marques de Albuquerque
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Aos meus pais Pedro e Ana, à minha tia
Liana e à minha companheira Elinete.

AGRADECIMENTOS

À Prof.^a Fernanda Cláudia Araújo da Silva, pela orientação.

Aos professores participantes da banca examinadora Antônio Alex Dayson Tomaz e Bruno Marques Albuquerque pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos meus pais e a minha companheira, por serem minha inspiração, meu incentivo e suporte para enfrentar os momentos difíceis.

Aos colegas da Faculdade de Direito, pelas reflexões, críticas e sugestões recebidas e, em especial, ao meu nobre amigo Ítalo Alves de Aguiar, pelo grande apoio na realização deste trabalho.

“Cuidado com o poder, ele atrai os piores,
corrompe os melhores e faz o mais sábio
pirar” (Fábio Brazza)

RESUMO

O trabalho realiza um estudo sobre o abuso do poder religioso no processo eleitoral a partir da análise de uma decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O objetivo geral é entender o tratamento dispensado pelo Direito Eleitoral ao abuso de poder religioso, o seu posicionamento dentro do ordenamento jurídico brasileiro e a possibilidade de punição dos atos entendidos como tal. Para tanto, estudam-se os princípios eleitorais pertinentes à análise, revisam-se as formas típicas de abuso de poder previstas no Direito Eleitoral. Na terceira seção, estudou-se o abuso de poder religioso e realizou-se a análise do Acórdão no REspEL - Recurso Especial Eleitoral nº 8285. Quanto à metodologia, a pesquisa é pura, baseada em textos, artigos científicos, leis e decisões judiciais que tratam da matéria, é qualitativa e doutrinária. Com a realização da pesquisa, conclui-se que não há possibilidade jurídica de punição aos atos entendidos pela doutrina como sendo de abuso de poder religioso.

Palavras-chave: Direito eleitoral. Eleições. Abuso de poder religioso.

ABSTRACT

The work carries out a study on the abuse of religious power in the electoral process from the analysis of a decision of the Superior Electoral Court (TSE). The general objective is the meaning of the treatment given by the Electoral Law to the abuse of religious power, its positioning within the Brazilian legal system and the possibility of punishing acts understood as such. Therefore, the electoral principles necessary for the analysis are studied, the typical forms of anticipated abuse of power in Electoral Law are reviewed. In the third section, we studied the abuse of religious power and an analysis of the ruling in REspEL - Special Electoral Appeal nº 8285. As for the methodology, the research is pure, based on texts, scientific articles, laws and judicial decisions that deal with of matter, it is qualitative and doctrinal. With the completion of the research, it is concluded that there is no legal possibility of punishing the acts understood by the doctrine as abuse of religious power.

Keywords: Electoral right. Elections. Abuse of religious power.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 PRINCÍPIOS DO DIREITO ELEITORAL	11
2.1 Princípio da igualdade de chances ou oportunidades	11
2.2 Princípio da legitimidade das eleições	14
2.3 Princípio da lisura das eleições	15
2.4 Princípio da liberdade de expressão	16
3 ABUSO DE PODER SOB A ÓTICA DO DIREITO ELEITORAL	18
3.1 Abuso de poder.....	18
3.2 Abuso de poder econômico	19
3.3 Abuso de poder político	21
3.4 Da utilização indevida dos meios de comunicação.....	24
4 O ABUSO DO PODER RELIGIOSO	28
4.1 Conceito e características	29
4.2 Análise do Acórdão no REspEL - Recurso Especial Eleitoral nº 8285	32
4.2.1 <i>Análise do voto do relator Min. Edson Fachin</i>	33
4.2.2 <i>Análise dos demais votos em cotejo com o do relator</i>	39
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS	46

1 INTRODUÇÃO

O poder é um dos fenômenos mais estudados pelas ciências sociais, especialmente pela Ciência Política e pelo Direito, uma vez que as relações de poder são fatores de grande relevância para a compreensão da dinâmica das sociedades.

Ao Direito Brasileiro interessa saber como os poderosos estão fazendo uso das suas prerrogativas de influenciar e modificar a realidade na qual estão inseridos e também, se suas práticas estão dentro dos limites aceitáveis segundo as normas que gerenciam o ordenamento pátrio.

Nessa seara, em relação ao Direito eleitoral, o aumento da visibilidade e participação de comunidades religiosas, em especial da comunidade evangélica, na esfera política brasileira tem sido motivo de preocupação devido ao impacto que essa realidade pode gerar nas eleições brasileiras (PRANDI; SANTOS; BONATO, 2019). No contexto apresentado, as polêmicas sobre o denominado abuso de poder religioso têm ganhado a atenção da doutrina e jurisprudência brasileiras, visto a potencialidade do ato de interferir no processo democrático pátrio. Assim, o tema em debate demonstra sua relevância, razão pela qual é objeto do presente trabalho.

Na temática do abuso de poder religioso, apresenta-se como relevante as seguintes questões: como os atos entendidos pela doutrina como abuso de poder religioso se posicionam dentro do ordenamento jurídico brasileiro? Existe a possibilidade jurídica de punição pela prática de tais atos? De que forma se daria essa punição?

Para responder a esses questionamentos, estabeleceu-se como objetivo de pesquisa entender o tratamento dispensado pelo Direito Eleitoral ao abuso de poder religioso.

Quanto à estrutura da monografia, está dividida em três partes, além da introdução e considerações finais. Na primeira seção, estuda-se os princípios do Direito Eleitoral pertinentes. Na segunda seção, revisa-se as formas típicas de abuso de poder eleitoral. Na terceira, realiza-se uma análise do entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca do abuso do poder religioso, em particular do Acórdão no REspEL - Recurso Especial Eleitoral nº 8285.

Quanto à metodologia, a pesquisa é pura, baseada em textos, leis e decisões judiciais que tratam da matéria. É qualitativa e doutrinária.

Tem-se como hipótese que o Direito Brasileiro deve punir os atos entendidos pela doutrina como sendo de abuso de poder religioso.

Ao final, conclui-se que os objetivos foram atendidos e a pesquisa resta respondida com a não confirmação da hipótese, indicando que não há possibilidade jurídica de punição de maneira autônoma pela prática de abuso de poder religioso.

2 PRINCÍPIOS DO DIREITO ELEITORAL

Na realidade normativa brasileira, por falta de norma específica, os princípios são os guias que norteiam os tribunais no julgamento do caso concreto, funcionando como parâmetro para as decisões.

Portanto, faz-se necessário um estudo mais aprofundado dos princípios que recentemente têm participado da argumentação jurídica utilizada pelo Tribunal Superior Eleitoral para fundamentar suas decisões.

Dentre eles, escolheu-se, como delimitação do objeto de estudo, os princípios da igualdade de oportunidades, da legitimidade, da lisura e da liberdade de expressão.

Antes da análise pormenorizada, é importante destacar que os princípios, em especial os relacionados à “saúde” do pleito, são intimamente relacionados, de forma que o que se pretende aqui é apenas se fazer uma diferenciação didática entre eles, assim como determinar seu alcance e sentido para que, assim, utilizá-lo como guia para se avaliar a gravidade da ilicitude em questão.

2.1 Princípio da igualdade de chances ou oportunidades

É da essência da democracia que todos os indivíduos tenham o mesmo valor e igual participação nas decisões políticas. E é pelo motivo de ser tão caro à democracia brasileira que o princípio da igualdade, também chamado de isonomia, integra o rol de direitos fundamentais do art. 5º da CF/88¹.

¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

Além do art. 5º da Constituição, o art. 14² da CF, o art. 237 do Código Eleitoral³ e o art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 também tratam de matéria relativa ao princípio em análise.

O § 6º do art. 14 versa sobre a necessidade de desincompatibilização dos chefes do executivo antes das eleições para preservar a isonomia da disputa. Já o § 7º do referido artigo constitucional, com o mesmo fim, determina a inelegibilidade de cônjuge e parentes consanguíneos dos chefes do executivo e, no § 8º, o afastamento do militar. O art. 237 do Código Eleitoral, por sua vez, veda excesso de interferência por parte da autoridade pública.

Na seara do Direito eleitoral, o princípio da isonomia exige neutralidade do Estado “em face dos players da competição eleitoral, i.e., partidos, candidatos e coligações, de forma a coibir a formulação de desenhos e arranjos que favoreçam determinados atores em detrimento de outros.” (GOMES, 2020 *apud* FRAZÃO; FUX, 2016).

Para Abreu (2019), é a partir do caso concreto que se define a igualdade na relação dos candidatos, devendo ser apresentados critérios racionais e lógicos que legitimem a escolha na circunstância fática. Dessa forma, mostra-se equivocada a análise a partir da situação apresentada em tese, realizada de modo apriorístico.

Então, o referido autor sugere, como forma de confirmar se uma prática é efetivamente abusiva, a resposta afirmativa a todas os seguintes questionamentos:

- I) o ato foi praticado à margem da legalidade ou mediante abuso no exercício de direitos?;
- II) houve ingerência na liberdade individual de escolha política dos cidadãos?;
- III) a conduta comprometeu a isonomia de oportunidades entre os candidatos no processo eleitoral?;
- IV) o fato apurado ocorreu em circunstâncias de

²Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: §6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito. § 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição. § 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições: I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade; II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

³ 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. § 2º Qualquer eleitor ou partido político poderá se dirigir ao Corregedor Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, e pedir abertura de investigação para apurar uso indevido do poder econômico, desvio ou abuso do poder de autoridade, em benefício de candidato ou de partido político

natureza grave, com aptidão de comprometer a normalidade e a lisura do pleito?. (ABREU, 2019, p.57).

Quanto à discussão sobre a natureza jurídica do conceito de igualdade, Nogueira Júnior (2017) afirma que é mais que um princípio, é um direito fundamental que o Estado tem a obrigação de proteger e que tem como destinatários os cidadãos. Dessa forma, não é permitido nem estado, nem igreja ou instituição, seja religiosa ou de qualquer outra natureza, beneficiar um candidato e desequilibrar ilicitamente as chances de vitória nas eleições.

O princípio da igualdade de chances ou oportunidades tem previsão legal no art. 73 da Lei das Eleições⁴, voltado aos agentes e servidores públicos, ao trazer um rol de condutas vedadas por violarem a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais (NOGUEIRA JÚNIOR, 2017).

Além da utilização direta, como no artigo mencionado, o princípio também pode ser utilizado como parâmetro de análise para configuração de abuso de poder destinado a beneficiar candidato, partido ou coligação praticado em outras circunstâncias. No entanto, é importante ressaltar que desigualdade entre candidatos não é sinônimo de violação, visto que existem desigualdades que são da essência da própria disputa eleitoral (NOGUEIRA JÚNIOR, 2017).

Frederico Alvim (2015) vai além ao distinguir as duas dimensões da isonomia: a positiva e a negativa. A positiva consiste em ações por parte do Estado no sentido de viabilizar alternativas ao eleitor; e a negativa, que consiste em impedir que disparidades sejam exploradas de forma excessiva.

O fim do mandamento principiológico é evitar que o abuso de poder corrompa o diálogo, a discussão e a exposição de ideias e programas tão caros à formação da convicção do eleitor (MACHADO, 2016). No mesmo sentido, Alvim (2016) defende que, para que o eleitor possa votar livremente, ele tem que estar exposto às manifestações dos candidatos de forma materialmente igual. Além disso, o autor defende que a liberdade deve também ser protegida pelo sigilo do voto, como forma de se garantir a livre escolha do eleitor e à regularidade do pleito. Assim, com a liberdade do eleitor protegida, manifesta-se de forma espontânea e livre de toda forma de abuso de poder (ALVIM, 2016).

⁴ Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

Dessa forma, a regulação da propaganda eleitoral é fundamental para que a liberdade de manifestação dos candidatos seja ajustada com a exigência de isonomia entre eles. Uma das formas existentes para efetivar essa isonomia é a proibição legal de propagandas na tv, rádio e meios de comunicação em massa⁵ como forma de se respeitar a distribuição do horário eleitoral gratuito. A legitimação da regulação da propaganda eleitoral decorre justamente da promoção da igualdade. (SALGADO, 2010)

Porém, deve-se atentar para que a prerrogativa de promoção da igualdade por meio de regulação não se torne meio de inviabilizar a expressão de ideias por grupos minoritários e dos pequenos movimentos, como forma de efetivação do princípio republicano e democrático. (SALGADO, 2010).

Também entendendo pela possibilidade da naturalidade das disparidades naturais advindas das diferenças de poder econômico e político, Raquel Cavalcanti Ramos Machado (2016) afirma que é dever do Direito Eleitoral assegurar a paridade no pleito, trazendo como exemplos dessa realização a garantia de um tempo mínimo de propaganda gratuita e a exigência para os partidos de preenchimento de determinada porcentagem de candidaturas de cada sexo, o que objetivaria reduzir a disparidade entre homens e mulheres.

2.2 Princípio da legitimidade das eleições

Para José Jairo Gomes (2020, p.134):

Legítimo é o que está de acordo com a verdade, com a ideia de justiça e com os valores predominantes em determinada época, é o que observou o procedimento legal adrede traçado, enfim, é o que resulta da livre expressão da soberania popular. Há legitimidade quando a comunidade reconhece e aceita algo como correto, justo e adequado; baseia-se nos valores em voga, no consenso e no reconhecimento geral acerca da ocupação e exercício do poder.

O princípio da legitimidade das eleições está previsto no art. 14, § 9º da CF/88⁶, considerado como bem a ser protegido pela Magna Carta dos danos causados pelo abuso de poder.

⁵Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição. § 2º **Não será permitido qualquer tipo de propaganda política paga no rádio e na televisão**

⁶ 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 exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a

Frederico Alvim (2015) afirma que, nas democracias, a vontade popular é o único caminho para a legitimação do poder político. Concluindo que a legitimação do poder é escorada pelo povo, cuja manifestação de vontade deve ser realizada em um contexto de abertura e legalidade para que, assim, seja estabelecido um governo com estabilidade e aceitação. Outro requisito para a legitimação trazido pelo autor é a necessidade de franqueza nas eleições.

Conforme Raquel Machado (2016, p.19), por força desse princípio, "o processo eleitoral deve ser conduzido de forma a garantir a maior representatividade da vontade popular". No mesmo sentido, Gomes (2020) afirma que para que as eleições sejam legítimas, ou seja, limpas, sem fraude, é necessário que sejam respeitadas as normas procedimentais que as regulam.

Gomes (2020) também destaca as diferenças entre legalidade e legitimidade. Para o autor, legalidade seria a conformação do fato à norma legal. Para Alvim (2015), a legalidade é, inclusive, pressuposto para o reconhecimento da integridade eleitoral. Já a legitimidade pressuporia a legalidade, sendo, mais ampla e mais sutil, relacionada a um sistema de valores.

2.3 Princípio da lisura das eleições

A lisura e a legitimidade são qualidades das eleições que dependem da liberdade de escolha dos eleitores e da igualdade de oportunidades dos candidatos (ABREU, 2019).

O princípio da lisura das eleições está expressamente previsto no art. 23 da Lei Complementar 64/90⁷. Analisando o princípio através da norma, Machado (2016) afirma que está relacionado ao procedimento eleitoral e que o legislador deixou claro a importância da verificação da verdade dos fatos, por meio de um exame amplo das provas para a manutenção da lisura das eleições. No mesmo sentido, Bruno Gaspar (2020) e Jaime Barreiros Neto (2020) afirmam que o princípio da lisura adota a verdade real dos fatos, possibilitando, inclusive que o juiz produza provas de ofício com finalidade de formar seu convencimento.

influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

⁷ Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.

Sobre a atuação do juiz revestido do poder de polícia, o TSE restringiu a atuação do juiz, entendendo que o magistrado não tem legitimidade para instaurar, de ofício, procedimento para aplicar multa por veiculação de propaganda irregular⁸.

2.4 Princípio da liberdade de expressão

No Direito Eleitoral, o princípio da liberdade de expressão deve ser visto como um gênero que contém três espécies, quais sejam, a liberdade de manifestação de pensamento, a liberdade de informação e a liberdade de imprensa (NOGUEIRA JÚNIOR, 2017 *apud* FRAZÃO; FUX, 2016, p.116).

Para José Jairo Gomes (2020, p.151), nesse contexto, a liberdade de expressão é fundamental para a construção de debates públicos, a manifestação de pensamentos das minorias sociais e, conseqüentemente, do Estado Democrático.

A livre circulação de ideias, pensamentos, valorações, opiniões e críticas promovida pela liberdade de expressão e comunicação é essencial para a configuração de um espaço público de debate, e, portanto, para a democracia e o Estado Democrático. Sem isso, a verdade sobre os candidatos e partidos políticos pode não vir à luz, prejudicam-se o diálogo e a discussão públicos, refreiam-se as críticas e os pensamentos divergentes, tolhem-se as manifestações de inconformismo e insatisfação, apagam-se, enfim, as vozes dos grupos minoritários e dissonantes do pensamento majoritário.

Ainda segundo o autor, o direito de intimidade dos candidatos previsto no art. 5º, X da CF/88⁹ deve ser sopesado com o direito dos eleitores à informação, visto que as particularidades da vida de quem possivelmente receberá o voto denunciam seu caráter e personalidade.

Portanto, é de suma relevância para que a escolha do destinatário do voto seja realizada com consciência e responsabilidade. Sendo assim, é fundamental que os cidadãos sejam informados da vida dos que integram a política organizada no país, seja as informações de cunho positivo ou negativo (GOMES, 2020).

Julgando representação ajuizada em face de empresa de rádio devido a supostas críticas ofensivas à imagem do candidato, o TSE decidiu pela não configuração de propaganda eleitoral negativa, entendendo que a liberdade de

⁸Súmula nº 18 do TSE: Conquanto investido de poder de polícia, não tem legitimidade o juiz eleitoral para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei nº 9.504/1997.

⁹Art. 5º, X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação

manifestação integra o jogo democrático e que, permanecendo no campo do confronto de ideias, não há que se falar de ilicitude¹⁰.

A problemática eleitoral acerca da liberdade de expressão, atualmente, reside na manifestação de ideias, pensamentos e críticas nos meios digitais, em especial nas redes sociais. Acerca dessa questão, a Lei das Eleições por disposição do art. 57-d, veda o anonimato durante a campanha e garante o direito de resposta, inclusive por meio de outros veículos de comunicação¹¹

Ainda sobre a liberdade de expressão por meios digitais, o TSE firmou entendimento de que, em regra, as restrições são voltadas aos candidatos, partidos e coligações, não para o eleitor¹². No entanto, ao realizar críticas por meio de páginas anônimas, o eleitor não poderá invocar a proteção da garantia constitucional da livre manifestação do pensamento.

Dessa forma, ficam expostos os princípios eleitorais que servirão de bússola para análise da gravidade do abuso de poder pelo julgador, passando-se agora ao estudo das formas específicas do abuso de poder.

¹⁰ 1. O regime democrático pressupõe a existência de ampla liberdade de manifestação, de modo que as críticas à atuação pública ou ilações a respeito de personalidade políticas, desde que no confronto de ideias, não configuram ilícito eleitoral. (TSE - RESPE 1699620166250009 Itabaiana/SE 41932017, Relator: Min. Luiz Fux, Data de julgamento: 29/08/2017, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça eletrônico - 12/09/2017 -, Página.9-12)

¹¹ Art. 57-D. É livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato durante a campanha eleitoral, por meio da rede mundial de computadores - internet, assegurado o direito de resposta, nos termos das alíneas a, b e c do inciso IV do § 3º do art. 58 e do 58-A, e por outros meios de comunicação interpessoal mediante mensagem eletrônica.

¹² 1. Em regra, as limitações impostas à propaganda eleitoral na internet são voltadas aos candidatos, partidos políticos e coligações, não atingindo a livre expressão do pensamento do eleitor. [...] 3. O eleitor que cria página anônima no Facebook para fomentar críticas à atual administração municipal e aos candidatos da situação responde por seu conteúdo, não sendo possível invocar a garantia constitucional relativa à livre manifestação do pensamento, em razão do anonimato empreendido. (TSE - REspe: 186819 PR, Relator: Min. Henrique Neves da Silva, Data de Julgamento: 06/10/2015, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 05/11/2015)

3 ABUSO DE PODER SOB A ÓTICA DO DIREITO ELEITORAL

Todo indivíduo tem ideais, sonhos, desejos e perspectivas que envolvem o mundo em que vivem. É somente no Estado Democrático de Direito que o sonho do rico e do pobre, do forte e do fraco, do privilegiado e do oprimido tem o mesmo valor.

A beleza da democracia é que ela cria um canal entre os anseios do homem e a instituição capaz de concretizá-los, que é a sociedade politicamente organizada. As eleições são o meio pelo qual a vontade é manifestada. Por isso, elas - as eleições e a genuína vontade do eleitor livremente manifestada - devem ser protegidas a todo custo daqueles que pretendem corrompê-las.

No mundo que tem o direito como regulador das relações sociais e a democracia como sistema que privilegia o plural, o Direito Eleitoral se apresenta como guardião do processo que viabiliza a soberania popular. Nele, lidando com normas que não delimitam com clareza os limites entre as espécies de abuso de poder, estão os tribunais e a doutrina, que tem importante missão de construir uma moldura dentro da qual as punições são aplicadas.

Nesse contexto, busca-se revisar o estado atual da matéria sobre abuso de poder através da análise das normas pertinentes, do pensamento de doutrinadores especializados e do entendimento do TSE sobre o assunto como forma de se compreender o fenômeno do abuso de poder religioso nas eleições.

3.1 Abuso de poder

No Direito, o abuso de poder pode ser definido como o uso deste para a prática de atos que objetivam realizar fins ilícitos que lesem princípios e valores da ordem jurídica. (GOMES, 2020, p.954).

Para José dos Santos Carvalho Filho (2016), é a atuação do administrador fora dos limites, implícita ou explicitamente delimitados pela lei. O autor ainda divide o gênero abuso de poder nas espécies excesso e desvio. Para ele, excesso é a atuação do administrador fora de suas competências; já o desvio é a atuação dentro das suas competências, mas afastado do interesse público (CARVALHO FILHO, 2016).

No Direito Eleitoral, a legitimidade das eleições, em uma democracia saudável, depende de que a conquista dos eleitores e a captação de votos ocorra por força das ideias, programas e propostas dos candidatos. Nesse contexto, o abuso de poder

representa uma ingerência na normalidade e legitimidade das eleições por lesarem princípios e valores próprios do Direito Eleitoral. (MACHADO, 2016, p. 229).

No mesmo sentido, o TSE entende que, independentemente da espécie de abuso de poder praticado, o bem jurídico a se proteger é o da lisura das eleições.

[...] Ação de investigação judicial. Abuso do poder econômico. Reconhecimento. Declaração de inelegibilidade. Captação de sufrágio. Não-comprovação. [...] 5. A conduta consistiu na distribuição, em período eleitoral, de mais de 6.000 (seis mil) mochilas com material escolar e 30.000 (trinta mil) cartões magnéticos denominados “cartões-saúde”, contendo o símbolo da administração municipal. 6. A decisão regional sopesou todo o conjunto probatório, afastou a configuração da captação de sufrágio (art. 41-A da Lei no 9.504/97) e reconheceu o abuso do poder econômico, ao entendimento de que houve a quebra dos princípios da impessoalidade e da moralidade pública, bem como a ocorrência de influência lesiva no resultado do pleito, decretando a inelegibilidade por violação ao art. 22 da LC no 64/90. 7. Para rever o posicionamento da decisão regional, seria necessário o reexame do conjunto probatório. [...] NE: “Já o **bem jurídico protegido** quando se apura o 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, **é a lisura do pleito**. [...]” (Ac. de 23.11.2006 no AgRgAg no 6.416, rel. Min. Gerardo Grossi.)

Para Gomes (2020, p.955-956), o abuso de poder não tem um conceito jurídico fechado e determinado. Então, por isso, somente o caso concreto tem o condão de definir se a ação praticada se configura como tal, devendo se ter como parâmetro para a configuração, a higidez das eleições e da vontade do eleitor.

Comparando o pensamento dos autores analisados, verifica-se que o abuso de poder, em qualquer das formas com as quais se apresenta, afeta inevitavelmente a legitimidade das eleições, seja por macular as normas do processo eleitoral, seja por atacar a liberdade de escolha do eleitor.

Diante disso, com vistas no fato de que o diploma eleitoral não disciplina o abuso de poder em geral, faz-se necessário o estudo das espécies de abusos de poder no Direito Eleitoral, suas características e nuances.

3.2 Abuso de poder econômico

Uma das formas ilegítimas de uso do poder tratado pelo Direito Eleitoral é o abuso de poder econômico. Em glossário disponibilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2021), o abuso de poder econômico é definido como:

O abuso de poder econômico em matéria eleitoral se refere à utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos materiais ou

humanos que representem valor econômico, buscando beneficiar candidato, partido ou coligação, afetando assim a normalidade e a legitimidade das eleições.

José Jairo Gomes relaciona o abuso de poder econômico ao uso desarmonioso de “recurso, estrutura, situação jurídica ou direitos patrimoniais” com o encargo que lhes é reconhecido pelo Direito e pela sociedade. (GOMES, 2020).

O abuso de poder econômico é apontado como causa de impugnação de mandato eletivo pelo art. 14 da CF (BRASIL, 1988) e como causa de inelegibilidade infraconstitucional pelo art. 1º, I, “d” e “h” Lei Complementar nº 64/1990 (BRASIL, 1990), os dois incisos com redação da Lei da Ficha Limpa, que aumentou o período de duração para 8 anos.

Como forma da prática desse tipo de abuso tem-se a captação ilícita de recursos disciplinada pelos arts. 17 a 32 da Lei nº 9504/97.

Analisando os conceitos e exemplos trazidos, verifica-se que o abuso de poder econômico não é somente configurado com o uso patrimonial que afeta a normalidade e causa um desequilíbrio nas eleições de forma direta, mas também de forma indireta. Assim, tanto a compra de votos prevista no art. 41-A da Lei das Eleições (BRASIL, 1997) quanto a contração excessiva de cabos eleitorais regulada pelo art. 100-A da mesma lei são configuradas como abuso de poder econômico, o que representa a dimensão dos recursos humanos da irregularidade.

Raquel Cavalcanti Ramos Machado (2016) pontua também que, apesar do controle dos valores movimentados ser a forma mais eficiente de coibição do abuso de poder econômico, não está essencialmente ligado a isso.

Um apontamento a ser feito na questão em análise, é que, para a configuração do abuso de poder econômico, não basta a prática de ato característico. Faz-se necessário que a ação tenha como alvo o ataque da lisura nas eleições contemporâneas ou futuras. Sem sufrágio em perspectiva, não há de se falar em abuso (GOMES, 2020).

Outro requisito para configuração é a necessidade de se estimar o aspecto econômico, financeiro ou patrimonial do mau uso do poder (GOMES, 2020).

Terceira exigência é a convicção e certeza quanto aos atos praticados e ao dano eleitoral causado, não se admitindo presunção nessa matéria.

Eleições 2016. Agravo interno em recurso especial. AIJE. Abuso de poder e conduta vedada. Reexame de provas. Negado provimento. 1. O Tribunal de origem concluiu que não ficou comprovado o abuso do poder econômico ou

político com gravidade suficiente para justificar as sanções de inelegibilidade e de cassação dos diplomas. A inversão do julgado encontra óbice no reexame de provas, vedado nesta instância. 2. Não se admite a condenação pela prática de abuso do poder econômico ou político com fundamento em meras presunções quanto ao encadeamento dos fatos impugnados e ao benefício eleitoral auferido pelos candidatos. 3. A partir dos fatos como registrados no acórdão recorrido não é possível concluir, com grau de certeza, que os atos descritos foram graves de modo a caracterizar abuso do poder econômico ou político, não cabendo condenação por presunção. [...] (Ac. de 2.4.2019 no AgR-REspe nº 28634, rel. Min. Og Fernandes.)

Diante da análise do pensamento dos autores e das decisões do TSE sobre abuso de poder econômico, percebe-se que, independentemente do ato praticado, o uso ilícito do poder financeiro tem um objetivo específico: atacar a genuína vontade do eleitor.

O infrator, que ocupa uma posição privilegiada financiada pelo dinheiro, pode chegar à mente da vítima por diversos caminhos. Uma delas é exceder o limite fixado de gastos, rompendo com o equilíbrio do pleito eleitoral, ao se colocar em um palanque maior do que o de seus adversários e assim, obter uma visibilidade e atenção desproporcionais. Outra forma é apostar na ganância daquele que põe seu poder de escolha no mercado. E a derradeira, mais artilosa e mesquinha de todas é o aproveitamento da condição de vulnerabilidade do que, em estado de carência, precisa ter suas necessidades básicas imediatamente atendidas e coloca o seu voto à disposição.

3.3 Abuso de poder político

Além do abuso do poder econômico, outra prática expressamente coibida pela legislação eleitoral brasileira é o abuso do poder político.

O poder político deve ser entendido aqui como sinônimo de poder estatal, na medida em que este é o poder decisório supremo dentro de uma sociedade organizada. Tal poder pode encontrar-se concentrado ou descentralizado através da transferência de atribuições para órgãos, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas (GOMES, 2020).

É a utilização indevida das prerrogativas conferidas pelo exercício de um cargo público com o fim de angariar votos para determinada candidatura, violando, assim, o princípio da isonomia da administração pública e da igualdade de chances do Direito Eleitoral (VELLOSO; AGRA, 2020).

Na seara eleitoral, Machado (2016, p. 248) define o abuso do poder político como sendo “o uso das prerrogativas de cargo, emprego ou função pública para obter vantagens na disputa eleitoral, prejudicando a liberdade de voto”.

De acordo com o glossário do Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2021), configura-se o abuso do poder político quando o detentor de parcela do poder estatal “[...] vale-se de sua posição para agir de modo a influenciar o eleitor, em detrimento da liberdade de voto. Caracteriza-se dessa forma, como ato de autoridade exercido em detrimento do voto.”

É que, ao se aproximar do período eleitoral, o ocupante de função pública e, portanto, legítimo detentor de poder político, objetivando sua reeleição ou eleição para determinado cargo eletivo, muitas vezes acaba utilizando tal poder como forma de obter vantagens na disputa.

Em sociedades democráticas, o poder político deve sempre ser exercido em função do interesse público (FRANCISCO, 2002). Inclusive, a razão de se conferir tais poderes a determinados indivíduos não é outro senão a de possibilitar e efetivar a persecução do bem comum.

Portanto, quando o detentor do poder político o utiliza para perseguir fins particulares, sejam eles quais forem, verifica-se um desvio, um abuso nos limites do exercício, cabendo reprimenda e correção pelo Direito. Todavia, somente quando a finalidade da utilização indevida for especificamente a de obter vantagens em determinada disputa eleitoral é que se terá a configuração do ilícito em estudo, passando a merecer a atenção do Direito Eleitoral.

Não se pode olvidar que o detentor do poder político, no exercício da função pública, pratica atos que naturalmente podem fazê-lo largar já à frente dos demais competidores na disputa pelo cargo eletivo. Com frequência, há um contato direto com a comunidade no ato da prestação de serviços públicos. Além disso, a publicidade institucional dos feitos governamentais, geralmente correspondendo aos anseios da população, provoca estados mentais de gratidão para com a figura do governante. (ALVIM, 2019).

É importante salientar que quaisquer vantagens decorrentes dos atos exemplificados acima são lícitas, visto que decorrem naturalmente do exercício da função, dentro de limites legalmente estabelecidos.

Realizada a delimitação acerca do que não deve ser considerado abuso do poder político, passa-se a demonstrar, também através de exemplos, condutas que

transbordam os referidos limites, restando nítido o exercício abusivo do poder: servidores do alto escalão do governo intimidarem seus subordinados hierárquicos a participarem de eventos políticos de apoio, como passeatas, reuniões e comícios; utilização de publicações institucionais para promoção pessoal de candidatos; uso, doação ou disponibilização de bens e serviços públicos em prol de determinada candidatura; contratação de servidores em período próximo ao das eleições, dentre outras (GOMES, 2020).

Nesse sentido, o TSE já firmou entendimento de ser prática de abuso político e de autoridade a realização de reunião convocada por prefeito e pela cúpula administrativa municipal para convencer os servidores a votarem em parente¹³.

Outro entendimento firmado pelo TSE como prática abusiva é a de Secretário de Comunicação, pré-candidato a deputado federal, que se beneficiou de matérias publicadas a seu respeito por empresas contratadas pela prefeitura sem licitação, para propaganda institucional¹⁴.

O que se constata nas condutas exemplificadas no parágrafo anterior é que em todas elas se verifica a utilização da máquina pública em prol de uma candidatura. Ainda que possa resultar em benesses imediatas para determinada comunidade, a finalidade do ato administrativo era satisfazer um interesse pessoal, o que é inadmissível em um Estado norteado pelo princípio da supremacia do interesse público.

Por tratar-se de conduta grave e recorrente nas eleições pátrias, com reconhecido potencial para afetar a legitimidade e normalidade das eleições, o abuso do poder político nas eleições é reprimido em nível constitucional. No art. 14, § 9º da Constituição Federal (CF), verifica-se a preocupação do legislador em escudar as eleições do exercício abusivo de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (BRASIL, 1988).

No referido parágrafo da CF, restou consignado o dever de o legislador ordinário editar uma lei complementar que, dentre outras questões, tratasse da

¹³ TSE - ERO: 1526 PB, Relator: Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, Data de Julgamento: 24/09/2009, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Volume -, Tomo 196/2009, Data 15/10/2009. Página 63-69.

¹⁴ TSE - ERO: 1460 SP, Relator: Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, Data de Julgamento: 22/09/2009, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Volume - , Tomo 196/2009, Data 15/10/2009, Página 62-63.

proteção das eleições contra a influência do poder econômico e o abuso do poder político.

Trata-se da Lei Complementar nº 64/90 (BRASIL, 1990), que em seu art. 19 prescreve que

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

O abuso do poder político nas eleições é previsto, ainda no bojo da Lei Complementar nº 64/90, no art. 22, *caput* (“uso indevido, desvio ou abuso do poder de autoridade”), no artigo no art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/1990 (“desvio ou abuso do poder de autoridade”) assim como no art. 237, *caput*, do Código Eleitoral (“desvio ou abuso do poder de autoridade”).

Atenta ao fato de que eventualmente os agentes públicos, servidores ou não, podem se valer da máquina pública para promover candidaturas, a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) estabeleceu a disciplina das condutas que lhes são vedadas - que segundo José Jairo Gomes (2017), são espécies do gênero abuso de poder político – nos arts. 73 a 77 (ALVIM, 2019). Importa registrar que este rol não é taxativo (*numerus clausus*), mas sim meramente exemplificativo (GOMES, 2017).

3.4 Da utilização indevida dos meios de comunicação

A comunicação, através da criação de uma linguagem mais sofisticada que a dos animais irracionais, representou um marco na história da terra por permitir aos homens unir forças para projetos coletivos mais elaborados, compartilhar conhecimentos e criar laços.

Os anos se passaram e a percepção da utilidade da comunicação fez a humanidade criar meios mais complexos de enviar informações para a coletividade. Inicialmente surgiram os meios físicos como os jornais e revistas. Após, esses passaram a coexistir com as ondas de rádio e tv. A construção desse cenário fez surgir os meios de comunicação em massa, que passaram a ser controlados pelas grandes corporações. Na contemporaneidade, esse mercado concentrado e vertical ganhou a companhia do horizontal e descentralizado bits internéticos. Atualmente, a comunicação com o mundo está na palma da mão.

Essa complexa rede de comunicação que se apresenta é campo fértil para a difusão de pensamentos, reflexões e ideias. Na seara eleitoral, essa rede é amplamente utilizada pelos candidatos para cativar eleitores e conquistar votos nas eleições. Nesse contexto, são cometidos abusos, excessos e usos indevidos que configuram abuso do poder midiático.

Para Gomes (2020, p. 972):

O abuso do poder midiático pode ser compreendido como o desvirtuamento de ações desenvolvidas nos instrumentos de comunicação social, que, desviando-se de suas funções precípuas, passam a atuar ostensiva ou veladamente para influenciar a formação da vontade política dos cidadãos, interferir em seus comportamentos quando do exercício do sufrágio e, pois, determinar o sentido de seus votos em proveito ou detrimento de candidaturas ou partidos políticos.

Para regulamentar o uso indevido dos meios de comunicação para vantagens ilícitas, existem normas específicas. O assunto é tratado pelos art. 22, *caput* e no inciso XIV da Lei Complementar nº 64/1990¹⁵.

O TSE, por sua vez, o caracteriza como a exposição desproporcional de candidato em detrimento dos demais. Estabelece ainda que a mídia impressa pode se posicionar em favor de determinado candidato sem que isso se configure abuso, ressaltando que imparcialidade não significa ausência de opinião ou crítica jornalística. No entanto, destaca que a postura não pode caracterizar propaganda eleitoral em favor de candidato¹⁶.

Ainda sobre o assunto, o TSE entende que a divulgação política de candidato não configura abuso, por ser de interesse da coletividade, desde que transmitida no mesmo molde das demais matérias¹⁷.

¹⁵ Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou **utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social**, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito. 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;

¹⁶ Ac. de 26.4.2018 no AgR-RO nº 317093, rel. Min. Jorge Mussi.

¹⁷ Ac de 16.10.2018 no AgR-REspe 39252, rel. Min. Admar Gonzaga.

O entendimento do Tribunal Superior, através de seus julgados, mostra claramente que nos casos de excesso de poder envolvendo os meios de comunicação há o embate entre dois princípios: os de proteção à higidez da disputa eleitoral de um lado e o de proteção constitucional à liberdade de expressão, comunicação e informação do outro (GOMES, 2020).

Como requisito para configuração do abuso por uso indevido de meios de comunicação temos a necessidade de demonstração da gravidade do fato que viole a isonomia do pleito. Sobre a gravidade do ato, o TSE considera desnecessário, em sede de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), atribuir ao réu a prática da conduta, bastando a comprovação do benefício eleitoral gerado a ele pela prática abusiva, assim como a demonstração da prática da conduta¹⁸.

Já sobre a paridade no pleito, o TSE já entendeu que o uso do horário de propaganda eleitoral gratuita por candidato de agremiação diversa configura uso indevido de meio de comunicação, ferindo a isonomia¹⁹. Nesse quesito, o TSE também entendeu que a exposição desproporcional de um candidato em detrimento dos demais também configura uso indevido, causando desequilíbrio na disputa eleitoral²⁰.

Gomes (2020), analisando julgados do TSE, conclui que, assim como as outras espécies de abuso, o do poder midiático, para caracterização do ilícito, deve gerar efetivo desequilíbrio eleitoral e que, para a verificação do dano causado pelo abuso, os diferentes meios de comunicação têm peso diferenciado.

No que diz respeito aos meios de comunicação digitais, as ferramentas *online* podem ser usadas para corromper a integridade das eleições com a divulgação de *fake news* e discursos de ódio e mentirosos, por exemplo (GOMES, 2020. p. 975).

O abuso de poder por meio da utilização indevida dos meios de comunicação é apontado pela doutrina como subespécie de outra forma de abuso de poder. Gomes (2020) o associa com o abuso de poder econômico. Já Ramos (2016, p.235) afirma que, apesar de comumente estar relacionado e possuir traços em comum com o abuso de poder político ou econômico, ressalta que essa espécie se diferencia das demais pela forma exclusiva e essencial pela qual é praticada, que é pelos meios de

¹⁸Ac. de 3.12.2013 no RO nº 406492, rel. Min. Laurita Vaz.

¹⁹ Ac. de 20.4.2006 no RO no 756, rel. Min. José Delgado.

²⁰ Ac. de 3.2.2015 no Respe nº 76682, rel. Min. Maria Thereza Rocha De Assis Moura.

comunicação. Essa relação entre as formas de abuso de poder também é identificada pelo TSE.

Agravo regimental. Recurso ordinário. Eleições 2014. Governador e vice. Ação de investigação judicial eleitoral (AIJE). Uso indevido dos meios de comunicação social. Abuso de poder econômico. Art. 22 da LC 64/90. Mídia impressa. Jornal. Emissora de rádio. Ausência. Configuração. Desprovimento. 1. A mídia impressa pode posicionar-se favoravelmente a determinada candidatura sem que isso caracterize de per si uso indevido dos meios de comunicação social, devendo ser punidos pela Justiça Eleitoral os eventuais excessos. 2. A imparcialidade que se impõe às emissoras de rádio e televisão, por serem objeto de outorga do poder público, não significa ausência de opinião ou de crítica jornalística, mas sim impedimento de que assumam uma postura que caracterize propaganda eleitoral em favor de candidato. [...] 5. De todo modo, não houve desequilíbrio entre os candidatos apto a comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito, pois a mesma conduta reputada ilícita pela agravante foi praticada em seu favorecimento. 6. Não se comprovou suposto abuso de poder econômico por suposto excesso de gastos com a veiculação das mídias. [...]” (Ac de 12.2.2019 no RO 250310, rel. Min. Jorge Mussi)

Diante de tudo que foi exposto sobre as formas típicas de abuso de poder no Direito Eleitoral, constata-se que as normas eleitorais que tratam do abuso de poder ora disciplinam o assunto por cláusulas abertas, de forma genérica e abstrata - sem tratar das características específicas de cada tipo de abuso -, ora por um rol de condutas abusivas de forma não taxativa na Lei das Eleições, Lei nº 9.504/97.

No pertinente à técnica legislativa utilizada para tratar das formas de abuso, Fávila Ribeiro (1998) conclui que a melhor técnica seria a de tratar da questão de forma mais genérica, sem especificidades. No mesmo sentido, Abreu (2019) assevera que o tratamento específico dificulta a aplicação das penalidades por falta de previsão legal, devido ao fato de que a técnica de tipificação criada pelo legislador não conseguiu abarcar a abrangência da ilicitude eleitoral. Corroborando com o entendimento dos demais, Alvim (2019) aduz que os legisladores não atentaram para o fato de que são praticamente ilimitadas as formas pelas quais se pode praticar abuso de poder.

4 O ABUSO DO PODER RELIGIOSO

Além das formas típicas de abuso previstas expressamente na legislação eleitoral estudadas na seção anterior, mais recentemente a jurisprudência tem admitido novas formas de abuso de poder não aferíveis da literalidade do texto do art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990.

Apesar de ainda não acolher inteiramente a possibilidade da configuração desses novos abusos, as expressões vêm sendo paulatinamente incorporadas ao vocabulário jurídico para enfrentar realidades com nuances que fogem ao encaixe perfeito com as formas de abuso já previstas no ordenamento. São elas, entre outros: abuso de poder religioso e abuso de poder por fraude na apresentação de candidaturas por gênero, abuso de poder cultural e abuso de poder sindical.

Para compreender a consideração desse abuso de poder numa acepção mais ampla como causa de pedir, importa levar em conta o bem jurídico tutelado pela ação de investigação judicial eleitoral. Apesar de não se enquadrarem perfeitamente como abuso de poder político, econômico ou nos meios de comunicação, essas novas formas agredem a normalidade, a legitimidade e a sinceridade das eleições (MACHADO, 2020).

Nos capítulos anteriores, estudou-se princípios pertinentes à análise do abuso de poder no Direito Eleitoral: o princípio da igualdade de oportunidades, da legitimidade, da lisura e da liberdade de expressão. Em seguida, foram estudadas as formas típicas de abuso de poder previstas expressamente quais sejam, o abuso de poder político ou de autoridade, o abuso de poder econômico e o uso indevido dos meios de comunicação.

Com base nos conceitos e fundamentos previamente estabelecidos, passa-se agora a uma análise mais detida de uma das formas atípicas de abuso de poder nas eleições, que é o abuso de poder religioso, objeto de estudo da presente pesquisa.

Na primeira subseção, serão estudados os conceitos e definições da doutrina e da jurisprudência acerca do abuso de poder religioso e suas características.

Após, será realizada a análise do acórdão do TSE no REspEI - Recurso Especial Eleitoral nº 8285, buscando-se estabelecer, através dessa análise: o problema jurídico submetido aos juízes; o raciocínio do tribunal ao resolver o problema; as conclusões do tribunal, assim como o valor e o sentido geral da decisão.

O objetivo da análise é conseguir identificar o problema jurídico do caso e, a partir dele, fazer reflexões mais amplas que ressaltem a relevância e utilidade da decisão e o seu impacto no ordenamento jurídico (MONEBHURRUN, 2015).

4.1 Conceito e características

Não se demonstrou tarefa fácil conceituar as formas típicas de abuso de poder eleitoral, dado que o legislador constitucional se limitou apenas a estabelecer as espécies abusivas (política, econômica e meios de comunicação) e os bens jurídicos a serem protegidos (legitimidade e normalidade das eleições).

Resta saber se a prática do abuso de poder religioso pode ser alcançada pelo Direito Eleitoral. Para isso, é importante estabelecer primeiro o que se entende por abuso de poder religioso nas eleições.

Conforme Gomes (2020. p.983), o abuso de poder religioso:

[...] liga-se à realização de discursos, prática de atos, cessão de espaços e estruturas relacionados ao culto, à expressão da fé e à relação com o divino, que são corrompidos com vistas a manipular ou influenciar a formação da vontade política dos fiéis, e interferir em seus comportamentos quando do exercício do sufrágio.

Herman Benjamin, por sua vez, em decisão do TSE, afirma que:

[...] O abuso do poder religioso caracteriza-se quando líderes religiosos aproveitam-se indevidamente da fé de seguidores para neles inculcar a ideia – de modo direto ou subliminar – de que certo candidato é o que possui melhores atributos para lhes representar no desempenho de cargo eletivo, ou, ainda, quando a estrutura física de congregação – imóveis, meios de comunicação (rádio, televisão, internet), símbolos – é utilizada para promover candidatura. (TSE - RO - Recurso Ordinário nº 804483, Decisão monocrática de 18/10/2017, Relator(a): Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico - 23/10/2017 - Página 100—112.)

Dessa forma, pode-se constatar que o abuso do poder religioso é conceituado como aquele exercido por líder que, valendo-se do direito à liberdade religiosa e de culto previstas no art. 5, VI²¹ da CF e do direito de liberdade expressão prevista no art. 5º, incisos IV²² e IX²³ da CF, traem a confiança daqueles que o seguem, utilizando-

²¹ VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

²² IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

²³ IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença

se da sua posição para manipular a fé e crença das pessoas com o objetivo de beneficiar um candidato em detrimento dos outros (AUGUSTO, 2016).

Para a configuração, portanto, pela doutrina, essa espécie apresenta como traço distintivo das demais a necessidade de que o ato em análise seja praticado por autoridade eclesiástica ou por instituição religiosa que venha a comprometer a legitimidade das eleições, favorecendo um dos candidatos na disputa.

Além disso, também para a doutrina que trata do assunto, assim como nas outras espécies de abuso de poder, tem-se dever de demonstração de gravidade do ato abusivo, previsto no art. 22, inciso XVI da Lei Complementar nº 64/90²⁴ (ABREU, 2019). Sobre esse quesito, o TSE já entendeu que, para caracterização da gravidade, não importa o critério quantitativo, ou seja, a potencialidade para alterar o resultado das eleições e a diferença de votos, mas somente o critério qualitativo, que é condão de violar a livre escolha do eleitor e desequilibrar a disputa entre os candidatos.

7. Nos termos da iterativa jurisprudência deste Tribunal Superior, para a caracterização do abuso de poder, *‘é necessária a comprovação da gravidade dos fatos, e não sua potencialidade para alterar o resultado da eleição, isto é, deve-se levar em conta o critério qualitativo - a aptidão da conduta para influenciar a vontade livre do eleitor e desequilibrar a disputa entre os candidatos -, e não o quantitativo, qual seja a eventual diferença de votos entre o candidato eleito para determinado cargo e os não eleitos.* (Ac. de 3.9.2019 no AgR-AI nº 18805, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.)

Além disso, o TSE já entendeu também que, nos termos do art. 22, *caput*, o mero benefício é suficiente para a configuração do ilícito, não sendo necessária a comprovação da prática do ato pelo beneficiário²⁵.

Feita essa conceituação inicial sobre o que se entende ser o abuso de poder religioso e suas características, apresenta-se aqui, de forma meramente ilustrativa, a lista exemplificativa de atos que seriam próprias do abuso de poder religioso trazida por Alexandre Azevedo (2017, p.7):

- a) utilização da autoridade religiosa de modo a coagir os fiéis a votarem em determinada candidatura;
- b) repetidos sermões ou pregações direcionadas a beneficiar candidatos em detrimentos de opositores;

²⁴XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

²⁵ “Configurado o abuso do poder econômico por meio do exame das provas, é irrelevante para a procedência da ação de impugnação de mandato eletivo a comprovação da participação direta dos beneficiários nos atos e fatos caracterizadores da prática ilícita” (Ac. de 25.9.2003 no Ag no 4.317, rel. Min. Luiz Carlos Madeira.)

- c) participação reiterada - e apenas no período eleitoral - de políticos nos cultos ou missas, fazendo, inclusive o uso da palavra;
- d) doações de bens móveis ou imóveis a entidades religiosas durante campanha eleitoral, ainda que tenha ficado apenas na promessa.

No entanto, Frederico Alvim pondera que não é qualquer ato praticado dentro de unidade religiosa que configura abuso. Para ele, o ataque à liberdade do eleitor tem que ser realizado de forma direta, incisiva e frequente (ALVIM, 2019).

Dependendo da forma como o tal abuso de poder religioso é praticado, pode-se entendê-lo como fenômeno associado às formas típicas de abuso, quando possui algum dos seus elementos caracterizadores, mas também como fenômeno autônomo.

Como fenômeno associado, o abuso de poder religioso se aproxima do abuso de poder econômico, quando há emprego de recursos ou benefícios pecuniários; do abuso de poder político, quando envolve cargos da administração pública; e do abuso por uso indevido de meios de comunicação, quando se dá por utilização excessiva desarrazoada e desproporcional desses veículos (ABREU, 2019).

Quando constatada a associação, os tribunais têm utilizado as normas pertinentes às formas típicas de abuso para aplicar punições. A problemática mais relevante para o Direito é na hipótese da ocorrência de abuso de poder religioso como fenômeno autônomo. Em relação a essa modalidade, diante da ausência de tipificação específica, surgem as seguintes perguntas: No Direito brasileiro, há a possibilidade jurídica de controle do abuso religioso? De que forma seria realizado esse controle?

Sobre o assunto, conforme exposto na seção anterior, parte da doutrina entende que, devido às infinitas possibilidades de se praticar abusos, a melhor técnica legislativa sobre o assunto seria tratar o abuso de poder no Direito Eleitoral de forma mais ampla e genérica, de forma que caberia aos tribunais, por meio da construção da jurisprudência, fazerem os enquadramentos necessários. No entanto, outra parcela da doutrina diverge quanto à possibilidade de punição pela prática das formas atípicas de abuso de poder, dentre elas, a de poder religioso.

Diante desse dilema, alguns entendem, dentre eles Frederico Alvim (2019), que os princípios eleitorais e constitucionais devem ser utilizados para dar ao problema uma solução mais constitucionalmente adequada, concluindo não haver abuso de poder compatível com o princípio constitucional das eleições (ALVIM, 2019). Dessa forma, não deve o intérprete se restringir a simples subsunção da literalidade das

normas. Esses autores dizem não ser possível sustentar que a lei condene algumas formas de abuso e admita outras (ABREU, 2019).

Nesse mesmo sentido, expõe-se o pensamento de Fávila Ribeiro (1998, p.51):

o sentido literal das normas não é capaz de inibir o sentido amplo da ilicitude eleitoral, sendo aplicáveis as sanções previstas para abusos de todo e qualquer tipo de poder prevalecendo o saudável e consagrado princípio de hermenêutica de que o espírito sobreleva à forma, subordinando-se os meios aos fins, ou seja, a letra da lei deve ser entendida harmonizada com os aspectos teleológicos explicitados

Já outros, apesar de entenderem que os fundamentos constitucionais devam ser utilizados, eles não podem afastar a aplicação da norma mais específica construída através de um processo democraticamente estabelecido em um contexto de grande densidade política e histórica. Esses argumentam que a busca de satisfação dos anseios sociais por meio de violação ao formalismo e às normas pode gerar insegurança jurídica e, por consequência, afetar a confiança depositada pela sociedade brasileira na Justiça Eleitoral (NOGUEIRA JÚNIOR, 2017).

Como solução a esse problema que se apresenta, Frederico Alvim (2019, p. 245) apresenta, enquanto não for editada normas que tratem do abuso de poder religioso de forma específica, a seguinte solução jurídica:

a aplicação de normas eleitorais genéricas, como a proibição da realização de propaganda eleitoral em bens públicos de uso comum (art. 37, caput, da Lei 9.504/97), ou a aplicação, por analogia, de regras particulares, como o enquadramento como conduta vedada (prática de assistencialismo com finalidade eleitoreira), ou, ainda, uso indevido de meios de comunicação social (quando usados veículos informativos de propriedade da igreja) ou abuso de poder econômico, quando a influência do poder religioso decorra de (ou seja motivada por) transações de caráter financeiro.

Estabelecida a divergência doutrinária sobre a temática, passa-se a análise dos votos dos ministros do TSE no Acórdão no REspEL - Recurso Especial Eleitoral nº 8285, como forma de compreender o entendimento do tribunal superior sobre o fenômeno do abuso de poder religioso no Direito Eleitoral.

4.2 Análise do Acórdão no REspEL - Recurso Especial Eleitoral nº 8285

Nas próximas linhas analisar-se-á os votos dos ministros proferidos no REspEL – Recurso Especial Eleitoral nº 8285. Escolheu-se o presente acórdão pela particularidade de que a decisão recorrida gerou condenação por abuso de poder

religioso de forma autônoma, possibilitando um maior aprofundamento da questão pelo Tribunal.

Antes de se iniciar a análise do acórdão propriamente dito, entende-se por necessário um relato básico sobre as questões processuais e fáticas que o precederam.

4.2.1 Breve retrospecto fático e processual.

O acórdão em análise resultou do julgamento pelo TSE do RespEL nº 8285 (BRASIL, 2020). O recurso especial foi interposto por Valdirene Tavares dos Santos em face de acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE/GO) que negou provimento a seu recurso eleitoral e manteve a sentença de condenação da recorrente por abuso de poder religioso, com aplicação da pena de cassação e declaração de inelegibilidade pelo prazo de 8 anos.

O TRE/GO entendeu ter se comprovado nos autos que a recorrente, que à época era candidata à vereadora no município de Luziânia (GO), praticou abuso de poder religioso ao ter realizado discurso dentro de uma igreja local com o intuito de angariar a simpatia de fiéis eleitores.

Em suas razões recursais a recorrente sustentou que se tratou de discurso breve, com duração de cerca de 2 minutos e 50 segundos para aproximadamente 30 a 40 jovens. Aduziu ainda que não houve qualquer alusão às eleições.

Além disso, a recorrente apontou a ocorrência de dissídio jurisprudencial entre o decidido no acórdão recorrido e outros dois acórdãos, um do TRE/RJ e outro do TRE/SP.

4.2.1 Análise do voto do relator Min. Edson Fachin

O relator iniciou seu voto reconhecendo que a discussão sobre a temática do abuso do poder religioso carecia de um debate mais aprofundado pelo Tribunal.

De fato, como verificou-se na presente pesquisa, uma discussão mais detalhada sobre a questão do abuso de poder religioso é muitas vezes relegada nos julgados. Na maioria dos casos, uma vez que se reconhece que a conduta em apreço subsume-se em alguma forma típica de abuso de poder ou, que ela não possui

gravidade suficiente para justificar a procedência da ação, evita-se examiná-la sob a perspectiva do abuso de poder religioso.

Prossegue o relator afirmando que o caso em apreço se diferencia dos anteriormente julgados pela Corte na medida em que neste, o fator religioso não vem situado em conexão com formas típicas de abuso de poder eleitoral.

Com efeito, o acórdão recorrido condenou a recorrente exclusivamente pela prática de abuso de poder religioso, constando do item 1 da ementa que:

A realização de discurso, direcionado a cooptar a simpatia de eleitores/fiéis feito nas dependências de templo religioso caracteriza abuso de poder religioso, independentemente do número de presentes no evento. (parte do Acórdão no REspe nº 8285, p. 2)

Verifica-se aí o principal motivo da escolha desse julgado para ser analisado na presente pesquisa. Como destacou Fachin, a condenação autônoma pela prática de abuso do poder religioso tornou imprescindível um enfrentamento mais acurado do tema pela Corte.

O relator iniciou o tratamento do assunto abordando o princípio da laicidade estatal. Fachin reconhece que o ideal de separação entre Estado e Igreja não denota que o fator religioso deve ser afastado das decisões políticas.

O ministro esclarece que a Constituição Federal de 1988 privilegia uma “organização política que, a despeito de ser ideológica e religiosamente neutra, será sempre uma organização embalada pelo princípio da absorção do pensamento variado” (Acórdão no REspe nº 8285, p. 5).

Com efeito, a CF de 88 tem como princípio fundamental o pluralismo político. A ideia de pluralismo político implica o reconhecimento de que a sociedade é formada por diversos grupos, com ideais e visões de mundo próprias e de que a todos esses grupos deve ser facultado a participação nas decisões políticas.

Seguindo o raciocínio, o relator afirma a fundamentalidade das manifestações de caráter religioso, apontando que a Constituição, em seu art. 5º, inciso VI, garante a liberdade de crença e o livre exercício dos cultos religiosos.

Nesse aspecto, o relator passa a citar e fazer breves considerações acerca dos documentos normativos internacionais que asseguram a liberdade de pensamento e de crença, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 e a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969.

A religiosidade integra o feixe de aspectos que emanam da dignidade humana, estando presente em praticamente todas as sociedades, revela-se imprescindível que ela seja garantida no âmbito internacional, de modo a assegurar que não haja trato discriminatório a qualquer formato de crença.

O relator argumenta que o caráter secreto do voto visa assegurar a autonomia do sufrágio. Os motivos, critérios e valores que direcionam o voto do cidadão não devem ser objeto de interferência estatal. Como se concluiu na presente pesquisa, ao Estado cumpre garantir que a tomada de decisão se deu de forma livre.

Nesse mesmo sentido, asseverou o ministro que:

como decorrência do princípio da igualdade política, a Carta Cidadã alça à categoria de mandamento a premissa de que todo cidadão, independentemente do nível educacional, da fé professada ou de qualquer outro motivo, possui plena capacidade para elaborar as suas próprias escolhas. (Acórdão no REspe nº 8285, p. 7)

A ideia contida na presente citação remete à questão do voto censitário, modelo de sufrágio em que se restringe o direito ao voto a determinados grupos de acordo com critérios sociais e econômicos estabelecidos pela classe dominante. Esse regime de sufrágio implica em uma seleção apriorística realizada pelo Estado acerca de quais cidadãos possuem competência para a tomada da opção eleitoral.

Apesar de a Constituição de 1891 ter abolido o voto censitário, o voto permaneceu proibido aos mendigos, analfabetos e mulheres e, inclusive, aos

“religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual” (Brasil, 1981).

O voto universal, regime que mais se coaduna com o princípio democrático, só veio a ser exercido plenamente no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988²⁶.

Até esse momento da argumentação, o ministro tratou de esclarecer que ele reconhece a necessidade de se garantir que os eleitores exerçam de forma ampla seu direito à liberdade de consciência e religiosa e assim sendo, que não deva haver qualquer óbice ao voto pautado em valores religiosos.

Passa então o relator a dar um novo viés à argumentação, ao lembrar que no Estado Democrático de Direito não há direitos absolutos e sendo assim, o exercício da liberdade religiosa encontra limite em outros direitos fundamentais.

Nesse tocante, assevera o ministro que:

a defesa da liberdade religiosa, por importante que seja, não chega ao extremo de acobertar práticas que atrofiem a autodeterminação dos indivíduos, designadamente porque, consoante o panorama da Constituição, inexistente exercício legítimo fora do traçado da dignidade do homem (p. 11)

Na presente pesquisa verificou-se que existem princípios constitucionais que regem a disputa eleitoral, como o da normalidade e legitimidade das eleições. As liberdades individuais, portanto, encontram limites também nesses princípios.

Nesse sentido, o relator aduziu que merece atenção a intervenção de associações religiosas nas eleições, haja vista elas ostentarem “um poder com aptidão para amainar a liberdade para o exercício de sufrágio e debilitar o equilíbrio entre as chances das forças em disputa” (Acórdão no REspe nº 8285, p.11)

Nota-se que o ministro apontou mais um princípio norteador do processo eleitoral, que é o da igualdade de chances ou oportunidades, tratado no primeiro capítulo da pesquisa.

Percebe-se que o relator entende que as entidades religiosas possuem um poder de influência mais acentuado sobre seus correligionários. Quanto a tal questão, sabe-se que as principais religiões oficiais seguem determinado texto considerado sagrado.

²⁶ A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante [...]

Do texto religioso extraem-se os valores que serão traduzidos em verdadeiras normas de conduta pelos fiéis. O líder religioso exerce o papel de intérprete e propagador das escrituras. Deste modo, ele se torna uma referência para os seguidores. A palavra do líder religioso, até mesmo quando trata de assuntos seculares, reveste-se de caráter sacro. Com efeito, o líder religioso, na condição de interlocutor do divino, naturalmente é visto como autoridade pelos fiéis.

Diante desse cenário é que o relator, citando jurisprudência do Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário da Federação Mexicana, concluiu pela necessidade de se limitar às atividades eclesiais como medida de proteção da liberdade do voto e por consequência, da própria legitimidade do processo eleitoral.

O ministro prossegue indicando que há vários exemplos dessas limitações na legislação eleitoral nacional, embora reconheça inexistir menção direta às autoridades religiosas nas normas que disciplinam as ações que podem resultar em cancelamento de registro, cassação do diploma ou do mandato.

Destaca o relator que às entidades religiosas é proibido qualquer forma de financiamento a candidaturas (art. 24, VIII da Lei nº 9.504/97), assim como a veiculação de propaganda eleitoral em seus templos (art. 37, § 4º da Lei nº 9.504/97). Pontuou também como óbice ao que o relator entende por exploração política da fé religiosa, o art. 242 do Código Eleitoral, o qual proíbe a utilização de “meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais” (BRASIL, 1965).

Verifica-se que o ministro reconhece haver na legislação eleitoral normas de proteção da legitimidade e normalidade das eleições que incidem no âmbito de atuação de entidades religiosas no processo eleitoral. A questão a ser respondida, portanto, é se a proteção se revela suficiente e, caso não seja, se é juridicamente possível a condenação por formas atípicas de abuso de poder com o fim de suprir eventual carência protetiva.

Desta feita, o relator passa a argumentar no sentido de se realizar uma interpretação teleológica do art. 22, caput da Lei Complementar nº 64/90²⁷, para abarcar atos abusivos de líderes religiosos dentro do conceito de autoridade.

Entende-se não ter ido pelo melhor caminho o ministro, pelas seguintes razões.

A Lei Complementar nº 64/90 foi editada para efetivar o mandamento constitucional previsto no art. 14, § 9º da CF de 88, que assim prescreve:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada 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).

Como se observa, a lei complementar a ser editada deveria prever normas que protegessem a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Sendo assim, deve ser dada uma interpretação conforme a Constituição para o termo autoridade contido no caput do art. 22, *caput*, da Lei Complementar nº 64/90, para entendê-lo como se referindo exclusivamente a autoridade pública. Como observou-se na presente pesquisa, parte da doutrina e a jurisprudência do TSE se posicionam nesse sentido.

Além disso, estender o sentido originalmente dado pela Constituição Federal para uma norma cuja sanção por descumprimento pode acarretar cancelamento de registro, cassação de mandato ou diploma e, ainda, inelegibilidade por 08 anos, é ir de encontro a teoria já consolidada de que em matéria de restrição de direitos fundamentais a interpretação dada deve ser de caráter restritivo.

Por fim, como verificou-se na própria argumentação do relator, já há mecanismos na legislação eleitoral para coibir eventuais abusos cometidos por

²⁷ Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito:

entidades religiosas, não se mostrando proporcional a criação jurisprudencial de formas atípicas de abuso de poder para cercear eventuais abusos.

No fim de seu voto, o ministro entendeu pela gravidade insuficiente da conduta para a condenação por abuso de poder religioso. Todavia, sugeriu a fixação da tese da possibilidade da apreciação nos pleitos eleitorais vindouros do abuso de poder religioso como causa de pedir autônoma nas ações eleitorais pertinentes.

4.2.2 Análise dos demais votos em cotejo com o do relator

O próximo a votar foi o Min. Alexandre de Moraes. Ele discordou do relator por entender, em primeiro lugar, que uma entidade religiosa não deve ser tratada diferente de uma entidade filosófica, corporativa ou sindical. Para o ministro, se for falar em abuso de poder religioso, teria que se falar também em abuso do poder sindical, abuso do poder corporativo e abuso do poder empresarial.

Além disso, asseverou Moraes que em razão do princípio da legalidade não é possível a criação jurisprudencial de uma nova figura abusiva não prevista em lei. Para ele, a questão religiosa só pode ser apreciada na medida em que utilizada como instrumento para se chegar ao abuso de poder político ou econômico.

Entende-se por correto o posicionamento do ministro. Da forma que se encontra a legislação constitucional e ordinária sobre a matéria do abuso do poder eleitoral, a interferência abusiva de qualquer entidade sobre a vontade do eleitor só pode ser apreciada pela ótica das formas típicas estabelecidas em lei. Do contrário, restará ferido o princípio da legalidade.

Em seguida, tem-se o voto-vista do Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. O ministro também argumenta em sentido contrário ao do relator. Quanto à tese da possibilidade de ampliação do sentido do termo “autoridade” constante do *caput* do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, o ministro entende que

o legislador complementar não extrapolou o poder que lhe foi conferido constitucionalmente, tanto é que, atento à finalidade específica para a edição da norma, objetivou afastar o abuso dos poderes econômico e de autoridade. Especificamente quanto a este, poderia o Congresso Nacional ter repetido os termos constitucionais referentes ao “abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”, mas preferiu empregar a expressão sintética de abuso do poder de “autoridade” (Acórdão no REspe nº 8285, p. 28).

Deste modo, defende-se que a lei deve ser interpretada conforme a Constituição e não o contrário. Com efeito, o constituinte foi claro ao determinar as práticas que a lei complementar a ser editada deveria combater, quais sejam, “a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta” (BRASIL, 1988).

Aduz, ainda, Carvalho Neto, concordar com o Min. Alexandre de Moraes no sentido de que uma abertura conceitual do termo “autoridade”, obrigaria, “por coerência, admitir abusos de autoridade das mais variadas espécies, como a corporativa, clubística, sindical, associativa, empresarial, educacional, jornalística, parental, filosófica, dentre tantas outras” (Acórdão no REspe nº 8285, p. 34).

Por fim, o ministro tratou da questão sob a ótica do princípio da liberdade de expressão, tratado no primeiro capítulo da presente pesquisa, assim como o da liberdade religiosa. Alerta-se para a dificuldade em se afirmar em que medida o discurso religioso com nuances políticas pode ser entendido como abusivo, haja vista que,

[...] a necessidade de compreensão e aceitação de que grupos religiosos podem ser enquadrados como um grupo de interesse igual a outros quaisquer e a inviabilidade da presunção apriorística acerca da vulnerabilidade do eleitor imbuído por um móvel religioso [...] (Acórdão no REspe nº 8285, p. 36)

Em síntese, entende-se que as normas que avancem sobre a liberdade de expressão ou de crença do eleitor devem ser interpretadas de forma restritiva e aplicadas com cautela, uma vez que se corre o risco de se obter o efeito contrário ao pretendido. Enquanto se pensa estar garantindo a liberdade de voto do eleitor pode-se, em verdade, estar suprimindo-a.

Em seguida, tem-se o voto do Min. OG Fernandes. O ministro inicia seu voto afirmando que embora não haja dúvidas de que o abuso de poder eleitoral, pelo fato de ferir a liberdade de escolha do eleitor, assim como a igualdade entre os candidatos, deva ser combatido pela Justiça Eleitoral, é imperioso que o enfrentamento se dê dentro dos limites constitucionais e infraconstitucionais.

Relembra o ministro que “os direitos políticos são direitos humanos fundamentais e qualquer restrição a tais direitos, incluindo as inelegibilidades, não se

comporta interpretação extensiva e se limita ao princípio da legalidade” (Acórdão no REspe nº 8285, p. 54).

Tem-se aí um forte argumento em desfavor da tese do relator acerca da possibilidade da interpretação extensiva do termo “autoridade” constante do art. 22, *caput*, da Lei Complementar nº 64/90 para torná-lo aplicável a eventual abuso de poder cometido por entidade ou líder religioso no âmbito do processo eleitoral.

O Min. OG Fernandes prossegue afirmando que em sua compreensão

a 'autoridade' a que se refere o art. 22 da LC nº 64/1990 não pode ser outra senão o agente público, já que o constitucional é expresso em apontar “[...] abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.

Verificou-se na presente pesquisa ser essa a conclusão a que se chega a partir da análise da legislação, doutrina especializada e jurisprudência acerca da matéria.

Prossegue o ministro em seu voto, afirmando que eventual abuso cometido por autoridade religiosa deve ser punido desde que associado a uma das práticas abusivas típicas previstas no art. 14, § 9º, da CF, assim como, no art. 22, *caput*, da Lei Complementar nº 64/1990.

Além disso, assim como demonstrado pelo relator em seu voto, o Ministro OG Fernandes aponta outras normas na legislação infraconstitucional que protegem as eleições quanto a eventual abuso por parte de líderes religiosos. O já citado art. 37 §4º da Lei nº 9.504/1997, que proíbe a propaganda eleitoral dentro de templos religiosos, assim como o art. 24, VIII da Lei das eleições, em que consta a proibição da doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie por entidade religiosa.

Por fim, o ministro encerra seu voto afirmando que os mecanismos presentes na legislação e jurisprudência se mostram suficientes para combater eventual abuso cometido por líderes religiosos nas eleições.

Segue-se então ao voto do Min. Luis Felipe Salomão. O ministro inicia seu voto tecendo ponderações acerca da religiosidade humana, ressaltando sua proeminência desde os primórdios da humanidade, assim como sua variedade de manifestações. Lembrou que no Censo do IBGE de 2010, 92% das pessoas declararam professar

alguma fé. Conclui-se que a religiosidade é algo inerente ao ser humano e, portanto, uma liberdade que merece guarida constitucional.

Em seguida, o ministro realizou breves apontamentos acerca de aspectos históricos da separação entre Igreja e Estado. Asseverou que, conforme o art. 19, I da Constituição Federal, o Brasil é um Estado Laico, “devendo manter-se neutro em matéria de religião, o que significa, como regra, não se imiscuir nas expressões, cultos, ritos religiosos, e, por outro lado, conferir igual tratamento às crenças” (Acórdão no REspe nº 8285, p. 62).

Assim como o Min. Carvalho Neto, Salomão preocupa-se com a possibilidade de que a judicialização do que se designa por “abuso do poder religioso” possa importar em certa ingerência estatal no próprio discurso religioso.

Quanto à tese da interpretação extensiva do termo “autoridade” sugerida por Fachin, Salomão diverge utilizando-se da mesma fundamentação do Min. OG Fernandes, concluindo que

[...] o texto constitucional vincula o abuso de autoridade ao exercício de cargo, função ou emprego na Administração Pública, sendo inviável dissociar, no ato interpretativo, a proteção da normalidade e legitimidade das eleições do agente corrosivo expressamente indicado na norma (Acórdão no REspe nº 8285, p. 64).

Segue-se o voto do Min. Sérgio Banhos. Em seu voto, o ministro entendeu pela necessidade de cautela ao se investigar judicialmente o discurso religioso para perquirir o cometimento de abusos, haja vista que importaria em certa medida em um controle não só na liberdade de expressão, mas também na liberdade de crença dos sujeitos.

O ministro fez importante apontamento sobre a subjetividade na análise do julgador, visto que esse possui suas próprias crenças e valores, podendo interferir na qualificação dos fatos como abuso de poder religioso.

Por outro lado, o ministro ressaltou que:

as congregações religiosas devem ter cristalino que o processo eleitoral não pode sofrer interferências desmedidas que comprometam a liberdade de seus fiéis e a igualdade de chances dos candidatos na disputa eletiva, ou seja, é descabido o propósito religioso totalmente desvirtuado em prol de finalidades eleitoreiras, mediante utilização de artifícios que configurem ordens e

autêntica chantagem do sentimento transcendental (Acórdão no REspe nº 8285, p. 71).

Concluiu Banhos, assim como o Min. OG Fernandes, que por existir mecanismos na legislação eleitoral com aptidão para coibir e prevenir tais condutas abusivas, não se mostra razoável realizar uma interpretação extensiva de norma restritiva de direitos, ainda mais, acrescente-se, quando o constituinte delimitou previamente o alcance da norma.

Chega-se então ao último voto, o do Min. Luís Roberto Barroso. O ministro iniciou seu voto tecendo uma breve, porém elucidativa reflexão acerca da questão religiosa na modernidade, através da qual concluiu que, diferentemente do que previsto por pensadores do século XVIII e XIX, a religião não foi “deslocada de um dos centros das preocupações da condição humana de uma maneira geral”. (Acórdão no REspe nº 8285, p. 74).

Barroso transpareceu em seu voto que entende possível a extensão do termo “autoridade” para “além de situações de ocupante de cargo público, desde que haja relação hierárquica ou algum tipo de autoridade moral”. (Acórdão no REspe nº 8285, p. 76)”.

Todavia, entendeu não ser cabível neste julgamento um maior aprofundamento da questão, haja vista não se ter evidenciado qualquer modalidade de abuso no caso em concreto. O ministro asseverou a necessidade de rediscussão da temática em eventual demanda futura em que se mostre necessário o aprofundamento da questão para a solução da lide.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na realidade brasileira, mostra-se crescente a influência da religião sobre a política. Nos últimos anos, o apoio das entidades religiosas a candidaturas tem se mostrado fator de grande vantagem na disputa eleitoral. Nesse plano de fundo, mandatos passaram a ser questionados na Justiça Eleitoral, alegando-se que a vitória nas urnas se deu a partir de um exercício abusivo da ascendência religiosa.

O abuso do poder religioso figura como um dos temas merecedores de uma análise mais detida pelo Tribunal Superior Eleitoral, visto que a temática toca em liberdades fundamentais, como o direito à liberdade de expressão e de crença.

Com o presente estudo projetou-se contribuir para uma reflexão acerca dos aspectos jurídicos a serem considerados no tratamento da matéria. Examinou-se os princípios pertinentes, como o princípio da lisura e da legitimidade das eleições, assim como da igualdade de oportunidades e da liberdade de expressão.

Ao se analisar as formas típicas de abuso de poder eleitoral tradicionalmente debatidas pela doutrina e jurisprudência pátria verificou-se uma barreira hermenêutica para se entender pela possibilidade de punição autônoma do abuso do poder religioso em sede de investigação judicial eleitoral.

Para entender como a questão vem sendo tratada pelo Tribunal Superior Eleitoral, optou-se por analisar os votos proferidos no Acórdão no REspEL - Recurso Especial Eleitoral nº 8285. O principal motivo da escolha foi pela particularidade de que a decisão recorrida gerou condenação por abuso de poder religioso de forma autônoma, possibilitando um maior aprofundamento da questão pelo Tribunal. É que normalmente o abuso de poder religioso apresenta-se associado a alguma forma típica abusiva.

Realizada a análise, entendeu-se, em síntese, que a técnica utilizada pelo legislador de elencar as condutas que poderiam afetar a normalidade e legitimidade do pleito (abuso de poder político, econômico e uso indevido dos meios de comunicação) inviabilizou a possibilidade jurídica de condenação autônoma por abuso de poder religioso em sede de Ação de Investigação Judicial Eleitoral.

Por outro lado, verificou-se haver na legislação ordinária outras normativas à disposição do julgador para coibir eventuais investidas abusivas de entidades religiosas sobre a livre vontade do eleitor.

Por não ter se fixado uma tese, para além do poder religioso, muito ainda se discutirá sobre a configuração de abusos de poderes atípicos nas eleições.

Deste modo, espera-se que a presente pesquisa contribua para a reflexão jurídica sobre a temática.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mateus Barbosa Gomes. **O abuso de poder religioso nas disputas eleitorais brasileiras**. 2019. 262 f. Tese (Doutorado em Direito Público). Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu. Universidade Federal da Bahia. Salvador. Disponível em: <<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/30959>> Acesso em: 28 ago. 2021.

ALVIM, Frederico Franco. Integridade eleitoral: significado e critérios de qualificação. **Ballot**. Rio de Janeiro: UERJ. Volume 1 Número 2 Setembro/Dezembro 2015. pp. 213-228. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot/article/view/22134>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

ALVIM, Frederico Franco. **Abuso de poder nas competições eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2019.

AUGUSTO, Amilton. O controle do Poder Religioso no processo eleitoral, à luz dos princípios constitucionais vigentes, como garantia do Estado Democrático de Direito. **Ballot**. Rio de Janeiro: UERJ. Volume 2 Número 1 Janeiro/Abril 2016. pp. 113-135. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot/article/view/25573>>. Acesso em 30 ago. 2021.

AZEVEDO, Alexandre Francisco de. Abuso do poder religioso nas eleições. **Revista Jurídica Verba Legis**, Goiânia, n. 12, p. 1-9, 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4330>>. Acesso em: 29 ago. 2021

BARREIROS NETO, Jaime. **Direito eleitoral**. 10. ed.rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o código eleitoral. Brasília, DF: Casa Civil, 1.965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em 28 ago. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília,DF: Casa Civil, 1.988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Lei nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 28 ago. 2021.

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Recurso Especial nº 8285. Relator: Ministro Edson Fachin. DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 200, Data 06/10/2020, Página 0. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/1223412>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-a#abuso-do-poder-economico>>. Acesso em: 18 ago. 2021

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-a#abuso-do-poder-politico>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Dos abusos nas eleições**: a tutela jurídica da legitimidade e normalidade do processo eleitoral. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

FRAZÃO, C. E.; FUX, L. **Novos paradigmas do direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GASPAR, Bruno. **Direito eleitoral**. 1. ed. Brasília: CP Luris. 2020. E-book.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020. E-book.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016. 295 p.

MONEBHURRUN, Nitish. **Manual de metodologia jurídica: técnicas para argumentar em textos jurídicos**. São Paulo: Saraiva, 2015.

NOGUEIRA JÚNIOR, Flávio Aurélio. **Novos tipos de abuso de poder: uma contribuição ao estudo a partir da interpretação da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral**. 2017. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília. Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/12425>>. Acesso em: 24 ago.2021.

PRANDI, R.; SANTOS, R. W. dos; BONATO, M. Igrejas evangélicas como máquinas eleitorais no Brasil. **Revista USP**, [S. l.], n. 120, p. 43-60, 2019. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i120p43-60. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/155530>>. Acesso em: 30 ago. 2021

RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 2010. 345 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

VELLOSO, C. M. D. S.; AGRA, W. D. M. **Elementos de direito eleitoral**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. ISBN: 9786555590944