

**Algumas considerações sobre a Lei 9.840, que dispõe sobre compra de votos e uso da máquina administrativa nos processos eleitorais. Analisaremos sua utilidade e aplicação.**

## **INTRODUÇÃO**

A Lei 9.840, é um projeto de iniciativa popular, que visa a moralização dos processos eleitorais e que trata no seu bojo da compra de votos e uso da máquina administrativa. A compra de votos é o ato do candidato que propõe ao eleitor que este lhe dê o seu voto, em troca de algum bem ou vantagem que lhe é entregue ou oferecido.

A inventividade para conseguir o voto do eleitor é sem limites. Além das promessas de emprego e da compra de votos diretamente com dinheiro, é identificada a mais ampla variedade de ofertas. A lista é longa: cestas básicas, alimentos básicos diversos, tais como, açúcar, óleo, sal, tíquetes de leite, bebidas, dentaduras, óculos, sapatos, roupas, ajuda para obter documentos, pagamento de fiança de presos, cimento, areia, pedra, tijolos e outros materiais de construção, ferramentas, insumos agrícolas, uniformes para clubes esportivos, bolas e redes, enxovais, cobertores, berços, colchões e colchonetes, móveis, eletrodomésticos e utensílios domésticos, bujões de gás, fogões, redes para dormir, casas, lotes de terreno, remédios, exames de laboratório, pagamento de consultas médicas e de atendimento hospitalar, de esterilizações e abortos, de cirurgias, tratamentos odontológicos e próteses, cadeiras de rodas, pagamento de contas atrasadas, de aluguéis, de promissórias, carros, passagens e transporte, viagens e passeios, caixões de defunto e transporte para enterros, remoções gratuitas em ambulâncias, som para festas, financiamento de festas de formatura, de aniversário, batismo ou casamento, de quermesses, de bancos ou torres da Igreja, etc., etc., etc, numa lista infindável que expõe todas as dificuldades vividas pela população.

O artigo 299 do Código Eleitoral Brasileiro (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965) estabelece que a compra de votos de eleitores é um crime. Este artigo diz o seguinte: *"Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto, e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita"*.

No caso desse crime, a pena prevista é de até 4 anos de reclusão, além de multa. Mas, por ser uma falta grave, a punição de um crime exige um processo demorado e cuidadoso.

Com isso, nos poucos casos em que se conseguia colher provas demonstrando que um candidato tinha efetivamente comprado votos para se eleger, e que se poderia levar o acusado a uma eventual condenação, esta acabava sendo decidida muito tarde: os

mandatos questionados, ou já tinham terminado ou já estavam praticamente terminados. E na maior parte dos casos, o processo acabava sendo esquecido entre tantos outros mais urgentes, deixando impunes aqueles que haviam cometido o crime.

Em síntese, esse crime sempre foi tão pouco punido no Brasil que a certeza da impunidade fez da compra de votos uma prática absolutamente comum, que os próprios eleitores apoiam: não são muitos os eleitores que têm consciência do poder político que seu voto lhes dá; ora, como não acreditam nas promessas dos “*políticos*”, para eles mais vale arrancar dos candidatos algum bem ou vantagem, por mínimos que sejam, nesse momento em que eles dependem inteiramente do eleitor.

O Código Eleitoral permite que haja uma discussão se teria havido, nos casos denunciados, uma relação entre o bem entregue e a obtenção do voto. A Lei 9.840 simplifica, até certo ponto, a caracterização da infração, uma vez que simplesmente veda essa conduta antes da eleição.

Essa Lei estabelece, em seu art. 1<sup>o</sup>, que é proibido a qualquer candidato “*doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública*”.

A frase “*com o fim de obter-lhe o voto*” – que não estava no projeto de iniciativa popular e foi introduzida pelos Congressistas – pode abrir um flanco desfavorável à intenção da Lei 9.840, uma vez que pode ser usada na defesa dos mal intencionados que forem denunciados. Estes poderão dizer que o presente ou oferta feitos ao eleitor, não tinham um fim eleitoral, uma vez que não estaria havendo um pedido expresso de voto, não passando portanto de um ato de generosidade do candidato.

Na verdade, no entanto, essa frase constante na Lei pode ser entendida como meramente esclarecedora, didática, em face da presunção de que nos períodos de campanha eleitoral essas doações são feitas efetivamente em troca de voto. Não implicaria portanto em provar-se, inequivocamente, que o presente ou oferta visava obter o voto ou redundou em voto, como ocorreria se o processo fosse penal. Como o que importa para formar a convicção do Juiz é a real intenção do candidato, ele poderá punir independentemente de dispor do tipo de prova exigido no processo penal, se estiver persuadido de que o candidato pretendeu obter efetivamente o voto. É razoável esperar-se que a aplicação da Lei 9.840 leve a uma jurisprudência construtiva que permita a aplicação, nos processos decorrentes da incidência dessa nova lei, da presunção como meio de prova, salvo demonstração em contrário.

Qualquer uma das práticas vedada pela Lei 9.840 constitui portanto uma tentativa de

compra de voto a ser denunciada, mesmo que não leve necessariamente à obtenção efetiva do voto, no dia da eleição, pelo candidato que quis comprá-lo.

Ora, o que muda com a Lei 9.840 é que a compra de votos receberá uma punição mais eficaz, para a moralização do processo eleitoral, que uma eventual prisão, em algum dia distante: a prisão continuará podendo ocorrer, mas pela nova Lei, o candidato simplesmente deixará de ser candidato. Seu registro, como candidato, poderá ser cassado pelo Juiz Eleitoral, desde que este esteja convencido de que houve tentativa de compra de votos.

Além disso, a punição – cassação do registro - será praticamente imediata, isto é, dentro ainda do período de campanha eleitoral. Essa rapidez é particularmente importante, exatamente porque a impunidade de hoje decorre principalmente da demora da punição.

Esses resultados são obtidos porque, com a Lei 9.840, a compra de votos passou a ser também uma “*infração eleitoral*”. Isto é, comprar votos não deixou de ser um crime, a ser punido pelos mesmos processos penais – demorados - que podem levar à prisão. Mas, sendo também uma infração eleitoral, a punição prevista – a cassação do registro – poderá ser aplicada de forma mais rápida, como um procedimento administrativo.

De fato, o artigo 1º da Lei 9.840, estabelece, em seu final, que deve ser “*observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*”. Ora, essa Lei prescreve, em seu art. 21, que as transgressões a ela “*serão apuradas mediante ~~procedimento~~ sumaríssimo de investigação judicial*”.

A rapidez da punição é complementada por outra norma de efeito prático importante: se o candidato recorrer ao

Tribunal Regional Eleitoral, direito que lhe é assegurado, sua campanha ficará suspensa até a decisão do TRE.

Os Congressistas introduziram, no art. 1º do projeto original, a frase “*Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos*”, para especificar o que os candidatos podem distribuir sem que isto constitua uma infração, por ser material de propaganda. Este será o caso, por exemplo, das camisetas, que não seria considerado como um bem de que o eleitor pode estar carente ou o caso dos brindes de campanha.

O artigo 26 da atual Lei eleitoral (9.504/97), assim o especifica:

*Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei, dentre*

*Outros:*

*I – confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho;*

- II – propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;*
- III – aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;*
- IV – despesas com transporte ou deslocamento de pessoal a serviço das candidaturas;*
- V – correspondência e despesas postais;*
- VI – despesas de instalação, organização e funcionamento de comitês e serviços necessários às eleições;*
- VII – remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;*
- VIII – montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados;*
- IX – produção ou patrocínio de espetáculos ou eventos promocionais de candidatura;*
- X – produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;*
- XI – pagamento de cachê de artistas ou animadores de eventos relacionados a campanha eleitoral;*
- XII – realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;*
- XIII – confecção, aquisição e distribuição de camisetas, chaveiros e outros brindes de campanha; XIV – aluguel de bens particulares para veiculação, por qualquer meio, de propaganda eleitoral;*
- XV – custos com a criação e inclusão de sítios na Internet;*
- XVI – multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral.*

Como se percebe, esta ressalva abriu, sem dúvida, uma série de portas para abusos, especialmente dos candidatos que dispuserem de muitos recursos. Na verdade, estes abusos só poderão ser coibidos efetivamente quando houver maior controle sobre os gastos de campanha. Mas quanto à exploração das carências populares, visadas pela Lei 9.840, o bom senso – da Justiça Eleitoral e dos que fiscalizarem o cumprimento da Lei – permitirá que se diferencie material de propaganda e brindes de bens que atendem a necessidades do eleitor carente; uma maior vigilância permitirá também que se identifiquem, para efeito de

denúncia, formas de compra indireta de votos, através da autorização dada por outros incisos desse artigo 26.

### **USO DA MÁQUINA ADMINISTRATIVA**

O art. 73 da Lei Eleitoral (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997), prescreve que são proibidas, aos agentes públicos (isto é, aos Prefeitos, por exemplo) uma série de condutas que caracterizam o uso da máquina administrativa. Esse artigo diz o seguinte:

*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:*

*I – ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de Convenção partidária;*

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

*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;*

*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;*

*VI – nos três meses que antecedem o pleito:*

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

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

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

### **CONCLUSÃO**

Algumas das condutas acima especificadas se explicam por si mesmas, ou correspondem a atos possíveis somente nos níveis federal e estadual de governo.

Algumas condutas que se podem observar nas administrações municipais, por exemplo: mandar máquinas da Prefeitura fazer aterros, poços, represas ou outras melhorias em terrenos privados, mandar iluminar propriedades particulares ou ruas em que moram eleitores a serem atendidos, dar a eleitores que prometam seu voto, preferência para mandar carros-pipa, distribuir remédios e tíquetes de leite, fornecer transporte em ambulância, assegurar internações hospitalares e intervenções cirúrgicas em hospitais públicos (como por exemplo esterilizações), anistiar multas ou outros pagamentos devidos, autorizar construções irregulares, devolver sem ônus materiais apreendidos por supostas infrações, ou, ainda, usar gráficas do serviço público para imprimir material de promoção de candidatos, empregar cabos eleitorais em cargos públicos para funções imprecisas de assessoria, etc., etc.

Uma outra prática vedada que é igualmente muito comum é o uso, nas campanhas eleitorais, de funcionários públicos e mesmo de salas, telefone, veículos, impressos, combustível da Prefeitura, Estado ou União.

Um dos piores usos da máquina administrativa, para o qual no entanto não dispomos de instrumentos eficazes para coibi-lo rápida e diretamente, é o favorecimento de empresas que prestam serviços ao governo. Direcionando licitações, permitindo superfaturamentos, assegurando pagamentos em dia ou mesmo antecipados, assegura-se a formação de caixas de campanha, com recursos repassados por essas

empresas. Na medida em que sejam usados para financiar as campanhas, a Lei 9.840 será de utilidade para coibir essas condutas. Havendo indícios das mesmas terem ocorrido, deve-se acompanhar com mais cuidado as campanhas eleitorais dos candidatos que assim usam o poder do governo, já que muito provavelmente levarão ao fornecimento de bens aos eleitores.

Até a Lei 9.840, a Lei Eleitoral (Lei nº 9.504) punia com multas as condutas descritas no art. 73 dessa Lei. Somente uma dessas condutas, a enunciada no inciso VI, era punida também com a cassação do registro da candidatura.

Era o que estabeleciam dois parágrafos desse mesmo artigo:

*§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.*

*§ 5º No caso de descumprimento do inciso VI do caput, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o agente público responsável, caso seja candidato, ficará sujeito à cassação do registro.*

Com a Lei 9.840 o parágrafo 5º passou a ter a seguinte redação:

*§ 5º - Nos casos de descumprimento dos 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." (NR)*

Assim, as condutas descritas nos incisos I, II, III, IV, e não somente a do inciso VI do art.73, passam a ser punidas também com cassação do registro, além da multa.

Com isso, podemos perceber, que com o advento da Lei 9.840, existe uma tendência, ainda que incipiente, à moralização na condução das *coisas públicas*, através de seus administradores e agentes. É importante e urgente, que leis dessa natureza sejam sancionadas objetivando transparência dos atos dos agentes políticos e a fim de amenizar o abismo social que vivemos hoje.