



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
DULCIANNE BECKHAUSER

**OFENSA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA EM PERÍODOS
ELEITORAIS**

PALHOÇA
2009

DULCIANNE BECKHAUSER

**OFENSA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA EM PERÍODOS
ELEITORAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa
Catarina – UNISUL, como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora Professora: Cristina Mendes
Bertoncini, Msc.

PALHOÇA
2009

DULCIANNE BECKHAUSER

**OFENSA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA EM PERÍODOS
ELEITORAIS**

Esta monografia foi julgada adequada à obtenção do grau de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina

Palhoça, 08 de junho de 2009.

Prof^a. e orientadora Cristina Mendes Bertoncini, Msc
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof.
Universidade do Sul de Santa Catarina

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

OFENSA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NOS PERÍODOS ELEITORAIS

Declaro, para todos os fins de direito e que se fizerem necessários, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade Sul de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e a Orientadora de todo e qualquer reflexo acerca desta monografia.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Palhoça (SC), 08 de junho de 2009.

DULCIANNE BECKHAUSER

Aos meus pais: Aduino e Dulcinéia. Às
minhas irmãs: Annelize, Lizeanne e
Gabrielle. Às minhas sobrinhas: Luiza,
Fernanda e Helena. E ao meu amor,
Leonardo.

AGRADECIMENTOS

Aos professores da Unisul, que muito me ensinaram. Aos amigos e colegas da Unisul, que muito contribuíram em minha graduação.

A minha orientadora, professora, Cristina, com quem tive um grande aprendizado.

“O poder não corrompe o homem; é o homem que corrompe o poder. O homem é o grande poluidor, da natureza, do próprio homem, do poder. Se o poder fosse corruptor, seria maldito e proscrito, o que acarretaria a anarquia ” (ULYSSES GUIMARÃES).

RESUMO

A presente monografia foi elaborada na área temática de Direito Administrativo, Constitucional e Eleitoral. Tendo como tema a ofensa ao princípio da moralidade administrativa nos períodos eleitorais. Dividida em três capítulos, confeccionados pelo método dedutivo, e técnicas de pesquisas bibliográfica e documental. O trabalho tem como principal objetivo analisar o princípio da moralidade administrativa e seu freqüente desrespeito durante as eleições, com base em doutrinas e nas jurisprudências recentes do Tribunal Superior Eleitoral. Para tanto, o primeiro capítulo traz noção introdutória acerca dos princípios gerais do direito, procedendo maior análise aos princípios de direito administrativo explícitos no art. 37 da Constituição Federal, quais sejam, princípio da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da eficiência, com ênfase ao princípio da moralidade administrativa que é o tema central deste trabalho. Adentrando-se no segundo capítulo, elegeu-se discorrer sobre o Estado Democrático de Direito, bem como dos tipos de sistemas eleitorais presentes no ordenamento jurídico pátrio e a forma de organização eleitoral brasileira com intuito de unir a democracia vigente ao princípio da moralidade administrativa. No terceiro capítulo foi realizada uma abordagem acerca da normalidade e legitimidade dos processos eleitorais, como também dos abusos cometidos pelos agentes públicos durante as eleições, como o abuso do poder político e o abuso do poder econômico. Por fim, a obra termina com a análise de duas decisões do Tribunal Superior Eleitoral, em que os governadores dos Estados da Paraíba e do Maranhão tiveram seus diplomas cassados por cometerem abusos durante as eleições.

Palavras-Chave: Palavra 1. Palavra 2. Palavra 3.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2 OS PRINCÍPIOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO	11
2 CONCEITO DE PRINCÍPIOS	11
2.2 PRINCÍPIOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO	12
2.2.1 Princípio da Legalidade	14
2.2.2 Princípio da Impessoalidade	15
2.2.3 Princípio da Publicidade	16
2.2.4 Princípio da Eficiência	17
2.2.5 Princípio da Moralidade	18
2.2.5.1 Surgimento da Idéia de Moralidade Administrativa	19
2.2.5.2 Surgimento do Princípio da Moralidade Administrativa no Direito Brasileiro	20
2.2.5.3 Conceito do Princípio da Moralidade Administrativa	21
3 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A ORGANIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES	25
3.1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	25
3.2 SISTEMAS ELEITORAIS	27
3.2.1 Representação Política	30
3.2.2 Mandato Político	31
3.2.3 Pluralismo Político e Pluripartidarismo	32
3.2.4 Partidos Políticos	33
3.3 JUSTIÇA ELEITORAL	34
3.4 ORGANIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES	37
3.4.1 Circunscrições, Zonas e Seções Eleitorais	37
3.4.2 Alistamento e Domicílio Eleitoral	38
3.5 SUFRÁGIO PASSIVO, ELEGIBILIDADE E INELEGIBILIDADE	38
3.6 CRONOLOGIA DAS ELEIÇÕES	40
4 OFENSA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NOS PERÍODOS ELEITORAIS	42
4.1 NORMALIDADE E LEGITIMIDADE DOS PROCESSOS ELEITORAIS	42

4.1.1 Potencialidade	44
4.2 ABUSO DE PODER NAS ELEIÇÕES	45
4.3 ABUSO DO PODER ECONÔMICO	46
4.4 ABUSO DO PODER POLÍTICO	50
4.5 DECISÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL EM CASOS CONCRETOS QUE OFENDERAM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA	53
4.5.1 Caso do Governo do Estado da Paraíba	53
4.5.2 Caso do Governo do Estado do Maranhão	56
4.6 OFENSA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA	58
5 CONCLUSÃO	61
REFERÊNCIAS	63

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico tem como tema a ofensa ao princípio da moralidade administrativa nos períodos eleitorais.

Diante da problemática de que os administradores públicos utilizam -se da máquina estatal para beneficiar -se nos períodos eleitorais, ofendendo o princípio da moralidade administrativa.

O objetivo geral deste trabalho é analisar o princípio citado e sua correta aplicação nos períodos eleitorais, com base nas doutrinas mais recentes e jurisprudências do Tribunal Superior Eleitoral.

Desse modo, os objetivos específicos são: a apresentação e análise de todos os princípios do Direito Administrativo, com maior ênfase ao Princípio da Moralidade Administrativa, analisar as sanções que o administrador público pode sofrer se desrespeitar tal princípio, explicar a organização de um Estado Democrático de Direito, e ainda analisar as recentes decisões do Tribunal Superior Eleitoral nos casos em que agentes públicos buscaram beneficiar -se da máquina pública.

Para tanto, é dividido em três capítulos, confeccionados por meio do método dedutivo e tendo como técnicas de pesquisa a bibliográfica e a documental .

Restringindo-se ao que será visto no decorrer do trabalho, tem -se que serão abordados, com o fim de situar o leitor acerca do tema, os princípios da administração pública explícitos no caput do artigo 37 da Constituição Federal, enfatizando-se o princípio da moralidade administrativa que é o enfoque central do trabalho.

Ainda no primeiro capítulo, adentrar-se-á como dito anteriormente nos princípios informadores da administração pública explícitos na Constituição Federal de 1988, analisando-se com maior cuidado o princípio da moralidade administrativa, desde a origem da idéia de moralidade administrativa, passando pelo surgimento da moralidade administrativa no direito brasileiro, e a sua efetivação como princípio constitucional.

Observadas as questões que dão conta a uma melhor compreensão do tema que se escolheu, ingressar -se-á por intermédio do segundo capítulo, no Estado Democrático de Direito e na organização eleitoral brasileira.

Apreciada a forma pela qual se dá o Estado Democrático de Direito, que surgiu pela necessidade de legitimação do poder estatal pelo povo, a ferir-se-ão considerações acerca do regime de governo democrático, analisando-se os sistemas eleitorais existentes. Neste contexto, dar-se-á grande ênfase ao pluralismo político e partidário que é um dos princípios constitutivos da democracia.

Nesse passo, trar-se-á à colação entendimentos, de ordem doutrinária, objetivando melhor explicitar a necessidade e importância da existência de um Estado Democrático de Direito. Superado este ponto passar-se-á a uma análise da organização das eleições no Brasil.

Por derradeiro, no terceiro capítulo irá se abordar a ofensa ao princípio da moralidade administrativa nos períodos eleitorais. Contudo, será necessária a consideração prévia sobre a normalidade e legitimidade dos processos eleitorais.

Dessa feita, dar-se-á ênfase ao abuso do poder político e ao abuso do poder econômico que são abusos cometidos pelos agentes públicos em épocas eleitorais visando beneficiar determinadas campanhas políticas.

Em face disso será feita alusão de como estes abusos cometidos pelos agentes públicos, detentores de funções na máquina estatal, ofendem o princípio da moralidade administrativa.

Por fim, em um último tópico, serão apresentadas decisões recentes do Tribunal Superior Eleitoral, em que os agentes públicos que utilizaram-se da máquina estatal tiveram seus mandatos cassados, exemplificando assim o assunto a que se propôs tratar o presente trabalho monográfico.

2 OS PRINCÍPIOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO

Neste primeiro capítulo será estudado o conceito de princípios e a importância que os princípios têm em um sistema jurídico. Em um primeiro momento mais aprofundado, serão abordados os princípios norteadores da Administração Pública explícitos na Constituição Federal de 1988.

Ressalta-se que ao final deste capítulo será dada maior ênfase ao princípio da moralidade administrativa que é a base deste trabalho monográfico.

2.1 CONCEITO DE PRINCÍPIOS

Os princípios são a base sustentadora de diversas leis, inclusive da Constituição Federal. Além disso, percebe-se que os princípios estão extremamente vinculados com o ideal de justiça e exercem grande influência na elaboração das leis e também nas decisões dos tribunais.

Segundo Canotilho (2003, p. 1.160):

[...] os princípios são normas de natureza estruturante ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido a sua posição hierárquica no sistema das fontes ou a sua importância estruturante dentro do sistema jurídico. [...]

Sobre princípios, é importante ressaltar que mais do que ser a base sustentadora de leis, os princípios fundamentam todo o ordenamento jurídico.

Karl Larenz (1985, *apud*, Odete Medauar, 2006, p. 122) afirma que:

Os princípios revestem-se de função positiva ao se considerar a influência que exercem na elaboração de normas e decisões sucessivas, na atividade de interpretação do direito, atuam, assim na tarefa de criação, desenvolvimento e execução do direito e de medidas para que se realize a justiça e a paz social; sua função negativa significa a rejeição de valores e normas que os contrariam.

Considera-se que os princípios são normas primárias de aplicação indireta, que atuam em conjunto e por meio de normas ditas secundárias e de aplicação direta, que são baseadas nos princípios. (BONAVIDES, 2002, p. 259)

Sobre o assunto Paulo Bonavides (2002, p. 259) ensina:

Em verdade, os princípios são o oxigênio das Constituições na época do pós-positivismo. É graças aos princípios que os sistemas constitucionais

granjeiam a unidade de sentido e auferem a valoração de sua ordem normativa.

No ordenamento pátrio os princípios possuem grande relevância, especialmente porque a Constituição Federal de 1988, no § 2º, do art. 5º, faz emanar direitos dos princípios por ela adotados, nos seguintes termos: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988).

Sendo assim, os princípios são a “mola mestra” que regem o sistema jurídico, e que com cada norma existente no ordenamento há sempre diversos princípios que a baseiam. Desta forma, como disse o autor Celso Antônio Bandeira de Mello “violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos” (MELLO, 2007, p. 53).

Destarte para se ter um ordenamento jurídico sólido é necessário que além de se respeitar as normas impostas é necessário cumprir os princípios que regem o sistema jurídico, tendo em vista que infringir um princípio é mais grave que desrespeitar uma norma.

2.2 PRINCÍPIOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO

No campo do Direito Administrativo os princípios possuem uma relevância ainda maior que nos demais ramos do direito uma vez que não há no ordenamento pátrio uma codificação una das leis administrativas. Isso porque por diversas ocasiões a lei administrativa necessita ser específica, dificultando desta forma a criação de uma lei geral que possa reger as práticas administrativas. (MEDAUAR, 2006, p. 122)

Os princípios do Direito Administrativo constituem fontes basilares para que se possa regular as atividades administrativas, bem como a compreensão e consolidação dos institutos. (MEDAUAR, 2006, p. 122)

Além disso, nota-se que no Direito Administrativo os princípios possuem função positiva, pois informa e norteia todos os atos praticados pela administração pública.

Em sua obra, Odete Medauar (2006, p. 122) ensina que:

No direito administrativo, os *princípios* revestem-se de grande importância. Por ser um direito de elaboração recente e não codificado, os princípios auxiliam a compreensão e consolidação de seus institutos. Acrescente-se que, no âmbito administrativo, muitas normas são editadas em vista de circunstâncias de momento, resultando em multiplicidade de textos, sem reunião sistemática. Daí a importância dos princípios, sobretudo para possibilitar a solução de casos não previstos, para permitir melhor compreensão dos textos esparsos e para conferir certa segurança aos cidadãos quanto à extensão dos seus direitos e deveres.

Cumprido ressaltar que há divergência na doutrina sobre o rol de princípios de direito administrativo constante no ordenamento brasileiro. No entanto, a Constituição de 1988, consagra alguns princípios como sendo princípios constitucionais essenciais para garantia da probidade e transparência na administração da *res publica*. (MORAES, 2002, p. 98)

No mais, no sistema jurídico encontram-se os princípios explícitos e os princípios implícitos, os primeiros são aqueles que a própria Constituição menciona em seu texto, já os princípios implícitos são aqueles em que a doutrina busca extrair do texto constitucional.

Considerando que para o deslinde do presente trabalho é de fundamental importância a exposição dos princípios explícitos constantes no artigo 37, “caput” da Constituição Federal, não serão apresentados os princípios implícitos do direito administrativo, porque de acordo com o tema escolhido, tais princípios não se fazem necessários, tendo em vista, que a intenção é relacionar os princípios informadores da administração pública, principalmente o da moralidade, diante dos abusos cometidos pelos agentes públicos nos processos eleitorais.

Os princípios explícitos na Constituição são: legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e moralidade, que serão tratados de forma mais pormenorizada a seguir.

2.2.1 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade surgiu com o Estado de Direito e é uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais, uma vez que, impõe os limites dos atos da administração pública em prol da coletividade.

Ressalta-se que por tal princípio a administração pública só poderá fazer o que a lei permitir, sendo assim esta não poderá através de ato administrativo conceder direitos ou criar obrigações aos seus administrados, pois para tal dependerá de lei que a autorize. (DI PIETRO, 2005 , p. 68)

Em linhas gerais, o princípio da legalidade encontra guarida no art. 37, “caput” da Constituição Federal.

Enfatiza-se que segundo o princípio da legalidade o administrador público só poderá fazer aquilo que tenha expressa autorização legal, não existindo incidência de sua vontade. Na esfera pública, ao contrário da esfera particular, que autoriza a pessoa a fazer tudo que a lei não proíba, o administrador público só poderá realizar o que for permitido em lei. (MORAES, 2002 , p. 99)

Sobre este princípio, Diógenes Gasparini (2005 , p. 7) assevera:

O princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se à anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular. De fato, este pode fazer tudo que a lei permite e tudo que a lei não proíbe; aquela só pode fazer o que a lei *autoriza* e, ainda assim, *quando* e *como* autoriza.

Tem-se então que pelo princípio da legalidade a administração pública em todas as suas atividades ficará restrita aos comandos da lei, dos quais não poderá afastar-se, sob pena de anulação do ato. Assim, a administração pública só poderá realizar atos em que a lei autorize e quando e como autoriza.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2003 , p. 91) ensina:

[...] É o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei. É em suma: a consagração da idéia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei. [...].

Nota-se ainda que os autores acima citados são unânimes em dizer que segundo o princípio da legalidade, a administração pública no exercício de suas

atividades, deverá agir estritamente dentro das normas legais, sob pena de responsabilização do administrador que não agir conforme os ditames legais.

Considera-se tal princípio como sendo o princípio basilar do regime jurídico administrativo, considerando que é um princípio específico do Estado de Direito. (MELLO, 2007, p. 99-100).

2.2.2 Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade remonta a idéia de que o administrador não passa de um mero executor da vontade estatal, sendo que as realizações da administração pública não são de titularidade do agente e sim da entidade estatal pela qual o agente atuou. (MORAES, 2002, p. 100)

Para José Afonso da Silva (2003, p. 647): “os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome da qual o funcionário age.”

Hely Lopes Meirelles (1999, p. 82) afirmava:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (artigo 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma do direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

Com o princípio da impessoalidade a Constituição busca que predomine o sentido de função¹, ou seja, a noção de que os poderes conferidos a administração pública servem para atender os interesses de toda a população. E ainda estabelece que todos os atos praticados são de autoria do órgão público que o funcionário que o praticou pertence. (MEDAUAR, 2006, p. 126)

Acrescenta-se que o ato administrativo não pode ser destinado a beneficiar ou discriminar qualquer pessoa ou empresa, pois se assim for feito estar -

¹ Celso Antônio Bandeira de Mello (1992, p. 13) conceitua função da seguinte forma: Em Direito, esta voz função quer designar um tipo de situação jurídica em que existe, previamente assinalada por um comando normativo, uma finalidade a cumprir e que *deve ser* obrigatoriamente atendida por alguém, mas *no interesse de outrem*, sendo que, este sujeito – o obrigado – *para desincumbir-se de tal dever*, necessita manejar poderes indispensáveis à satisfação do *interesse alheio* que está a seu cargo prover.

se-á dando um caráter pessoal ao ato administrativo, contrariando o regulado pela Constituição. (GASPARINI, 2005, p. 9)

Destarte o princípio da impessoalidade traduz a idéia de que a administração pública tem o dever de tratar todos os seus administrados em total igualdade sem qualquer tipo de discriminação ou benefícios.

Vale dizer ainda, que tal princípio foi criado com a finalidade de que os atos administrativos não tenham como objetivo o benefício de alguém. E que a administração pública haja sempre de forma impessoal.

2.2.3 Princípio da Publicidade

Todo e qualquer ato da administração pública deve ser publicado, tendo em vista que é pública a administração que o pratica. (GASPARINI, 2005, p. 11)

Segundo Diógenes Gasparini (2005, p. 11): “esse princípio torna obrigatória a divulgação de atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública direta e indireta, para conhecimento, controle e início de seus efeitos”.

Ainda, o supracitado autor, discorre sobre o assunto (GASPARINI, 2005, p. 13):

Entre outros, são efeitos da publicação oficial: I – presumir o conhecimento dos interessados em relação ao comportamento da Administração Pública direta, indireta e fundacional; II – desencadear o decurso dos prazos de interposição de recursos; III – marcar o início dos prazos de decadência e prescrição; IV – impedir a alegação de ignorância em relação ao comportamento da Administração Pública direta e indireta.

Fica claro na conceituação deste princípio que é dever da administração pública manter completa transparência da prática de seus atos, pois conforme estabelecido no art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal, que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, em que o poder emana do povo, sendo assim não poderá o Poder Público ocultar seus atos de seus administrados. (MELLO, 2003, p. 104)

Deste modo, em alguns casos a lei poderá proibir a publicidade dos atos, quando estiver em jogo o interesse público, principalmente ao que tange a segurança pública. (GASPARINI, 2005, p. 11)

Ressalta-se, ainda, que a administração pública tutela interesses de toda a coletividade, desta forma não há razão para ter sigilo nos atos praticados por esta, salvo como já explanado acima, em razão do interesse público o sigilo se fizer necessário.

Importa dizer que a publicidade dos atos administrativos está intimamente relacionada com a idéia de democracia, uma vez que, não se pode ter em um Estado Democrático de Direito atos administrativos, ditos “secretos”, pois assim estaria contrariando o caráter democrático do Estado.

Destarte é importante considerar tal princípio como instrumento de controle dos atos da administração pública pelos cidadãos.

Nesta vertente, observa-se que com a publicidade dos atos administrativos para o conhecimento do público em geral, a administração tenta demonstrar que o ato não está eivado de qualquer vício. Além disso permite ao cidadão controle sobre os atos, contratos, licitações que por ventura a administração venha a praticar. (MORAES, 2002, p. 104).

Celso Lafer (1988, *apud* Odete Medauar, 2006, p. 128) aduz:

Numa democracia a visibilidade e a publicidade do poder são ingredientes básicos, posto que permitem um importante mecanismo de controle *ex parte populi* da conduta dos governantes. [...] Numa democracia a publicidade é a regra básica do poder e o segredo, a exceção, o que significa que é extremamente limitado o espaço dos segredos de Estado.

Percebe-se que a publicidade dos atos administrativos é um instrumento de controle da atividade estatal que o cidadão possui.

Com isso, nota-se que o princípio da publicidade está intimamente relacionado com a idéia de democracia administrativa (MEDAUAR, 2006, p. 128).

2.2.4 Princípio da Eficiência

A eficiência foi elevado a princípio pela emenda constitucional n. 19/98. Dado princípio faz com que administração pública tenha que agir de modo claro, rápido e preciso com a finalidade de produzir efeitos que satisfaçam as necessidades de interesse coletivo da população. (MEDAUAR, 2006, p. 129).

Destarte, o princípio da eficiência impõe a administração pública atingir o bem comum, através do exercício de suas competências sempre buscando a qualidade dos serviços públicos, com desempenho rápido e perfeito com fim de atingir um maior número de beneficiados. (GASPARINI, 2005, p. 22)

Desta feita a administração pública estará sempre visando o melhor uso dos recursos públicos, evitando assim possíveis desperdícios de tempo e dinheiro.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005, p. 84, grifo no original) aduz:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Alexandre de Moraes (2002, p. 109) relaciona as características deste princípio:

Direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum; Imparcialidade; Neutralidade; Transparência; Participação e aproximação dos serviços públicos da população; Eficácia; Desburocratização; Busca da qualidade.

Ressalta-se que tal princípio foi concebido com o intuito de obter mais qualidade na atividade pública e na prestação de serviços públicos, tendo em vista que o legislador quis deixar estabelecido na Constituição um dos deveres primordiais da Administração Pública, que é oferecer aos cidadãos boa qualidade na prestação de serviços. (MEDAUAR, 2006, p. 129).

2.2.5 Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade administrativa é um dos princípios norteadores da administração pública que está explícito na Constituição Federal de 1988.

Neste tópico será apresentado o surgimento da ideia de moralidade administrativa, e como este princípio surgiu e se desenvolveu no direito brasileiro.

Ao final será dada ênfase ao conceito do referido princípio e sua aplicação no ordenamento jurídico, bem como nos atos da administração pública.

2.2.5.1 Surgimento da Idéia de Moralidade Administrativa

A idéia de moralidade administrativa surgiu como tentativa de evitar abusos cometidos pelos administradores públicos no exercício de suas funções, além de buscar ampliar o controle da legalidade administrativa.

A moralidade administrativa desenvolveu-se e solidificou-se na doutrina francesa e na jurisprudência deste país ao final do século XIX e início do século XX. Principalmente porque Maurice Hauriou, doutrinador francês, foi o primeiro a falar sobre o tema. (BARBOZA, 2002, p. 89)

Em suas obras, este famoso autor francês, ao fazer referência à moralidade administrativa, sempre a associou ao instituto de desvio de poder, onde a administração pública necessitava de uma forma de controle da moralidade. (BARBOZA, 2002, p. 93)

Hauriou (1903, *apud* Márcia Noll Barboza, 2002, p. 93) afirma:

O Conselho de Estado parte da idéia de que a Administração está vinculada por uma certa moralidade objetiva; ela tem uma função a cumprir, e quando os motivos que a impulsionaram não são conformes aos fins gerais dessa função, o Conselho de Estado os declara ilícitos.

Desta forma, percebe-se que a moralidade administrativa surge intimamente ligada ao instituto de desvio de poder, com intuito de delimitar a ação discricionária do administrador público, ou seja, não pode a autoridade pública exercer seus poderes discricionários para cumprir qualquer finalidade, senão exatamente a finalidade definida por lei. (DI PIETRO, 2005, p. 78)

José Guilherme Giacomuzzi (2002, p. 50) leciona: “Hauriou, em verdade, ‘pressentiu a relevância do *fin* na legitimidade do ato administrativo’. A clara função da moralidade administrativa era, portanto, a de *permitir o controle jurisdicional sobre a finalidade do ato.*”

Sendo assim, fica claro que a idéia de moralidade administrativa foi concebida através da busca do controle da legalidade administrativa, através do instituto de desvio do poder.

2.2.5.2 Surgimento do Princípio da Moralidade Administrativa no Direito Brasileiro

É constatado referência à moralidade administrativa na legislação brasileira desde 1930, a partir do art. 7º. do Decreto nº 19.938, que instituiu o Governo Provisório da República, in verbis:

Continuam em inteiro vigor, na forma das leis aplicáveis, as obrigações e os direitos resultantes de contratos, de concessões ou outras outorgas, com a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e o Território do Acre, salvo os que, submetidos à revisão, contravenham ao interesse público e a moralidade administrativa”. (BARBOZA, 2002, p. 97)

A Constituição Federal de 1934 não fez menção direta à moralidade administrativa, no entanto, tal Constituição em seu art. 113, previa a ação popular para atos lesivos ao patrimônio público. A mesma previsão retornou com a Constituição Federal de 1946. (BARBOZA, 2002, p. 97)

Entretanto, tal previsão constitucional só foi regulamentada com a Lei 4.717 de 1965, que normatizou a Ação Popular no Direito Brasileiro.

Márcia Noll Barboza (2002, p. 105) preleciona:

Em 1986, na 12ª. Edição do seu *Direito Administrativo Brasileiro*, Hely Lopes Meirelles definia a moralidade administrativa como pressuposto de validade do ato administrativo, afirmando a necessidade de se praticá-lo em conformidade com a moral jurídica retirada da disciplina interna da Administração.

No entanto somente em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, é que foi feita na legislação brasileira expressa menção ao princípio da moralidade administrativa, introduzindo-o de vez no ordenamento jurídico brasileiro. (BARBOZA, 2002, p. 97)

O princípio da moralidade administrativa tem situação privilegiada no ordenamento jurídico brasileiro, pois no “caput” do art. 37 da Constituição de 1988 encontra-se expresso, quando esta relaciona os princípios norteadores da administração pública, veja-se:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, **moralidade**, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Ainda nesta vertente a Constituição, quando se refere a ação popular, em seu art. 5º. Inciso LXXII², prevê que qualquer cidadão poderá propor ação popular, que dentre outras circunstâncias, atente contra a moralidade administrativa. (BARBOZA, 2002, p. 103)

Antes de sua inserção na Constituição, muitos doutrinadores alegavam que à Administração Pública se impõe o dever de boa administração com natureza moral.

Assevera-se que ao incluir o princípio da moralidade administrativa na Constituição Federal, o legislador preocupou-se principalmente com o respeito à ética na administração pública.

2.2.5.3 Conceito do Princípio da Moralidade Administrativa

O princípio da moralidade exige do administrador público que além de pautar sua gestão no estrito cumprimento legal, deve este respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade administrativa é pressuposto de validade de todo e qualquer ato realizado pela administração pública. (MORAES, 2002, p. 101)

Segundo Diógenes Gasparini (2005, p. 10):

O princípio da moralidade administrativa extrai-se do conjunto de regras de conduta que regulam o agir da Administração Pública; tira-se da boa e útil disciplina interna da Administração Pública. O ato e a atividade da Administração Pública devem obedecer não só a lei, mas a própria moral, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme afirmavam os romanos.

A Constituição Federal ao procurar resguardar o princípio da moralidade administrativa como veia mestra dos atos praticados pela administração pública, visou proteger também a moralidade e responsabilidade do administrador público que venha agir de forma amoral, e contra os princípios éticos fundantes da sociedade brasileira. (MORAES, 2002, p. 101)

² Art.5º, inciso LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (BRASIL, 1988).

Nesta vertente, importante dizer que a noção de moralidade administrativa está vinculada com a idéia de bom administrador público, ou seja, aquele que na atribuição que seu cargo lhe incumbe, norteia-se não só pela lei, mas também pela moral, visando sempre o interesse geral dos administrados. (GASPARINI, 2005, p. 10)

De acordo com tal princípio, a administração e os agentes públicos devem atuar na conformidade de princípios éticos, onde viola-los implica na violação do Direito em si, configurando ilicitude do ato administrativo que estará sujeito a invalidação. (MELLO, 2005, p. 109).

Para Jesus Gonzáles Peres (1983, *apud* MELLO, 2005, p. 109):

Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.

Neste mesmo norte, ressalta-se que a moralidade administrativa em conjunto com o interesse coletivo da população dão legalidade ao ato administrativo apresentado.

Sobre o princípio Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005, p. 79) ensina:

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a idéia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Em contraposição Hely Lopes Meirelles (1999, p. 79) afirma: “Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da *moral comum*, mas sim de uma *moral jurídica*, entendida como ‘o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração’.”

Continua o mesmo autor (MEIRELLES, 1999, p. 80):

A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a *moral administrativa* é imposta ao agente público para a sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve, e a finalidade de sua ação: o bem comum.

Percebe-se então, que a moral administrativa não poderá ser confundida pela moral comum, uma vez que ela não é ligada a idéia de moral somente pela distinção do bem e do mal, mas sim pela idéia geral de administração e de função administrativa. E ainda, tal moral é composta por regras de boa administração. (MEIRELLES, 1999, p. 80).

No mesmo sentido Marcelo Alexandrino (2008, p. 144, grifo no original) aduz:

O princípio da moralidade torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes da Administração Pública. A denominada **moral administrativa** difere da moral comum, justamente por ser **jurídica** e pela possibilidade de **invalidação** dos atos administrativos que sejam praticados com inobservância deste princípio.

Com isso, compreende-se que um ato contrário a moralidade administrativa está sujeito à análise de legitimidade, tendo em vista, que tal ato é nulo. Ao contrário do que se observa da moral comum, em que um ato contrário a esta, está sujeito a análise de oportunidade e conveniência e não é declarado nulo. (ALEXANDRINO, 2008, p. 144).

A Constituição Federal de 1988, além de trazer o princípio da moralidade administrativa de forma explícita em seu texto, traz também medidas sancionadoras em caso de inobservância deste princípio.

Como já explanado anteriormente a Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu artigo 5º inciso LXXIII, prevê:

[...] LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; [...]

Outra sanção prevista é o que se refere aos atos ou condutas de improbidade administrativa, que se caracterizam como atos que prejudiquem os cofres públicos, ocasionando enriquecimentos ilícitos. Tal sanção é prevista no art. 85, inciso V da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

- I - a existência da União;
- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
- III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - a segurança interna do País;
- V - a probidade na administração;**
- VI - a lei orçamentária;
- VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento. (BRASIL, 1988, Grifo nosso)

Conforme já explanado anteriormente a idéia de moralidade administrativa é intimamente ligada ao instituto de desvio de poder, pois com o desrespeito a moralidade em conjunto com o dado instituto, a administração pública estaria se

utilizando de meios ilícitos para atingir fins irregulares. Sendo que a imoralidade do ato administrativo está no intuito do administrador público. (DI PIETRO, 2005, p. 78)

Ressalta-se que qualquer ato de imoralidade administrativa causa efeitos jurídicos, pois o Poder Judiciário e até mesmo a própria administração pública podem decretar a invalidade do ato administrativo, que venha a ofender o princípio da moralidade administrativa. (DI PIETRO, 2005, p. 79)

Assevera-se que autores do ramo do direito administrativo insistem em enfatizar que o princípio da moralidade administrativa não possui conteúdo preciso. E que diante disso há uma evidente problemática do Poder Judiciário em decretar invalidação de um ato administrativo somente pela ofensa ao princípio da moralidade administrativa, uma vez que tal controle só poderia ser realizado internamente. (DI PIETRO, 2005, p. 78)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005, p. 709) aduz:

[...] Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; e preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna da administração pública.

Destarte é necessário enfatizar que o princípio da moralidade administrativa é o princípio informador da administração pública, sendo necessário que através dele o administrador aja sempre de forma honesta, justa, ética. E com respeito a legalidade imposta.

Após a análise dos princípios explícitos do direito administrativo, constantes no art. 37, "caput" da Constituição Federal, que informam a administração pública, e com especial ênfase ao princípio da moralidade administrativa que é a sustentação do presente, torna-se necessária a exposição do funcionamento de um Estado Democrático de Direito, uma vez que é a organização jurídica do Estado brasileiro, fazendo-se obrigatória sua inserção neste trabalho, tendo em vista que não há como conceber os princípios informadores da administração pública em um Estado que não tenha como forma de organização jurídica a democrática.

Além disso, é de fundamental importância que se ja explicado a forma de organização das eleições no Brasil, para que se entenda melhor o contexto do presente trabalho, sendo assim, o próximo capítulo irá tratar sobre os tópicos acima alinhados como essenciais.

3 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A ORGANIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES

Neste capítulo será abordado o processo eleitoral vigente no Brasil. Desta forma, é necessário começar explicando sobre o Estado Democrático de Direito que é a forma de organização jurídica adotada no Brasil.

Após, passa-se a uma abordagem sobre os sistemas eleitorais existentes no Brasil, sendo eles o sistema eleitoral majoritário e o sistema eleitoral proporcional. Em seguida, serão tecidas considerações acerca da representação política e do mandato político e sobre os partidos políticos.

E ao final, é mostrada a organização eleitoral e a justiça eleitoral brasileira.

3.1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O Estado Democrático surgiu pela necessidade de legitimação do Poder Estatal pelo povo, o que só foi possível através da soberania popular, que é a vontade política do povo, vinculada a uma ordem constitucional apoiada pelos princípios da liberdade e pluralidade política e igualdade dos cidadãos. (CANOTILHO, 2003, p. 292)

Sobre o assunto Canotilho (2003, p. 231, grifo no original) ensina:

Mas o Estado constitucional é também um **Estado democrático**. A *legitimidade* do domínio político e a *legitimação* do exercício do poder radicam na soberania popular e na vontade popular. Instrumentos desta soberania popular são, por exemplo, o exercício do direito de voto através do sufrágio universal, igual, directo e secreto, a participação democrática dos cidadãos na resolução de problemas nacionais através do exercício do poder local e do poder regional.

E o mesmo autor (CANOTILHO, 2003, p. 231) continua:

A teorização do Estado de direito democrático centrou-se até aqui em duas idéias básicas: o Estado limitado pelo direito e o poder político estatal legitimado pelo povo. O direito é o *direito interno* do Estado; o poder democrático é o *poder do povo* que reside no território do Estado ou pertence ao Estado.

O princípio democrático resulta na democracia participativa, ou seja, diversos processos que possibilitam aos cidadãos participar ativamente da

democracia em si, tendo o poder de escolha sobre diversos assuntos ligados diretamente a estrutura da administração pública. (CANOTILHO, 2003 , p. 288).

Além disso, nota-se que o princípio democrático pode se caracterizar como princípio de organização da titularidade e do exercício do poder, sendo este poder legitimado e controlado pelo povo. (CANOTILHO, 2003 , p. 290).

A Constituição Federal de 1988 estabelece que o regime jurídico a ser adotado pelo Estado Brasileiro é o Estado Democrático de Direito, conforme normatizado no art. 1º da referida Constituição (BRASIL, 1988), *in verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

No texto constitucional pátrio percebe-se que o Estado Brasileiro é um Estado que respeita a cidadania, a dignidade da pessoa humana, o pluralismo jurídico dentre outros. (MEZZARROBA, 2004 , p. 242).

A respeito da adoção do regime de Governo Democrático no Brasil, Orides Mezzaroba (2004, p. 243) aduz:

Em síntese, ao adotar o regime de governo democrático (art. 1º), fundamentado no princípio da *Soberania popular* (art.14), o Estado de Direito Democrático brasileiro passou a ser concebido com aquele regime em que todo poder emana do povo, que o exerce de forma direta, através de *plebiscitos*, *referendos* ou *iniciativas populares* (art. 14, I, II, III), ou de forma indireta, através de seus representantes eleitos com a intermediação dos *Partidos Políticos* (art. 14 § 3º, V).

No que tange ao artigo 1º da Constituição percebe-se que a forma de governo adotada no Brasil é a republicana, que determina a sucessão dos agentes políticos através da participação do povo. (SOBREIRO NETO, 2005 , p. 22).

Neste mesmo contexto, ao se fazer uma abordagem sobre democracia é necessário ter-se em mente dois princípios básicos que constituem a democracia, sendo eles: a soberania popular que todo poder emana do povo e também a forma direta e indireta do exercício do poder.

Armando A. Sobreiro Neto (2005, p. 23) destaca três tipos de democracia, quais sejam:

- a) Democracia direta é a democracia em que os poderes de governar são exercidos através do povo, sem a existência de representantes, onde o povo atua sozinho. (SOBREIRO NETO, 2005 , p. 23)
- b) Democracia indireta é a democracia representativa onde o povo outorga o poder que possui a representantes através de eleições. (SOBREIRO NETO, 2005 , p. 23)
- c) Democracia semi-direta é o tipo de democracia adotada no Brasil, onde reúne os outros dois modos de democracia e denomina-se também democracia participativa. (SOBREIRO NETO, 2005 , p. 23).

Conforme exposto acima o tipo de democracia utilizado no Brasil é a semi-direta ou também democracia participativa. Neste tipo de democracia o povo em alguns momentos poderá atuar diretamente, como é o caso da lei por iniciativa popular, plebiscito etc. E em outras ocasiões o povo só atuará por meio de seus representantes escolhidos pelo processo eletivo. (CANOTILHO, 2003 , p. 295).

Sendo assim, percebe-se que quando a Constituição normatiza que o Estado Brasileiro é um Estado Democrático de Direito, implica em dizer que no Brasil é adotado o regime jurídico democrático no Estado de Direito, resultando em um ordenamento jurídico democrático, onde o poder que emana do povo deve ser respeitado sobre todas as outras normas e a democracia deve sempre prevalecer em face de qualquer regime.

3.2 SISTEMAS ELEITORAIS

Sistema eleitoral é um conjunto de normas jurídico eleitorais que regulam o processo de escolha de representantes nas eleições majoritárias e proporcionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (SOBREIRO NETO, 2005, p. 95).

Para José Afonso da Silva (2002, *apud* SOBREIRO NETO, 2005, p. 34): “é o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional.”

Já no entendimento de Roberto Amaral (2006 , p. 59) “o sistema eleitoral exerce óbvias e profundas influências sobre a forma de governo, a organizaç ão

partidária e a estrutura parlamentar. Define o grau da participação da cidadania e é um indicador da democracia participativa.”

Os sistemas eleitorais moldam as instituições políticas apresentadas em países democráticos.

No Brasil são adotados dois tipos de sistemas eleitorais, o majoritário e o proporcional.

O sistema majoritário é o tipo de sistema em que o candidato que obtiver o maior número de votos será o vencedor. (SOBREIRO NETO, 2005 , p. 38).

Ressalta-se que o sistema majoritário é ligado a concepção de democracia participativa. Além do que é vinculado a países que possuem o regime presidencialista, sendo necessário a busca por um “vencedor” para que venha a ser formado um governo em que a principal figura política é o presidente da república. (MORAES, 2005, p. 28)

Conforme os artigos 28, 29 e 77 da Constituição Federal, no Brasil são adotados o sistema majoritário por maioria absoluta e por maioria relativa. Para eleição de cargos do Poder Executivo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, é vigente o sistema majoritário por maioria absoluta, havendo a possibilidade de realizar as eleições em dois turnos. Já para a eleição aos cargos do senado, é adotado o sistema majoritário por maioria relativa. (SOBREIRO NETO, 2005, p. 38).

Percebe-se que com tal sistema é personalizado a figura do candidato e não o partido político e a ideologia que este representa (MORAES, 2005 , p. 29).

Paulo Bonavides (2000, p. 297) aduz:

O Presidente, de ordinário, consoante já assinalamos, recebe da Nação soberana os seus poderes, quase sempre por sufrágio universal direto, o que de uma parte aumenta-lhe o prestígio da investidura pela origem imediatamente democrática do poder público que desfruta e doutra parte lhe afiança posição de inteira independência política perante a esfera do poder legislativo.

Diante do contexto de sistema eleitoral personaliza o candidato que ganhou as eleições e não o partido a que pertence. Nota -se que o sistema eleitoral majoritário acaba enfraquecendo a democracia representativa de partidos. (MORAES, 2005, p. 29).

O sistema proporcional é aquele que assegura no Congresso ou no Parlamento representação proporcional ao número de votos conquistados por cada legenda política. (MORAES, 2005 , p. 31).

A finalidade deste tipo de sistema eleitoral é que seja garantida a representação das minorias nas diferentes circunscrições eleitorais, sendo assim, assegura que a divisão das cadeiras existentes no Congresso ou Parlamento, seja mais próxima da realidade das várias correntes e facções políticas existentes. (MORAES, 2005, p. 31).

A respeito do sistema eleitoral proporcional Canotilho (2003, p. 307) ensina:

O sistema proporcional, defendido logo na Revolução Francesa invoca fundamentalmente:

- a) *a igualdade material*, pois a proporcionalidade corresponde melhor à exigência de voto igual, designadamente quanto ao valor do resultado;
- b) *adequação à democracia partidária*, dado que a moderna democracia não é uma democracia individualista de notabilidades mas uma democracia partidária em que cada partido tem um programa, por acordo com a ideologia e interesses por eles mediados, e na qual, em princípio, só os indivíduos escolhidos pelos partidos têm reais possibilidades de ser eleitos;
- c) *representação de todos os grupos sociais* em virtude de a representação no parlamento ser um espelho da sociedade política.

Bobbio (1995, *apud* SOBREIRO NETO, 2004, p. 35) assevera:

O princípio proporcional acompanha a moderna democracia de massas e a ampliação do sufrágio universal. Partindo da consideração de que, numa assembleia representativa, deve criar-se espaço para todas as necessidades, todos os interesses e todas as idéias que animam um organismo social, o princípio proporcional procura estabelecer a perfeita igualdade de voto e dar a todos os eleitores o mesmo peso, prescindindo de preferência manifesta.

O sistema proporcional é utilizado no Brasil para preenchimento das vagas da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais.

Neste sistema o número total de votos válidos dados a cada um dos candidatos, ditos votos nominais; e os votos dados a cada um dos partidos que disputam as eleições, ditos votos de legenda, serão divididos pelo número de cadeiras existentes, chegando ao quociente eleitoral. (AMARAL, 2006, p. 59).

Roberto Amaral (2006, p. 59) comenta sobre quociente eleitoral:

O quociente de cada partido ou coligação é determinado pela divisão do quociente eleitoral pelo número de votos obtidos pela legenda ou coligação, desprezada a fração. Assim, o número de eleitos por partido ou coligação é correspondente a quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal de cada um dos candidatos.

Segundo Duverger, Sartori, Canotilho e Ramirez o sistema proporcional é o melhor sistema eleitoral para um Estado Democrático, isto porque tende a

aproximar os eleitores dos eleitos e garantir a mais igualdade entre a maioria e a minoria na participação política. (MORAES, 2005 , p. 31).

3.2.1 Representação Política

A representação política, significa a autorização concedida pelo povo à um órgão soberano, que seja legitimado pela Constituição, para agir autonomamente em nome do povo e para o povo. (CANOTILHO, 2003 , p. 293)

Canotilho (2003, p. 163) afirma:

A soberania da Nação manifesta-se através dos representantes eleitos, vincando-se, *expressis verbis*, a independência dos representantes em relação ao eleitores que os elegem: Os membros do congresso são representantes da Nação e não dos colégios que os elegem.

O mesmo autor (CANOTILHO, 2003, p. 293, grifo no original) aduz:

O **princípio da representação** como componente do princípio democrático assenta nos seguintes postulados: exercício jurídico, constitucionalmente autorizado, de funções de domínio, feito em nome do povo, por órgãos de soberania do Estado; derivação directa ou indirecta da legitimação de domínio do princípio da soberania popular; exercício do poder com vista a prosseguir os fins ou interesses do povo.

Neste mesmo prisma, percebe -se que a representação política possibilita o domínio do poder estatal, através de representantes eleitos pelo povo que não pode exercer este poder pessoalmente. (MEZZARROBA, 2004 , p. 20)

Maurício Cotta (1988, *apud* MEZZARROBA, 2004, p. 20) leciona:

Uma relação de carácter estável entre cidadãos e governantes por efeito da qual os segundos estão autorizados a governar em nome e seguindo os interesses dos primeiros e estão sujeitos a uma responsabilidade política de seus próprios comportamentos frente aos mesmos cidadãos por meio de mecanismos institucionais eleitorais.

Ressalta-se que a representação política busca através do processo eleitoral garantir a integração dos interesses dos representantes com os interesses dos representados. (MEZZARROBA, 2004 , p. 67)

Através da representação política o povo pode governar por meio de seus representantes eleitos, uma vez que o povo delega o poder que detém a estes representantes, para que administrem e cuidem dos interesses de toda a população. (CANOTILHO, 2003, p. 293)

A representação política foi instituída, porque o povo era capaz de escolher seus representantes, mas não era capaz de resolver os problemas de Estado e nem mesmo capaz de administrá-lo, sem que fosse por meio de representantes. (MEZZARROBA, 2004, p. 20).

3.2.2 Mandato Político

Através das eleições o povo expressa sua vontade e escolhe os representantes que deseja para representá-lo, tanto no legislativo, quanto no executivo, e concede a estes mandatos para determinar o alcance dos poderes de representação. (MEZZARROBA, 2004, p. 70).

Há três tipos de mandatos existentes: o mandato imperativo, o representativo e o partidário:

Mandato imperativo é o que prevaleceu até a idade média, onde cada grupo de pessoas escolhia uma pessoa para atuar em nome destas em reuniões com o rei, no entanto a decisão a ser tomada só podia ter valor dentro do que foi discutido e autorizado pela comunidade, se for tomada alguma decisão fora disso, a pessoa que representava deixa de atuar em nome da comunidade. Neste tipo de mandato o representante fica vinculado à parcela de indivíduos que o escolheu. (MEZZARROBA, 2004, p. 71).

Orides Mezzaroba (2004, p. 73) enfatiza:

O mandato imperativo foi um modelo de mandato político típico das Sociedades medievais feudais ainda não nacionalmente unificadas e com precárias instâncias e práticas políticas. Com o advento dos Estados Constitucionais, esse modelo foi totalmente superado por sua antítese, o mandato representativo.

Mandato representativo é o tipo de mandato utilizado no Brasil, onde a população elege o representante e depois de eleito este não tem mais vínculo com os eleitores, neste tipo de mandato o cidadão deixa de ter controle sobre o mandato. Assim neste mandato há um deslocamento da vontade soberana para o parlamento. E o representante necessita fundamentalmente estar comprometido com os interesses gerais da sociedade. (MEZZARROBA, 2004, p. 76).

Segundo Orides Mezzaroba (2004, p. 76):

Conforme destaca Pinto Ferreira, como uma das mais interessantes inovações revolucionárias no movimento liberal do século XVIII, o *mandato representativo* encerra os seguintes princípios:

- a) a generalidade: o representante não fica adstrito a uma circunscrição ou distrito eleitoral, ele representa a coletividade nacional, daí a sua condição fundamental característica da Soberania Nacional;
- b) a liberdade do exercício mandatício: o representante possui plena autonomia de vontade, devendo ficar livre de qualquer tipo de coação ou pressão externa que possam turvar a sua função de titular da “vontade nacional soberana”;
- c) irrevogabilidade: o representante não fica sujeito a receber qualquer comando ou instrução dos seus eleitores, daí a proibição do *mandato imperativo*; e
- d) a independência no exercício mandatício: o representante possui plena liberdade de ação, portanto seu mandato não fica sujeito a qualquer tipo de ratificação por parte dos representados, presumindo-se, desta forma, que a “vontade representativa seja a mesma vontade nacional”.

Já, no mandato representativo partidário, o mandato foi criado a partir da idéia de que a soberania não podia estar no poder executivo. Sobre isso Hans Kelsen criou a idéia de Estado de partidos, o que formava uma vontade partidária, fazendo com que o Estado passasse a funcionar a partir dos partidos políticos. (MEZZAROBA, 2004, p. 77).

Orides Mezzaroba (2004, p. 79) aduz:

Mandato partidário ou *mandato comissionado* do Partidos, pois o representante teria suas funções políticas delimitadas pelas diretrizes partidárias. O não – cumprimento das determinações partidárias acarretaria revogação sumária da função representativa. É justamente por isso que a *fidelidade partidária* torna-se um pré requisito fundamental para a mecânica dos Partidos e, conseqüentemente para a existência do *Estado de Partidos*.

Percebe-se que este último tipo de mandato veio para substituir o mandato de representação vigente, no entanto tal modelo não encontrou guarida no ordenamento jurídico pátrio para que venha a concretizar -se.

3.2.3 Pluralismo Político e Pluripartidarismo

A Constituição Federal de 1988 assegura em seu art. 1º inciso V, o pluralismo político, como um dos fundamentos da democracia.

Nota-se que o pluralismo político é um dos princípios constitutivos da democracia e da própria ordem constitucional. (CANOTILHO, 2003, p. 313).

O pluralismo político é caracterizado pela negação a qualquer idéia monopolista, seja ela política, cultural, educacional, etc. (MEZZARROBA, 2004, p. 243).

Bobbio (1995, *apud* SOBREIRO NETO, 2004, p. 25)

O QUE É PLURALISMO JURÍDICO. Na linguagem política chama -se assim a concepção que propõe como modelo a sociedade composta de vários grupos ou centros de poder, mesmo que em conflito entre si, aos quais é atribuída a função de limitar, controlar e contrastar, até o ponto de eliminar, o centro de poder dominante, historicamente identificado com o Estado. Como tal, o pluralismo é uma das correntes do pensamento político que sempre se opuseram e continuam a opor-se à tendência de concentração e unificação do poder, própria da formação do Estado moderno.

Desta feita, percebe-se que para se constituir um Estado Democrático é necessário que tal Estado constitua-se de um pluralismo político que forme um debate de diversas correntes de pensamento político.

É a partir da idéia de pluralismo político que surge no Estado brasileiro o pluralismo partidário que se caracteriza a partir da idéia de um sistema político e m que haja diversos partidos políticos. (MEZZARROBA, 2004, p. 243).

Atualmente o pluripartidarismo é concebido como todo sistema político em que existam vários partidos políticos com iguais possibilidades de alcançar o poder. O pluripartidarismo encontra guarida no caput do art. 17 da Constituição Federal. (MEZZARROBA, 2004, p. 243).

Flávia Ribeiro (1998, *apud* MEZZARROBA, 2004, p. 243), comenta sobre o processo de integração entre o pluralismo político e o pluripartidarismo “O pluralismo político encontra no sistema pluripartidarista um de seus eficientes instrumentos nos múltiplos papéis que empreende, de exclusivo cunho político.”

Nota-se que a partir do momento que uma Constituição reconhece o pluralismo partidário, o Estado não poderá impor qualquer artifício que reduza o direito dos partidos. (MEZZARROBA, 2004, p. 246).

3.2.4 Partidos Políticos

Partido Político é uma organização social, com ideologia, com propósitos políticos a médio e a longo prazo, que se dispõe a organizar a vontade soberana do

povo, visando a busca do poder para colocar em prática seu plano de governo. (MEZZARROBA, 2004, p. 90).

Para Pietro Virga (1967, *apud* SOBREIRO NETO, 2004, p. 85): “são associações de pessoas com uma ideologia ou interesses comuns, que, mediante uma organização estável, miram exercer influência sobre a determinação da orientação política do país.”

A democracia representativa partidária surgiu com a crise do modelo anterior de representação que não respeitava a vontade de seus representados. Além de ter a finalidade de organizar o sistema de representação política. (MEZZARROBA, 2004, p. 85).

Importante destacar que hoje tais entidades são indispensáveis para o bom funcionamento da democracia, bem como dos sistemas políticos, pois sistematiza e organiza a vontade individual de cada cidadão. (MEZZARROBA, 2004, p. 85).

Para Orides Mezzaroba (2004, p. 90):

O aparecimento de *Partidos* em qualquer sistema político, por si só, supõe uma ruptura com o passado, já que sua existência, enquanto organizações espontâneas e não institucionalizadas de vontades, implica que a Sociedade se levante frente ao Estado para transformar a estrutura política existente. Os *Partidos* aparecem, então, como instrumentos mediadores entre a Sociedade e o Estado, com a função de aglutinar vontades individuais e harmonizá-las em vontades coletivas.

Acrescenta-se que cada partido político é aglutinador de vontades, que através de eleições, busca demonstrar a sua concepção de mundo, estabelecendo como vontade geral os interesses particulares de seus representados. (MEZZARROBA, 2004, p. 85).

É assim, que a população começa a se identificar com as ideologias e programas político partidários, e não mais com a figura de um único representante.

Os partidos políticos são regidos pela Lei 9.096/95.

3.3 JUSTIÇA ELEITORAL

A Constituição Federal vigente determinou em seu art. 121 que a Justiça Eleitoral seria regulada por Lei Complementar. Como até a presente data não houve

a edição de lei complementar, a dada justiça é regulada por normas constantes da Constituição e pelo Código Eleitoral Lei 4.737/65.

Importante dizer, que a Justiça Eleitoral regula a manutenção do Estado Democrático de Direito e também é responsável pelos processos eleitorais.

3.3.1 Órgãos da Justiça Eleitoral

A Constituição Federal ao organizar os órgãos da Justiça Eleitoral não delegou o papel administrativo e fiscalizatório apenas aos membros da magistratura, recepcionou também na composição dos tribunais, nas mesas de votação e nas juntas eleitorais a participação de advogados e de cidadãos os sem formação jurídica, dando assim a Justiça eleitoral uma certa legitimidade democrática. (SOBREIRO NETO, 2005, p. 46)

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu art. 118, definiu os órgãos da Justiça Eleitoral, *in verbis*: “Art. 118. São órgãos da Justiça Eleitoral: I - o Tribunal Superior Eleitoral; II - os Tribunais Regionais Eleitorais; III - os Juízes Eleitorais; IV - as Juntas Eleitorais”.

Sobre o Tribunal Superior Eleitoral, a Constituição Federal define sua composição no art. 119, incisos I e II, *in verbis*:

Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

- a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal;
- b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça;

II - por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal. Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o Corregedor Eleitoral dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 1988).

Desta forma, observa-se que o Tribunal Superior Eleitoral é um órgão colegiado composto de uma única turma, que terá competência para julgar originariamente os casos previstos no art. 22, inciso I, alíneas “a” até “j” do Código Eleitoral. E competência recursal para os casos normatizados no inciso II do art. 22 do Código Eleitoral, terá competência para julgar em matéria administrativa os casos previstos no inciso XI do art. 23 do Código Eleitoral. (SOBREIRO NETO, 2005, p. 50)

Sobre os Tribunais Regionais Eleitorais, a sua competência está definida no art. 120 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), *in verbis*:

Art. 120. Haverá um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal.

§ 1º - Os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

- a) de dois juizes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça;
- b) de dois juizes, dentre juizes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça;

II - de um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na Capital do Estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal, escolhido, em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo;

III - por nomeação, pelo Presidente da República, de dois juizes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça.

§ 2º - O Tribunal Regional Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente- dentre os desembargadores.

De igual maneira ao Tribunal Superior Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais são órgãos colegiados compostos de uma única turma. Tendo sede na Capital de cada Estado e no Distrito Federal. A competência originária dos Tribunais Regionais Eleitorais está prevista no art. 29, inciso I, alíneas “a” até “g” do Código Eleitoral, já a competência recursal está prevista no mesmo art. 29, mas no inciso II do Código Eleitoral e as demais competências estão normatizadas no art. 30 do supracitado Código. (SOBREIRO NETO, 2005, p. 52)

As juntas eleitorais têm sua competência definida pelo artigo 36 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965), *in verbis*:

Art. 36. Compor-se-ão as juntas eleitorais de um juiz de direito, que será o presidente, e de 2 (dois) ou 4 (quatro) cidadãos de notória idoneidade.

§ 1º Os membros das juntas eleitorais serão nomeados 60 (sessenta) dias antes da eleição, depois de aprovação do Tribunal Regional, pelo presidente deste, a quem cumpre também designar -lhes a sede.

§ 2º Até 10 (dez) dias antes da nomeação os nomes das pessoas indicadas para compor as juntas serão publicados no órgão oficial do Estado, podendo qualquer partido, no prazo de 3 (três) dias, em petição fundamentada, impugnar as indicações.

§ 3º Não podem ser nomeados membros das Juntas, escrutinadores ou auxiliares: I - os candidatos e seus parentes, ainda que por afinidade, até o segundo grau, inclusive, e bem assim o cônjuge; II - os membros de diretorias de partidos políticos devidamente registrados e cujos nomes tenham sido oficialmente publicados; III - as autoridades e agentes policiais, bem como os funcionários no desempenho de cargos de confiança do Executivo; IV - os que pertencerem ao serviço eleitoral.

Compete às juntas eleitorais realizar a apuração dos votos das eleições realizadas sob sua jurisdição, além disso, compete as juntas eleitorais expedir diplomas aos candidatos eleitos para ocuparem cargos municipais, dentre outras

competências determinadas nos arts. 40 e 158, inciso I. ambos do Código Eleitoral. (SOBREIRO NETO, 2005, p. 53)

O Juiz Eleitoral é o juiz de direito incumbido de ter a jurisdição das zonas eleitorais da comarca que pertence. A competência do juiz eleitoral é determinada pelo art. 35 do Código Eleitoral. (SOBREIRO NETO, 2005, p. 56)

3.4 ORGANIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES

As eleições no Brasil são organizadas seguindo critérios territoriais e políticos, que prescinde a defesa do Estado Democrático de Direito. O Código Eleitoral Brasileiro divide o eleitorado da seguinte forma:

3.4.1 Circunscrições, zonas e seções eleitorais

As circunscrições eleitorais foram criadas com o intuito de organizar o eleitorado seguindo critério de territorialidade. (SOBREIRO NETO, 2005, p. 43.)

O artigo 86 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965) define quando será utilizada a circunscrição, *in verbis*: “Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição serão País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo município.”

As zonas eleitorais são unidades territoriais municipais com fito administrativo que organiza o alistamento e transferência dos eleitores, bem como recebe o registro de candidaturas. (SOBREIRO NETO, 2005, p. 44).

As zonas eleitorais estão normatizadas nos artigos 23, inciso VIII, artigo 30, inciso VI, artigos 32 ao 34 e artigo 35 inciso X, todos do Código Eleitoral Brasileiro.

As seções eleitorais são unidades territoriais que aglutinam um determinado número de eleitores pertencentes a uma zona eleitoral, as seções foram criadas com o intuito de facilitar e agilizar o processo de votação. (SOBREIRO NETO, 2005, p. 44).

As seções eleitorais estão previstas nos artigos 117 ao 119 do Código Eleitoral Brasileiro.

3.4.2 Alistamento e Domicílio Eleitoral

Antes de entrar ao tema de alistamento eleitoral, vale lembrar que no Estado Brasileiro a soberania popular é exercida de forma indireta, onde o povo escolhe seus candidatos, através do sufrágio universal direto e secreto, com valor igual a todos. (SOBREIRO NETO, 2005, p. 73).

O alistamento eleitoral é obrigatório a todo cidadão brasileiro maior de 18 anos e facultativo para os cidadãos brasileiros analfabetos, maiores de 70 anos e entre 16 e 18 anos, conforme art. 14 da Constituição Federal.

São inalistáveis os estrangeiros, os cidadãos durante o serviço militar obrigatório, os privados de seus direitos políticos, os incapazes, dentre outros previsto no art. 15 da Constituição Federal.

A definição de domicílio eleitoral encontra-se no art. 42 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965), *in verbis*:

O alistamento se faz mediante a qualificação e inscrição do eleitor. Parágrafo único. Para o efeito da inscrição, é domicílio eleitoral o lugar de residência ou moradia do requerente, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas.

No caso de mais de uma residência o domicílio eleitoral é o local onde o eleitor possua maior vínculo social, político, familiar e patrimonial, não sendo obrigatório que o domicílio eleitoral seja onde o eleitor tenha residência fixa.

3.5 SUFRÁGIO PASSIVO, ELEGIBILIDADE E INELEGIBILIDADE

Para ter o direito do sufrágio passivo o eleitor deverá estar em condições de concorrer ao pleito, ou seja, o eleitor precisa estar elegível, habilitado a concorrer ao pleito e não possuir nenhuma causa de inelegibilidade.

Percebe-se então que para o eleitor conquistar o direito de sufrágio passivo, necessita ter as condições alinhadas com os três institutos supracitados, que serão melhor explicados a seguir.

Para que um eleitor possa obter a elegibilidade, necessita ter condições pessoais e legais que o habilitem como elegível, além do que é o direito de votar e ser votado, bem como o direito a concorrer. (AMARAL, 2006, p. 115)

As condições de elegibilidade estão previstas no art. 14 § 3º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), *in verbis*:

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I - a nacionalidade brasileira;
- II - o pleno exercício dos direitos políticos;
- III - o alistamento eleitoral;
- IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V - a filiação partidária;
- VI - a idade mínima de:
 - a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
 - b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
 - c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
 - d) dezoito anos para Vereador.

Ressalta-se que a idade mínima constitucionalmente estabelecida tem como referência a data da posse e não a data da eleição. (AMARAL, 2006, p. 115)

A inelegibilidade são as condições que inabilitam o eleitor a obter o direito de exercer o sufrágio passivo, ou seja, não ter o direito a concorrer as eleições e ser votado.

Para Armando A. Sobreiro Neto (2005, p. 79) existem duas espécies de inelegibilidade absoluta: a instrumental que está prevista no art. 14 § 2º e § 4º da Constituição Federal, sendo inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos e a outra espécie é a moral que está prevista no art. 14 § 7º da Constituição (BRASIL, 1988), *in verbis*:

§ 7º - São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consangüíneos 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.

Segundo Armando A. Sobreiro Neto (2005, p. 80), há duas espécies de inelegibilidade relativa que estão previstas na Lei Complementar nº64/90, a primeira é a inelegibilidade moral que são os casos de desincompatibilização, onde o

funcionário público ou que exerce função pública e pretende concorrer ao mandato político, deve afasta-se temporariamente ou definitivamente das funções que antes exercia. A outra espécie é a punitiva que decorre de sanções criminais e políticas.

Percebe-se que o titular de cargo de chefia do executivo pode candidatar -se a reeleição, sem que para isso necessite renunciar ou afastar -se do cargo que ocupa. No entanto um simples funcionário público para concorrer a qualquer tipo de cargo público nas eleições deverá afastar -se de suas funções. (AMARAL, 2006 , p. 116)

3.6 CRONOLOGIA DAS ELEIÇÕES

A Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997) que regula as eleições, em seus artigos 1º ao 5º, normatiza que as eleições serão realizadas a cada 2 anos, observando -se a simultaneidade. Art. 1º, *in verbis*:

Art 1º As eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador dar-se-ão, em todo o País, no primeiro domingo de outubro do ano respectivo.

Parágrafo único. Serão realizadas simultaneamente as eleições:

I - para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital;

II - para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador.

Roberto Amaral (2006, p. 39) aduz:

A lei eleitoral fixa data única para votação de presidente da República, governadores de Estado e do Distrito Federal, senadores da República, deputados federais, deputados estaduais e distritais; e de prefeitos e vereadores, simultaneamente em todo o território nacional, no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao do término do respectivo mandato.

O tempo de mandato de todos os parlamentares é de quatro em quatro anos, menos os senadores que tem mandato de oito anos, representação que é renovada de quatro em quatro anos, alternadamente por um e dois terços, conforme art. 46, §§ 1º e 2º da Constituição Federal. (AMARAL, 2006 , p. 40)

O Presidente da República, Governadores e Prefeitos, possuem mandatos de quatro anos. Juntamente com o Presidente da República elegem-se

Governadores, Deputados Federais, Estaduais e Distritais e Senadores, através de eleição simultânea nacional.

Após dois anos é realizada outra eleição simultânea nacional onde são eleitos os Prefeitos e Vereadores municipais.

Discorrido sobre o Estado Democrático de Direito e a organização das eleições, faz-se necessário agora explicar como o princípio da moralidade administrativa é ofendido nos períodos eleitorais.

Diante disso, será demonstrado no próximo capítulo a normalidade e a legitimidade das eleições. E, além disso, o abuso do poder político e econômico que demonstram flagrantes ofensas ao princípio da moralidade administrativa.

Visto isso, percebe-se que não teria como conceber a normalidade e legitimidade das eleições e nem os abusos que são cometidos durante estas, sem que antes fosse feita uma prévia conceituação da forma de um Estado Democrático de Direito e a organização de suas eleições.

Portanto, passa-se agora ao terceiro e último capítulo do presente trabalho monográfico.

4 OFENSA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NOS PERÍODOS ELEITORAIS

Neste terceiro e último capítulo será abordado como o princípio da moralidade administrativa vem sendo ofendido durante os períodos eleitorais, bem como as sanções previstas aos agentes públicos que cometeram os abusivos.

Ao final deste capítulo será apresentado dois recentes casos de grande repercussão nacional nos quais o Tribunal Superior Eleitoral entendeu que os agentes públicos ofenderam o princípio da moralidade administrativa e utilizaram-se indevidamente da máquina administrativa, e conseqüentemente cassaram os respectivos diplomas.

4.1 NORMALIDADE E LEGITIMIDADE DOS PROCESSOS ELEITORAIS

A Constituição Federal em seu art. 14, § 9º e § 10º, normatiza que se rão legítimas as eleições em que seja protegida a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, que não haja corrupção ou fraude, abuso do poder econômico e abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

É o entendimento de Caramuru Afonso Francisco (2002 , p. 13)

A Constituição da República entendeu como legítimas e normais as eleições em que o poder econômico não tenha sido o condutor do processo, o fator que disciplinou as atitudes e os gestos dos sujeitos envolvidos no processo eleitoral, o fator que influenciou o desenvolvimento de todo o processo eleitoral.

Em uma sociedade pluralista e democrática, não há como se conceber a participação do poder econômico nas eleições, ainda mais quando este dito poder refere-se a riquezas e recursos da sociedade. (FRANCISCO, 2002 , p. 12)

Este foi um dos argumentos do constituinte para que fosse consolidado o Estado Democrático de Direito Brasileiro, impedindo que aquele que detém o poder de controlar as riquezas da sociedade, não interfira com este poder no bom andamento das eleições. (FRANCISCO, 2002 , p. 12)

Uma vez que, nesse modelo de Estado, os direitos e garantias fundamentais evoluem na mesma proporção do aumento das obrigações das estruturas de poder. E o acesso ao poder deve ser uma conseqüência lógica da democracia, garantindo-se a participação de muitos na escolha de poucos que conduzirão o destino de toda a população. (GARCIA, 2006 , p. 16)

Neste contexto, não há como se negar que a superioridade econômica e política possuem influência direta no processo eleitoral. Considerando que, a possibilidade de atuação destes é mais ampla, o que conseqüentemente alcança um colégio eleitoral maior em relação aqueles candidatos que não possuem a mesma oportunidade. (GARCIA, 2006, p. 16).

A Constituição é clara em afirmar que não há como se conceber eleições em que haja real influência dos poderes econômico e político, pois verificada tal influência, percebe-se que a legitimidade e a normalidade das eleições foram afetadas. E que os candidatos não possuíram o mesmo grau de possibilidade para elegerem-se. Desta forma, o mandato daqueles que abusaram de tal poder, conforme normatiza a Constituição deverá ser impugnado. (FRANCISCO, 2002 , p. 13)

Caramuru Afonso Francisco (2002, p. 17) aduz:

A noção de legitimidade, ensina Alberto Camiña Moreira, é orientada pela ideologia e, em se tratando de nossa ordem constitucional, nesta matéria pertinente às eleições, tem-se que a legitimidade será sempre guiada pela principiologia do pluralismo político e finalística da redução das desigualdades sociais.

No mesmo sentido, Emerson Garcia (2006 , p. 17) ensina:

Consoante se depreende pela leitura do art. 14, §9º, da Constituição da República, a coibição dos atos abusivos tem como objetivo garantir a normalidade e a legitimidade das eleições, logo, identificar-se-á o ato abusivo sempre que alguém, ao exercer o seu direito, prejudicar o direito de igualdade de todos no pleito, afetando o seu regular desenvolvimento e a imperiosa correlação que deve existir entre a vontade popular e o resultado das urnas.

Tem-se então que para garantir-se legitimidade e normalidade do processo eleitoral é necessário que o poder econômico, bem como o poder político não sejam utilizados para desviar a vontade popular e o resultado das urnas.

4.1.1 Potencialidade

Primeiramente, cumpre ressaltar que para coibir abuso de poder, é necessário que seja assegurada a legitimidade e a normalidade das eleições. (GARCIA, 2006, p. 19).

Além disso, é primordial que o abuso não venha a comprometer a igualdade entre os candidatos e também a expressão da vontade popular, influenciando diretamente no resultado do pleito. (GARCIA, 2006, p. 19).

Emerson Garcia (2006, p. 16) assevera:

Aqueles que se elevem ao poder utilizando-se de métodos que não reflitam a vontade popular em sua pureza e integridade, em essência, não poderão apresentar-se como representantes desta, pois destituídos de legitimidade. Partindo-se dessa premissa, quaisquer atos idôneos a desvirtuar, modificar ou suprimir a vontade exteriorizada pela coletividade que participa do procedimento eletivo devem ser coibidos.

Percebe-se que só a conduta passível de atentar contra a legitimidade e normalidade das eleições é que configura-se como abuso de poder, e é a partir desse ponto que necessita ser verificada a potencialidade do ato abusivo. (GARCIA, 2006, p. 20).

Neste sentido, Emerson Garcia (2006, p. 20) ensina:

Para que seja identificada a potencialidade do ato, é despicienda a apresentação de cálculos aritméticos que venham a refletir uma diferença quantitativa de votos em favor de quem o praticou ou mesmo a demonstração de relação de causa e efeito entre o ato e o resultado do pleito. Pelo contrário, bastará que o ato, analisado em si e sob a ótica da conjuntura em que foi praticado, denote ser potencialmente daninho à legitimidade do pleito, sendo apto a comprometer a igualdade entre os candidatos e a influir sobre a vontade popular. O nexos de causalidade, consubstanciado na provável influência do ilícito no resultado eleitoral, é tão somente indiciário, não conclusivo, prova, aliás, cuja produção é de todo inviável.

Então, para verificar, se um ato foi cometido com abuso de poder, é necessário antes analisar se tal ato foi potencialmente capaz de alterar a normalidade e legitimidade das eleições, influenciando diretamente no resultado destas.

4.2 ABUSO DE PODER NAS ELEIÇÕES

Primeiramente, cabe destacar o conceito popular do que seria abuso. O que nada mais é do que o uso exagerado de algo que venha a ultrapassar a normalidade. (CONEGLIAN, 2008, p. 155)

Aquele que exerce o poder tem a tendência de querer perpetuar-se no exercício de uma função temporária. (GARCIA, 2006, p. 16).

Nessa conjuntura, o detentor do poder não medirá esforços para manter-se no exercício de sua função ou cargo, desviando os interesses da coletividade para si ou para terceiros que de alguma forma venham a beneficiá-lo. (GARCIA, 2006, p. 16).

O agente público deve manter sua função intimamente ligada com o interesse público, atuando nos limites de sua competência e não podendo praticar atos atribuídos a outro órgão em detrimento do processo eleitoral. (GARCIA, 2006, p. 17).

Montesquieu (1960, *apud* GARCIA, 2006, p. 17) afirma: “temos, porém, a experiência eterna de que todo homem que tem em mãos o poder é sempre levado a abusar do mesmo; e assim irá seguindo até que encontre algum limite.”

Analisando-se o alcance do abuso de poder, tanto o econômico, quanto o político, nota-se que o ordenamento jurídico deve cercar-se de mecanismos, a fim de conter tais abusos. Visando a garantia de igualdade de condições a todos os candidatos. (GARCIA, 2006, p. 17).

Emerson Garcia (2006, p. 17) assevera:

Encontra-se ultrapassada a idéia de que os direitos seriam absolutos: hodiernamente, compreende-se a sua relatividade, sendo reconhecida a íntima correlação do poder com a ordem jurídica, sempre com o fim precípua de resguardar os interesses alheios. Assim, ocorrerá o abuso de poder sempre que a atividade exercida pelo agente apresentar-se formalmente amparada pelo direito, mas o seu exercício almeja fim diverso daquele previsto e amparado pela norma.

Percebe-se que muitas vezes o administrador público utiliza uma conduta permitida e prevista por lei, mas o desvio de conduta e finalidade do ato, é que vem a caracterizar o abuso cometido. (CONEGLIAN, 2008, p. 162).

Para a identificação dos atos que configuram abuso de poder político e econômico ocorrido em detrimento do processo eleitoral, é necessário a análise de princípios legais e constitucionais. (GARCIA, 2006, p. 17-18).

Os Tribunais Eleitorais identificam tais atos de forma peculiar, conforme analisa Emerson Garcia (2006, p. 18):

Neste, o abuso de direito pressupõe que:

- a) o agente tenha capacidade para a prática do ato, que deve necessariamente estar amparado pelo direito;
- b) o direito seja exercido com adstrição aos limites objetivos previstos pela norma; e
- c) o exercício do direito seja destinado a fim diverso previsto e amparado pela norma. De forma sintética, pode-se dizer que o obrar do agente deve estar inicialmente amparado pelo princípio da legalidade, havendo ulterior desvirtuamento de seus fins.

Neste contexto, nota-se que para caracterizar os abusos cometidos, é necessário perceber que a finalidade do ato foi utilizada de forma distinta da prevista por lei. E ainda é mister, perceber a potencialidade que o ato teve para modificar o resultado das eleições. (GARCIA, 2006, p. 19)

Um outro entendimento importante de trazer é de que proibindo -se os agentes públicos de reelegerem -se para seus cargos estar -se-ia impedindo a prática do abuso de poder. (TELES, 1998, p. 159).

Ney Moura Teles (1998, p. 159) ensina:

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

Ocorre que todos os argumentos contrários à reeleição foram esquecidos no tempo. E deram lugar a idéia de que é preciso ser oportunizado ao povo de manter no cargo o atual ocupante do poder executivo. O que acabou por oportunizar ainda mais a prática de atos de abuso de poder. (TELES, 1998, p. 159).

4.3 ABUSO DO PODER ECONÔMICO

O abuso do poder econômico é configurado quando em eleições forem utilizados recursos em prol de partidos políticos e candidatos contrariando as normas

legais estabelecidas, e que com este abuso se configure que houve influência no resultado das eleições. (FRANCISO, 2002, p. 61).

Percebe-se que tal abuso é observado quando em campanhas políticas há um uso exagerado de recursos financeiros, que venha a provocar um desequilíbrio entre os candidatos, que modifique a liberdade do voto, com potencialidade para modificar o resultado das eleições. (CONEGLIAN, 2008, p. 155).

Ressalta-se que o conceito eleitoral de abuso do poder econômico contém o elemento “potencialidade”, ou seja, para que o citado abuso receba sanção legal é necessário que tenha potencialidade de modificação do possível resultado das eleições. (CONEGLIAN, 2008, p. 156).

Neste sentido, Olivar Coneglian (2008, p. 156) assegura:

Potencialidade não quer dizer uma pesagem precisa da conduta, de tal forma que a medida dela possa ser numerada. A potencialidade é o poder que a conduta possui de influenciar as eleições, de tal modo que possa, em tese, modificar o resultado final.

Assevera-se que além do abuso do poder econômico, a influência deste poder pode causar a invalidade de todo o processo eleitoral, uma vez que o uso deste poder determinou diretamente a escolha de candidatos, interferindo diretamente no exercício da democracia e ainda que tal escolha seria diferente se o poderio econômico não estivesse envolvido.

Caramuru Afonso Francisco (2002, p. 63) aduz:

O poder econômico surge, quando há interferência, como um fator que passa a conduzir o processo de escolha dos governantes pelos governados para um caminho que não seria o caminho natural, que não seria o caminho lógico ou o esperado por todos, em virtude das próprias tradições culturais, do próprio comportamento da população nos processos eleitorais passados ou pelas próprias circunstâncias que se verificam durante o processo eleitoral.

Enfatiza-se ainda, que para haver anulação do processo eleitoral, com base no abuso do poder econômico é preciso ficar demonstrado que houve um ou mais fatores que modificaram a escolha do eleitorado em decorrência da influência econômica, necessitando da prova dos seguintes elementos, apontados por Caramuru Afonso Francisco (2002, p. 67):

- a) da existência de fatores relevantes que levaram à opção por parte dos eleitores no momento do voto;
- b) da vinculação destes fatores a ações de detentores do poder econômico interessados na alteração de vontade por parte dos eleitores;
- c) da vinculação destes fatores à alteração volitiva dos eleitores no momento do voto;
- d) da vinculação entre a alteração volitiva destes eleitores e o resultado final da eleição.

Caramuru Afonso Francisco (2002, p. 61) ensina:

O texto constitucional menciona, no art. 14 § 10, o abuso do poder econômico como um dos fatores que podem levar à impugnação do mandato eletivo, entendido este como qualquer conduta que transgrida as normas de arrecadação e de aplicação dos recursos para campanhas eleitorais ou para os partidos políticos fora das épocas de campanhas eleitorais.

Ressalta-se ainda, que o abuso do poder econômico além de gerar a impugnação do mandato, pode ainda causar a inelegibilidade do candidato, bem como a cassação do diploma conforme Lei Complementar 64/1990, e Lei 9.504/97 e do próprio Código Eleitoral.

O artigo 1º, Inciso I, alínea “h” da Lei Complementar 64/1990 (BRASIL, 1990) normatiza:

Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: [...] h) os detentores de cargo na Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em processo, com sentença transitada em julgado, para as eleições que se realizarem nos 3 (três) anos seguintes ao término do seu mandato ou do período de sua permanência no cargo;

O Tribunal Superior Eleitoral tem entendido que é causa de inelegibilidade, a prática abusiva que importou em ato de improbidade ou abuso de poder em detrimento do pleito. (GARCIA, 2006, p. 67).

Com isso a Lei eleitoral nº. 9.504/97 criou mecanismos buscando impedir que o poder econômico exerça influência e modifique o resultado das eleições, criando o financiamento privado para as campanhas eleitorais, devendo os candidatos e partidos buscarem na sociedade recursos para estabelecer uma campanha política, através de doações tanto de pessoas jurídicas quanto de pessoas físicas.

Ressalta-se que tais doações devem ser registradas por comitês financeiros que prestarão contas a Justiça Eleitoral, devendo toda a movimentação bancária da campanha passar por uma única conta, onde todas as doações e recursos passarão por ela, permitindo um maior controle por parte da Justiça Eleitoral. (FRANCISCO, 2002, p. 20).

Emerson Garcia (2006, p. 36) assevera: “Pode-se afirmar que a utilização do poder econômico terá como único limite a eventual necessidade de se comprovar a origem dos recursos: diga-se de passagem, nem sempre lícita.”

O objetivo das exigências legais de “controle” de gastos das campanhas, é tentar minorar os abusos na prática de atos, que desvirtuem o resultado da eleição pelo uso excessivo de dinheiro. (GARCIA, 2006 , p. 36).

Vale ressaltar, que o art. 18 da Lei 9.504/97 estipula que os partidos políticos deverão apresentar ao Tribunal Regional Eleitoral os valores máximos de gastos que será feito durante a eleição.

A legislação eleitoral fixa limites quantitativos e qualitativos para os recursos obtidos pelos partidos políticos e candidatos.

Os limites quantitativos são os valores que poderão ser arrecadados, tanto pelos partidos, tanto pelos candidatos para serem utilizados durante a campanha eleitoral. (FRANCISCO, 2002 , p. 24).

Conforme Caramuru Afonso Francisco (2002 , p. 20)

O primeiro limite é quantitativo, ou seja, não se permite doação acima de determinados valores, precisamente para que se não verifique utilização de recursos que tragam grandes desigualdade entre os candidatos e partidos, a fim de que não se comprometa o pluralismo político.

Percebe-se que tal ato do legislador tem o intuito de prevalecer o pluralismo político existente no país, além de reduzir desigualdades, como também de tentar impedir que o poder econômico exerça grande influência durante o processo eleitoral.

Quanto aos limites qualitativos, a lei eleitoral fixou que o candidato deveria demonstrar a natureza do gasto, devendo toda a contribuição ser em dinheiro ou qualquer doação que o valor seja estimável em dinheiro. A lei fixou ainda quem poderá ser o contribuinte para as campanhas eleitorais. (FRANCISCO, 2002 , p. 24-25)

Sobre o assunto Caramuru Afonso Francisco (2002 , p. 25) aduz que: “a limitação qualitativa tem em vista a qualidade do objeto da contribuição, do sujeito da contribuição e do próprio vínculo da contribuição.”

Enfatiza-se que com tais medidas a Lei Eleitoral usa buscar a isenção e imparcialidade da máquina administrativa no processo eleitoral, tentando impedir de certa forma que os governantes utilizem recursos públicos em prol de campanhas políticas e, além disso buscou uma forma de impedir o uso demasiado de dinheiro em campanhas, diminuindo de certa forma desigualdades.

4.4 ABUSO DO PODER POLÍTICO

A Constituição no seu art. 14 § 9º, em linhas gerais sobre o abuso do poder político normatiza que para que o processo eleitoral tenha legitimidade é necessário que não se tenha abuso de exercício de função, cargo ou emprego na administração pública direta ou indireta.

Em linhas gerais, trata-se de infração típica daquele que exerce o poder político, e que, em um ato ou conjunto de atos, ultrapassa o uso adequado e legal deste poder em prol de uma candidatura. (CONEGLIAN, 2008 , p. 155).

Olivar Coneglian (2008, p. 155) define: “Assim, entende-se como abuso de poder político a conduta de detentor de poder que consista em utilização desse poder condicionado à obtenção do voto do destinatário da conduta administrativa.”

Sobre o tema Caramuru Afonso Francisco (2002 , p. 75) aduz:

[...] sempre foi uma triste tradição em nossa história a apropriação do cargo em proveito do seu detentor, levando, por inafastável consequência, à utilização do cargo para o fim de perpetuar o grupo governante no poder.
[...]

Importante ressaltar que o abuso do poder político caracteriza -se por atos arbitrários e discriminatórios, enfatiza-se que tal abuso é cometido pelo excesso daquele que detém as funções administrativas. (AMARAL, 2006 , p. 337)

Roberto Amaral (2006, p. 337) define abuso:

O abuso é a exorbitância, o uso excedente do poder, para além dos limites legais, usurpação, arbítrio, excesso de autoridade, uso ilícito e desvio do poder. O agente está legalmente em suas funções, mas os atos que pratica são ilícitos. Ou, na síntese de Celso Antônio Bandeira de Mello: pode -se dizer que ocorre desvio de poder quando um agente exerce uma competência que possuía (em abstrato) para alcançar uma finalidade diversa daquela função da qual lhe foi atribuída a competência exercida.

Percebe-se que os cargos públicos são mais utilizados nos processos eleitorais, tendo em vista que para aqueles que detêm o poder é necessário à continuidade do grupo político governante comandando a administração pública. (FRANCISCO, 2002, p. 76).

Aqueles que detêm o poder da administração pública acabam beneficiando-se em excessos da máquina estatal, caracterizando o abuso de poder político que nada mais é do que quando um administrador público que busca sua reeleição e não renuncia ao seu mandato continua comparecendo a atos e eventos

do poder público, na condição de administrador e também de candidato. O que caracteriza abuso de poder político em que o candidato está utilizando a máquina estatal para beneficiar-se.

O abuso do poder político, como dito anteriormente, tem relação direta com a possibilidade de reeleição de Prefeitos, Governadores de Estado e do Distrito Federal e Presidente da República, para um mandato sucessivo. Mais ainda, tem relação com o entendimento já firmado pelo Tribunal Superior Eleitoral, de que os ocupantes desses cargos não precisam renunciar a eles, quando desejam candidatar-se à reeleição. (TELES, 1998, p. 159).

É muito comum, a utilização indevida da máquina administrativa em benefício daquele que pleiteia reeleição. O que acaba por configurar o abuso de poder político apto a intervir no resultado do pleito. (GARCIA, 2006, p. 25).

Ressalta-se que ocorrerá abuso sempre que o ato do administrador público intervir no processo eleitoral, visando o benefício de pessoas e partidos políticos, que por ventura influencie diretamente no processo de escolha do eleitor.

Nota-se que atualmente os cargos públicos têm sido utilizados como massas de manobra para angariar votos, e sempre manter os mesmos no poder, contrariando o princípio de cargo ou função pública que é servir ao interesse comum da população e não a seus próprios interesses.

Caramuru Afonso Francisco (2002, p. 77) assegura:

Em época eleitoral, porém, mister se faz que o exercício deste cargo ou função seja limitado com o fim de impedir que haja influência do governante sobre o processo eleitoral, uma tendência sempre presente em se tratando de política, cujo fim, já dizia Maquiavel, é a conquista e a conservação do poder.

Neste sentido, o legislador eleitoral brasileiro procura formas de limitar o exercício de cargo ou função pública, a fim que não se interfira no processo eleitoral impedindo que ocorra abuso do poder político. (FRANCISCO, 2002, p. 77).

Emerson Garcia (2006, p. 25) elenca exemplos de conduta que podem configurar abuso de poder político, quais sejam:

- a) violação ao princípio da impessoalidade dos atos da Administração Pública;
- b) prática de atos que importem em improbidade administrativa;
- c) contratação de eventos artísticos, pagos com recursos públicos, para a realização de inaugurações nos três meses que antecederem as eleições;
- d) violação ao disposto no art. 73 da Lei 9.504/97.

A Lei 9.504/97 arrola em seu art. 73³ as ilicitudes que não podem ser cometidas pelos agentes públicos durante o processo eleitoral.

Cabe ser elencado aquelas que para o presente trabalho mostram -se como total ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

O inciso III⁴ do art. 73 da Lei 9.504/97 determina que é proibido ao agente público ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta para comitês de campanha eleitoral, durante horário de expediente, sendo ressalvados os servidores e empregados que estiverem de licença.

Já o inciso IV⁵ do mesmo art. 73 proíbe a distribuição gratuita de bens e serviços de cunho social que sejam custeados pela administração pública.

Roberto Amaral (2006, p. 343) assevera:

Dispositivo do maior alcance político – social, pois visa a reprimir o assistencialismo, o fisiologismo que, configurando abuso de poder econômico ou de poder de autoridade, constitui sempre uma forma de violação da vontade eleitoral e de clara corrupção, manipulando o eleitor carente e despreparado ideologicamente.

O inciso V⁶ do supracitado artigo proíbe nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens entre outras causas elencadas no inciso citado. Onde o agente público use da máquina administrativa para favorecer os simpatizantes com a campanha que ele apóia e da mesma forma perseguir os contrários. (AMARAL, 2006, p. 343-344).

³ 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 (BRASIL, 1997)

⁴ III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado; (BRASIL, 1997).

⁵ IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público; (BRASIL, 1997).

⁶ V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados: a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança; b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República; c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo; d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo; e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários; (BRASIL, 1997)

Deve-se frisar que o art. 73, § 5^o⁷ da mesma Lei, determina que o candidato beneficiado pelos atos previstos nos incisos acima citados, estará sujeito à cassação do registro e do diploma, independentemente da potencialidade do ato. (GARCIA, 2006, p. 30).

4.5 DECISÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL EM CASOS CONCRETOS QUE OFENDERAM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Neste trabalho monográfico julgou-se necessário apresentar dois recentes casos de grande violação ao princípio da moralidade administrativa, em que os detentores dos mandatos tiveram seus diplomas de governador e vice, cassados.

4.5.1 Caso do Governo do Estado da Paraíba

No mérito o Governador, então candidato à reeleição foi condenado por ter utilizado programa social para distribuir recursos públicos, visando benefícios eleitorais, tendo em vista que tal programa social era relacionado à erradicação da pobreza naquele Estado e não tinha previsão legal e nem orçamentária para a execução deste programa, conforme exige o art. 73 § 10⁸ da Lei 9.504/97. Além disso, teve elevação dos gastos do programa às vésperas da eleição. (BRASIL, 2008, p. 2-3).

Ressalta-se que não houve critérios objetivos para a escolha de beneficiários, uma vez que foram concedidos diversos benefícios a pessoas que não comprovaram estado de carência. (BRASIL, 2008, p. 2)

⁷ § 5^o Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do *caput*, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. (BRASIL, 1997).

⁸ § 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (BRASIL, 1997).

Enfatiza-se que o programa funcionava mediante entrega de cheques pelo Governador do Estado aos beneficiários. Sendo comprovado nos autos que o Governador utilizou o programa com fito promocional de sua candidatura, tendo em vista que em muitas ocasiões foi o próprio governador quem entregava os cheques, ou quando este não estava presente era enviado uma foto do candidato à reeleição juntamente com o cheque com os seguintes dizeres: “Com os cumprimentos, CÁSSIO CUNHA LIMA, governador”. (BRASIL, 2008, p. 37)

Considerando a quantidade de recursos públicos utilizados para atender ao programa, fica comprovado que o Governador do Estado usou da máquina administrativa para beneficiar-se no processo eleitoral e por consequência interferindo no processo de escolha dos eleitores. (BRASIL, 2008, p. 38)

Como o candidato à reeleição alterou a legitimidade e normalidade do processo eleitoral, realizando condutas vedadas ao agente público como o abuso do poder político e econômico, sendo assim tiveram ele e seu vice os diplomas cassados pelo Tribunal Superior Eleitoral, e consequente diplomação do candidato que obteve o segundo lugar. (BRASIL, 2008, p. 38)

Segue a Ementa do Recurso Ordinário 1.497 classe 27ª – João Pessoa – Paraíba.

RECURSO ORDINÁRIO ELEIÇÕES 2006. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. GOVERNADOR E VICE – GOVERNADOR. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO E ABUSO DE PODER POLÍTICO COM CONTEÚDO ECONÔMICO. POTENCIALIDADE DA CONDUTA. INFLUÊNCIA NO RESULTADO DAS ELEIÇÕES. ELEIÇÕES DISPUTADAS EM SEGUNDO TURNO. NÃO APLICAÇÃO NO DISPOSTO NO ART. 244 DO CE. MANTIDA A CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS DO GOVERNADOR E DE SEU VICE. PRELIMINARES: RECURSO CABÍVEL, LAUDO PERICIAL, SUSPEIÇÃO DE PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL, TEMPO DE ORDEM DE SUSTENÇÃO ORAL, ILEGITIMIDADE DE PARTE. RECURSOS A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

Abaixo segue o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba que foi confirmada pelo Tribunal Superior Eleitoral:

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2006. USO DE PROGRAMA SOCIAL EM PROVEITO DE GOVERNADOR CANDIDATO À REELEIÇÃO. AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA E SEM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM ANO ANTERIOR AS ELEIÇÕES. PROVA ROBUSTA DOS FATOS QUE, EM SEU CONJUNTO, CONFIGURAM ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO COM POTENCIALIDADE PARA DESILIBRAR O RESULTADO DAS ELEIÇÕES. INFRINGÊNCIA DO ART. 73, IV E § 10º DA LEI 9.504/97 C/C O ART. 22 DA LC 64/90. PRELIMINARES AFASTADAS. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO INVESTIGATÓRIA PARA: CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS DO GOVERNADOR E DE SEU VICE, APLICAÇÃO DE PENA DE MULTA AOS

INVESTIGADOS E DECRETAÇÃO DE INELEGIBILIDADE. EFEITO IMEDIATOS DA DECISÃO QUANTO À CASSAÇÃO DE DIPLOMAS. NÃO INCIDÊNCIA DO ART. 224 DO CE QUANDO SE TRATA DE CANDIDATO ELEITO NO SEGUNDO TURNO. DIPLOMAÇÃO DO SEGUNDO COLOCADO.

Nesta mesma vertente, verifica-se que não houve critérios objetivos definidos em lei que autorizasse a distribuição dos cheques, ato este que influenciou no resultado do pleito, pois comprometeu o equilíbrio da disputa e configurou abuso de poder político e econômico. (BRASIL, 2008, p. 39)

Importante mencionar que em fevereiro do corrente ano foi julgado no Tribunal Superior Eleitoral, os embargos de declaração interpostos pelo Governador e vice do Estado da Paraíba, sendo que o dado Tribunal manteve a decisão, tendo em vista que os embargantes pretendiam rediscutir a matéria. (BRASIL, 2009, p. 2).

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ORDINÁRIO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO. PREMISSAS FÁTICAS DO JULGAMENTO FUNDAMENTADAS NAS PROVAS DOS AUTOS. PRETENSÃO DE REDISCUTIR MATÉRIA. EMBARGOS REJEITADOS. 1. A rediscussão de matéria já decidida não se enquadra no cabimento dos embargos declaratórios (artigo 535 do Código de Processo Civil). 2. O julgador não está obrigado a responder a cada um dos argumentos lançados pelas partes, mas somente aqueles que fundamentam o seu convencimento. 3. Embargos rejeitados.

Ressalta-se que no caso em tela houve flagrante abuso do poder político e econômico, onde o administrador público utilizou a máquina pública para permanecer no poder, violando e muito o princípio da moralidade administrativa, que rege que todo administrador público deve pautar sua gestão na moral, nos bons costumes, nos princípios de justiça, equidade e honestidade, sendo que isto foi o que mais faltou para tal administrador que utilizou de tudo que a administração pública podia oferecer para reeleger-se.

Assim tais atos abusivos do agente público paraibano alteraram a normalidade e legitimidade das eleições, uma vez que no corpo do acórdão extrai-se que houve potencialidade da conduta que possivelmente teria modificado o resultado das eleições. Verificado isso, que foi determinada a cassação, pois os candidatos não estavam em igualdade de condições nas eleições à Governador deste Estado.

4.5.2 Caso do Governo do Estado do Maranhão

Da mesma forma que o Governador do Estado da Paraíba, o Governador do Maranhão, Jackson Lago eleito na eleição de 2006, praticou condutas vedadas aos agentes públicos na época eleitoral, abusando do poder político e econômico. (BRASIL, 2009, p. 2)

Importa acrescentar que o candidato Jackson Lago não era candidato à reeleição, mas, no entanto era candidato do governador à época e com este utilizou-se da máquina administrativa para vencer as eleições comprometendo o equilíbrio da disputa. (BRASIL, 2009, p. 30)

Tal governador foi condenado por ter realizado durante as eleições diversas condutas vedadas aos agentes públicos sendo elas: Divulgação e assinatura de convênios entre o Governo do Estado e Prefeitura Municipal, durante comício visando favorecer o candidato governista, onde teve o flagrante uso da estrutura do governo do Estado, com atuação direta do então governador José Reinaldo Tavares. (BRASIL, 2009, p. 30)

Neste sentido, importa transcrever o relato do Ministério Público apresentado no corpo do acórdão (BRASIL, 2009, p. 30-31, grifo do original)

[...] o apoio explícito do governador, em comício acontecido no aniversário do município de Codó, evento provado a fl. 135 do Anexo 2. Ali, esse apoio se tornava concreto mediante a divulgação maciça dos convênios, os quais tinham como objetivo cooptar prefeitos e lideranças políticas para conjugar apoio às candidaturas dos recorridos, a conferidos os seguintes trechos do discurso, *vemi*.•. 'O doutor Jackson Lago é um homem lutador, médico. Foi prefeito três vezes de São Luís, é um homem credenciado. Nós temos que acabar com esse negócio de uma família mandar no Maranhão, gente' [...] 'Nós estamos, trazendo essa grande parceria com Biné, com alguns milhões de reais. E digo para vocês que vou fazer ainda muito, mas os nossos candidatos, ou Vidigal ou Jackson vão continuar e vão fazer ainda mais do eu fiz. Você sabe o motivo do atraso do Maranhão? É porque não faziam convênios com os prefeitos. A Roseana chegou lá em São João dos Patos a dizer que não precisava de prefeito para trabalhar, porque o prefeito era corrupto' [...] vocês vão ter aqui a condição de escolher entre dois homens do maior gabarito desse estado. Um é o Or. Jackson Lago que concorreu comigo para o governo do estado, mas hoje nos une a causa do Maranhão. O outro é o nosso amigo de infância Edson Vidigal. Como se não bastasse, terminou assinado em plena praça pública, ainda no palanque, um convênio naquele município, a espancar qualquer dúvida de que esse tipo de ajuste vinha sendo utilizado para fins eleitorais. Na assinatura do ato, ouvia-se do apresentador: - 'Vamos chamar a atenção da população de Codó. Será assinado agora um convênio. O valor do objeto, ora conveniado é de um milhão de reais. Convido, agora, o Excelentíssimo Senhor Governador José Reinaldo Tavares para assinar o convênio.

Ressalta-se ainda que o candidato participou de reunião de projeto a ser implementado pelo governo do Estado, com participação de representante do Governo, o que confundiu ato governamental e campanha e transformou-se em aberta e franca promoção do candidato, uma vez que o candidato ao governo Jackson Lago discursava e havia um “banner” do Governo do Estado do Maranhão sobre o projeto “PRODIM” no fundo do palanque. (BRASIL, 2009, p. 32)

Desta forma, a associação entre o projeto governamental e a eleição do candidato com uso de material institucional do governo e com participação de seu representante, caracteriza as condutas vedadas nos incisos II e IV do art. 73 da Lei 9.504/97. (BRASIL, 2009, p. 32).

O chamado “Caso Imperatriz” versa sobre prisões em flagrante de eleitores e a apreensão de R\$17.000,00 (dezesete mil reais) utilizados na compra de votos. As provas dos autos comprovam tal ilícito, qual seja, da realização de captação ilícita de sufrágio.(BRASIL, 2009, p. 32-33).

A decisão do Tribunal Superior Eleitoral foi clara em afirmar que a captação ilícita de sufrágio, independe de atuação direta do candidato, conforme dispõe o art. 41-A da Lei 9.504/97. (BRASIL, 2009, p. 33).

No “caso do aprisionamento de R\$ 5.000,00 em São Luís”, as provas nos autos e a alegação do próprio recorrido demonstram que a compra de apoio de liderança política caracteriza a captação ilícita de sufrágio, referida no artigo 41 -A da Lei 9.504/97. (BRASIL, 2009, p. 34).

No voto do relator colhe-se (BRASIL, 2009, p. 33-34):

O alcance da norma veiculada pelo Código Eleitoral diz com a manutenção da lisura do pleito, a preservação da autonomia da vontade dos eleitores, provendo, destarte, a plenitude da soberania popular via sufrágio universal. É certo que atos que excedem a normalidade eleitoral são em geral praticados por correligionários, cabos eleitorais e pessoas engajadas na campanha. Não há porém como, no caso, ignorar -se a força dos fatos.

Destarte percebe-se que o candidato fez captação ilícita de sufrágio, não preservando a autonomia da vontade dos eleitores, atrapalhando a legitimidade e normalidade do pleito. (BRASIL, 2009, p. 33-34).

Informa-se que houve celebração de convênio entre Associação de Moradores e Secretaria de Estado da Saúde, onde foram liberados R\$ 714.000,00 (setecentos e quatorze mil reais), tal convênio haveria que estar voltado à prestação de ações básicas de saúde, no entanto tais recursos foram comprovadamente

utilizados para compra de votos, e com intenção evidente de manipular o pleito. (BRASIL, 2009, p. 35)

Segue abaixo a ementa da decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral:

RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. ELEIÇÕES 2006. GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO E ABUSO DO PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. POTENCIALIDADE DA CONDUTA. INFLUÊNCIA NO RESULTADO DAS ELEIÇÕES. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. É DESNECESSÁRIO QUE TENHA INFLUÊNCIA NO RESULTADO DO PLEITO. NÃO APLICAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 224 DO CÓDIGO ELEITORAL. ELEIÇÕES DISPUTADAS EM SEGUNDO TURNO. CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS DO GOVERNADOR E DE SEU VICE. PRELIMINARES: NECESSIDADE DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA, INEXISTÊNCIA DE CAUSA DE PEDIR, AUSÊNCIA DE TIPICIDADE DAS CONDUTAS, PRODUÇÃO DE PROVAS APÓS ALEGAÇÕES FINAIS, PEDIDO DE OITIVA DE TESTEMUNHA, PERÍCIA E DEGRAVAÇÃO DE MÍDIA OVO, DESENTRANHAMENTO DE DOCUMENTOS. RECURSO PROVIDO.

Assevera-se que no presente caso houve flagrantes abusos do poder político e econômico que interferiram no resultado das eleições, comprometendo como dito anteriormente o equilíbrio da disputa. (BRASIL, 2009, p. 33-34)

Ressalta-se que além dos abusos, houve completa violação ao princípio da moralidade administrativa, uma vez que os agentes públicos utilizaram -se da máquina administrativa para vencer as eleições. E mais que com tais atos alteraram a legitimidade e normalidade das eleições, em atos que potencialmente modificaram o resultado do pleito.

4.6 OFENSA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Inicialmente, cumpre relembrar os preceitos do princípio da moralidade administrativa, expostos no primeiro capítulo do presente trabalho monográfico.

Que é aquele princípio que exige do administrador público que além de pautar sua gestão no estrito cumprimento legal, deve respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade administrativa é pressuposto de validade de todo e qualquer ato realizado pela administração pública. (MORAES, 2002, p. 101).

E ainda conforme bem explicado por Hely Lopes Meirelles (1999, p. 79): “Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da *moral comum*, mas sim de uma *moral jurídica*, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”.”

Continua o mesmo autor (MEIRELLES, 1999, p. 80):

A moral comum, arremata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a *moral administrativa* é imposta ao agente público para a sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve, e a finalidade de sua ação: o bem comum.

Nota-se, que um ato contrário a moral administrativa, não mais é do que uma conduta que se desvie de sua finalidade originária, com a intenção de buscar um objetivo que normalmente contrarie a moral interna da administração.

E ainda, conforme explanado anteriormente, a conduta do administrador público contrária a moral citada no exercício de seu cargo ou função é normalmente permitida e prevista por lei, o que ocorre é um desvio desta finalidade. (CONEGLIAN, 2008, p. 162)

Assevera-se que a função da administração pública encontra-se ligada à idéia de juridicidade, e esta só poderá atuar nos limites em que a lei autorizar. Além disso, tal administração deve agir em consonância com o princípio da moralidade administrativa, ali compreendido os princípios da lealdade e boa-fé. Sendo assim, não poderá a administração atuar com intenção de obter vantagem em pleitos eleitorais. (GARCIA, 2006, p. 24).

Emerson Garcia (2006, p. 24) aduz:

Pode-se afirmar que o administrador público que não direciona seu obrar ao interesse público, mas sim, ao benefício próprio ou alheio, visando ao pleito que se aproxima, incorre em infração a toda a ordem de princípios estabelecidos na Constituição da República, que erigem-se como consectários lógicos e razão de ser do próprio Estado Democrático e Social de Direito.

Notoriamente se constata que em períodos eleitorais aumentam os atos que contrariam a moral, os bons costumes, os princípios de justiça e equidade, a honestidade dentro outros na administração pública. Tendo em vista, que é percebida com facilidade a utilização da máquina estatal para o administrador público buscar benefícios para si como também beneficiar terceiros em busca de vitória nas urnas.

Os abusos cometidos pelos agentes públicos traz ofensa ao princípio da moralidade administrativa, uma vez que tanto no abuso do poder econômico, quanto

no abuso do poder político, observa-se que esses administradores utilizam-se de seus cargos ou funções para beneficiar-se ou beneficiar seus candidatos para que seu grupo político permaneça no poder. (GARCIA, 2006 , p. 16).

No que tange aos abusos, estes são configurados quando influenciam no resultado das eleições alterando a legitimidade e normalidade do pleito. (GARCIA, 2006, p. 24).

Visando obter ligação entre a teoria e a prática buscou-se neste trabalho, trazer à baila dois recentes casos, em que os administradores públicos que abusaram do poder político e econômico, ofendendo o princípio da moralidade administrativa, perderam seus mandatos.

Ressalta-se que tais atos abusivos tiveram potencialidade suficiente para influir diretamente na legitimidade e normalidade das eleições, modificando o que seria o resultado destas.

Percebe-se que tais administradores ofenderam a moral administrativa especialmente no que tange o dever de agir honestamente, moralmente e eticamente, dentro dos limites impostos pela lei. Uma vez que embora tenham agido dentro dos limites legais, a finalidade de seus atos contrariam tal princípio constitucional.

5 CONCLUSÃO

Na atualidade brasileira percebe-se com grande facilidade que cada vez mais os administradores públicos utilizam de suas funções e prerrogativas para beneficiar-se ou beneficiar a outrem. Presencia-se com freqüência em jornais, revistas, televisão, internet, escândalos envolvendo administradores públicos que no uso de suas atribuições acabam utilizando a “máquina estatal” como um meio de enriquecimento, esquecendo do interesse coletivo da população e agindo individualmente. Fazendo aumentar os índices de corrupção.

Nos períodos eleitorais as práticas abusivas daqueles que detêm o poder estatal aumentam, tendo em vista que se utilizam da máquina pública, para buscar sua reeleição ou mesmo a eleição de algum correligionário. Usando para isso todos os meios possíveis, tais como realização de obras com fito extremamente eleitorais, programas sociais realizados as vésperas das eleições dentre outros.

Dessa visão, pôde-se observar ao longo do presente trabalho, e à luz do tema trazido à análise, o princípio da moralidade administrativa, como instrumento de controle dos atos administrativos que garante que todos eles estejam dentro da estrita legalidade não fugindo do que é moral, honesto e justo.

Portanto nota-se que conforme o apresentado no primeiro capítulo os princípios são a base de toda sociedade, sendo que é mais grave desrespeitar um princípio do que uma norma. No direito administrativo os princípios exercem uma função ainda maior tendo em vista que as leis administrativas não se encontram codificadas, uma vez que em muitos casos a legislação precisa ser específica, o que dificulta a criação de uma lei geral que possa reger as práticas administrativas.

Além disso, observou-se uma completa correlação entre todos os princípios explícitos no caput do artigo 37 da Constituição, e concluiu-se que ao desrespeitar um princípio apenas esta-se desrespeitando os demais.

Notou-se ao longo do trabalho que o princípio da moralidade administrativa que deve reger a conduta do administrador público no exercício das funções inerentes ao cargo, pautando esta conduta no respeito aos princípios éticos de razoabilidade e justiça. É por demais desrespeitado no Brasil.

Observou-se que os agentes públicos ao invés de pautarem sua administração na moral jurídica que se refere o princípio em tela, ou seja, a ética que

orienta as atividades públicas, preferem utilizar da Administração como um meio de ganhar eleições.

Visto isso, no segundo capítulo observou-se a organização do Estado Democrático brasileiro, mostrando os sistemas eleitorais vigentes no Brasil, bem como a forma que é concedida a representação pelo povo aos representantes. Ao fim deste capítulo foi explicado a organização das eleições no Brasil e como a Justiça Eleitoral é organizada.

Conclui-se que não tinha meios de explicar os abusos cometidos em processos eleitorais, com analogia aos princípios, sem antes falar do Estado Democrático de Direito, haja vista que sem democracia não há eleições e sem democracia não há princípios informadores da Administração Pública, uma vez que tais princípios são uma forma de controle da população sobre as atividades estatais, e isso só se tem em um Estado Democrático.

Ao observar a ofensa à moralidade nos períodos eleitorais, procurou-se no terceiro capítulo analisar os abusos cometidos pelos agentes públicos nos períodos eleitorais, no que tange ao abuso de poder político e econômico

Diante desse flagrante desrespeito a moralidade administrativa, buscou-se ainda no terceiro e último capítulo trazer a colação recentes decisões do Tribunal Superior Eleitoral, para analisar quais estão sendo as sanções aplicadas administrativamente e eleitoralmente aos “homens públicos” que vêm desrespeitando este importante princípio constitucional brasileiro.

Ressalta-se que este trabalho tem como objetivo construir um debate jurídico para que quem sabe em um futuro, possa-se ter em administrações públicas, administradores que realmente se importem com o interesse coletivo da população e que não lembrem das necessidades do povo apenas nos períodos eleitorais, visando beneficiar-se de alguma forma destas eleições. Fazendo com que este administrador pautar sua gestão na de finição do que é moral, justo e honesto.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. **Direito administrativo descomplicado**. Niterói: Impetus, 2008.

AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Manual das eleições**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BARBOZA, Márcia Noll. **O Princípio da MORALIDADE ADMINISTRATIVA**. 1. ed. Porto Alegre: livraria DO ADVOGADO, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965**: Código Eleitoral. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Lei n. 9.504 de 30 de setembro de 1997**. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Embargos de Declaração no RO 1.497 – Classe 27**. João Pessoa Paraíba. Embargantes Cássio Rodrigues da Cunha Lima; Gilmar Aureliano de Lima; José Lacerda Neto; Partido Comunista Brasileiro; Partido Socialismo e Liberdade; Democratas; Partido da Social Democracia Brasileira. Embargados: Partido Comunista Brasileiro; Cássio Rodrigues da Cunha Lima; Gilmar Aureliano de Lima; José Lacerda Neto; Democratas. Relator Ministro Eros Grau. Julgado 17 fev. 2009. Brasília. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 07 abr. 2009.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso contra expedição de diploma 671 – Classe 21**. São Luís Maranhão. Recorrente Coligação Maranhão : a Força do Povo e outros. Recorrido Jackson Kepler Lago; Luiz Carlos Porto. Relator Ministro Eros Grau. Julgado 03 mar. 2009. Brasília. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 07 abr. 2009.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **RO 1.497–Classe 27**. João Pessoa Paraíba. Recorrente Cássio Rodrigues da Cunha Lima. Gilmar Aureliano de Lima; José Lacerda Neto. Recorrido: Partido Comunista Brasileiro. Relator Ministro Eros Grau. Julgado 20 nov. 2008. Brasília. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 07 abr. 2009.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2009.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Edipro, 1996.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CONEGLIAN, Olivar. **Lei das eleições cometada**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2005.

_____. **Propaganda eleitoral**. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

_____. **Radiografia da lei das eleições**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 1998.

DI PETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Dos abusos nas eleições**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

GARCIA, Emerson. **Abuso de poder nas eleições**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A Moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 10. ed. São Paulo: RT, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

_____. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEZZAROBBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MONTESQUIEU, Charles Secondat, Barão de. **Do Espírito das leis**. São Paulo: Publicações Brasil, 1960.

MORAES, Alexandre de. **Sistemas eleitorais e regime de governo presidencial**. In: XIMENES ROCHA, Fernando Luiz; MORAES, Filomeno (Orgs.). **Direito Constitucional Contemporâneo: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

_____. **Direito constitucional administrativo**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NISS, Pedro Henrique Távora. **Direitos políticos**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

ROLLO, Alberto. **Propaganda eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOBREIRO NETO, Armando Antonio. **Direito eleitoral**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2005.

TELES, Ney Moura. **Direito eleitoral**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1998.