

# O BRASIL NO COMBATE À COMPRA DE VOTOS NAS ELEIÇÕES<sup>1</sup>

## BRAZIL IN THE FIGHT AGAINST BUYING VOTES IN ELECTIONS

SIMONE VALADÃO COSTA E TRESSA<sup>2</sup>

### RESUMO

Considerando a conduta de compra de votos como realidade no contexto brasileiro, bem como a ausência de expressiva atuação estatal preventiva, este artigo apresenta estudo sobre a corrupção eleitoral que engloba a captação ilícita de sufrágio, levantando a discussão e apresentando propostas de atuação do Estado e da sociedade para o combate da conduta referida. O método utilizado se baseia na análise de institutos jurídicos relacionados à democracia e no agrupamento de resultados de pesquisas e dados estatísticos divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Conclui pela necessidade de implementação de ações preventivas pelo Estado, sobretudo pela Justiça Eleitoral e polícia judiciária.

**Palavras-chave:** Democracia. Princípio fundamental. Participação política. Voto. Compra de votos.

### ABSTRACT

Considering the vote buying as a reality in the Brazilian context and the absence of significant preventive state action, this paper shows a study about electoral corruption, involving the illegal capture of suffrage, raising the discussion and presenting action proposals of State and society to combat that buying. The method used is based on the analysis of legal institutions related to Democracy and grouping of search results and statistical data released by the Supreme Electoral Tribunal. It concludes with the need of implement preventive actions by the State, especially Electoral Justice and Judiciary Police.

**Keywords:** Democracy. Fundamental principle. Political participation. Vote. Vote buying.

### 1 Introdução

A natureza humana apresenta características que se desenvolveram ao longo do tempo motivadas pela necessidade de manutenção da vida e subsistência em

---

<sup>1</sup> Artigo recebido em 12 de janeiro de 2016 e aprovado para publicação em 3 de fevereiro de 2016.

<sup>2</sup> Graduada em Direito pela Faculdade Vianna Júnior (Juiz de Fora/MG) e em Letras pela Universidade Federal de Juiz de Fora (MG). Pós-graduada em Direito Público pela Escola Paulista de Direito (SP). Analista Judiciária – TRE/SP.

ambientes hostis. Um exemplo dessas características é a influência que um ser humano exerce sobre o outro, como comportamento inerente à convivência social e à necessidade de fazer valer seus ideais, ainda que em prejuízo alheio. Essa influência pode se manifestar de diversas formas, sendo uma delas a corrupção. Em verbete, o verbo *corromper*, do qual deriva o substantivo corrupção, significa: “ter má influência sobre alguém ou sofrer má influência de alguém” (ABL, 2008, p. 369).

Considerando-se que a eleição dos governantes é um evento regido pelas relações humanas, é inevitável sua sujeição a todas as condutas das pessoas envolvidas, inclusive a corrupção, apesar de ser anseio da sociedade que todo o processo eleitoral seja pautado pelos princípios da moralidade, da probidade e da legitimidade e que todo e qualquer cidadão seja livre para o exercício de sua liberdade de voto.

Nesse sentido, a compra de votos é uma mácula que deve ser removida do contexto democrático, pois é capaz de alterar a manifestação de vontade do cidadão, possibilitando que pessoas desonestas e descomprometidas com o interesse público alcancem os cargos públicos de forma ilegítima.

Por oportuno, deve-se esclarecer que a compra de votos aqui estudada é aquela que ocorre em eleições, nas quais o cidadão confia seu voto a um candidato que, se eleito, ocupará cargo público eletivo, o que concretiza a democracia representativa. Não há neste trabalho nenhuma referência à compra de votos de parlamentares. Como veremos, no Brasil, a compra de votos é um resquício de ações semelhantes noticiadas desde as primeiras eleições, ainda na fase do Império.

Nota-se a relevância de tal estudo ao considerar-se que o potencial lesivo da compra de votos, capaz de alterar o resultado de determinada eleição, deve ser objeto de ações preventivas do Estado tendentes a combater tal prática, especialmente por ser o voto um direito estabelecido como cláusula pétrea, conforme o inciso II do § 4º do art. 60 da Constituição Federal, indicando sua importância no contexto democrático brasileiro.

Hodiernamente a atuação dos poderes estatais nesse sentido está voltada, em grande parte, às ações repressivas, quando um sujeito é comprovadamente identificado comprando ou vendendo voto nas eleições. Nesse contexto, há necessidade de

iniciativas visando impedir o comportamento corrupto, pois o cenário vem mostrando que a previsão de penalidades e as ações até aqui implementadas não têm sido suficientes. Ademais, a compra de votos atinge um dos maiores bens da sociedade, qual seja, a democracia.

Este artigo pretende, além de trazer à tona o problema da compra de votos, apresentar propostas para ações do Estado e da sociedade na prevenção a tais comportamentos, identificando formas viáveis à fiscalização preventiva das campanhas eleitorais, a fim de dar efetividade às normas jurídicas de combate à corrupção eleitoral e à captação ilícita de sufrágio, aplicadas, hoje, de forma acentuadamente repressiva.

## **2 A compra de voto nas eleições: conjuntura histórica brasileira**

A compra de votos não é prática recente no cenário eleitoral, assim como as ações estatais de combate a tal prática nociva aos imperativos da democracia. Há relatos de condutas nesse sentido já na Roma Antiga e de leis repressivas a esses comportamentos, sob a chamada *leges de ambitu* (FERRAZ, 1988, p. 38).

Neste trabalho, deter-nos-emos na conduta de compra de votos sob a perspectiva brasileira, embora seja notória a existência desse mal na ordem jurídica de outros países, devendo ser objeto de aprofundamento com base no Direito comparado.

Relata Waldemar Ferreira (1957, p. 66), em artigo publicado na Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em 1957, sobre eleições ocorridas no Brasil no século XVII:

Por alvará, passado em Lisboa aos 11 de novembro de 1611, fez el-rei saber “assim por queixas que a mim vêm, como por pessoas zelosas do serviço de Deus e meu, do bem público, quietação e bom governo das vilas e lugares destes Reinos, cujas eleições de juízes e oficiais das Câmaras não vêm a mim para as aprovar, dos muitos subornos e desordens que há nas eleições, de que procedem grandes inquietações e se metem ordinariamente no governo das terras pessoas incapazes e que não têm partes e qualidades para servirem”.

Após transcrição das providências determinadas pelo rei, conclui o professor:

Eis como a Coroa, ciente de que no Estado do Brasil, em muitas vilas, as eleições se viciavam pela corrupção eleitoral pelo suborno, cuidou de sanar o mal, punindo com degredo para a África e multa quantos nas devassas se apurassem terem sido subornadores ou subornados. Tratou-se evidentemente de cortar o mal, que se renunciava, no nascedouro. A vida política da colônia lusitana deveria processar-se em regime de dignidade e de honra, sem conspirar-se pelas práticas indecorosas que tanto contribuiriam para o malefício das instituições democráticas, que então se instalavam (Ibidem, p. 69).

No mesmo sentido, citando registros de 1871 e 1924, o brilhante doutor Jairo Nicolau traz em sua obra *História do Voto no Brasil* relatos de que o voto era “desinformado, dependente” e “meio de adquirir benefícios para a elite política” (NICOLAU, 2004, ePub, posição 302), e trascreve os textos:

A máxima parte dos votantes da eleição primária não tem consciência do direito que exerce, não vai à urna sem solicitação, ou, o que é pior, sem constrangimento ou paga, o votante é a turbamulta, ignorante, desconhecida e dependente. O votante é, por via de regra, analfabeto; não lê, nem pode ler jornais; não frequenta clubes, nem concorre a *meeting*, que os não há; de política, só sabe de seu voto, que ou pertence ao senhor Fulano de tal por dever de dependência (algumas vezes também por gratidão) ou a quem lhe paga por melhor preço, ou lhe dá um cavalo ou roupa a título de ir votar à freguesia. (Francisco Belisário, deputado pelo Partido Conservador, 1871).

Interroguei numerosos eleitores, em regra tabaréus boçalíssimos e poucos encontrei que soubessem sequer o nome do candidato em que votavam; nenhum vinha às urnas espontaneamente, no cumprimento livre de um dever cívico, este vinha em troca de um chapéu novo ou de uma nota de 50\$00, aquele por ordem de um patrão ou de um cabo qualquer. Em nenhum desses indivíduos notei capacidade natural do voto, tinham apenas a capacidade natural que a lei concede. (Trecho de uma carta assinada por um grupo de personalidades paulistas, encabeçada pelo escritor Monteiro Lobato, e endereçada ao presidente da República, 1924) (Ibidem, ePub, posição 311).

É válida, ainda, para complementação dos argumentos, uma breve análise da figura do coronelismo, identificada e intensamente combatida no cenário eleitoral brasileiro de meados do século XX.

O ilustre professor Victor Nunes Leal, que ocupou a cadeira de ministro do Supremo Tribunal Federal de 1960 a 1969, apresentou em sua obra *Coronelismo, enxada e voto*, publicada em 1949, brilhante exposição sobre o coronelismo no Brasil

que nos leva a entender referido mal como uma fase histórica da compra de votos (LEAL, 2012, p. 24-25).

Importante destacar que o coronelismo, tal como analisado por Leal, se desenvolveu em condições sociais e econômicas já inexistentes no cenário nacional. Isso porque, aponta o autor, referido comportamento se tornou propício na sociedade rural de meados do século XX, na qual os detentores de terras exerciam “poder” sobre a população rural. Demonstra, ainda, a utilização da máquina pública pelos candidatos governistas, o que, obviamente, lhes propiciava vantagem desmedida.

Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário desse tipo de liderança é o "coronel", que comanda discricionariamente um lote considerável de *votos de cabresto*. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras. Dentro da esfera própria de influência, o "coronel" como que resume em sua pessoa, sem substituí-las, importantes instituições sociais. Exerce, por exemplo, uma ampla jurisdição sobre seus dependentes, compondo rixas e desavenças e proferindo, às vezes, verdadeiros arbitramentos, que os interessados respeitam. Também se enfeixam em suas mãos, com ou sem caráter oficial, extensas funções policiais, de que frequentemente se desintumesce com a sua pura ascendência social, mas que eventualmente pode tornar efetivas com auxílio de empregados, agregados ou capangas (Ibidem, p. 24).

Ainda expõe a situação de pobreza na qual vivia a maioria da população brasileira, essencialmente rural, dependente de favores dos "coronéis" e, portanto, dominada por esses "benfeitores", inclusive nas questões políticas e eleitorais.

Completamente analfabeto, ou quase, sem assistência médica, não lendo jornais nem revistas, nas quais se limita a ver as figuras, o trabalhador rural, a não ser em casos esporádicos, tem o patrão na conta de benfeitor. E é dele, na verdade, que recebe os únicos favores que sua obscura existência conhece. Em sua situação, seria ilusório pretender que esse novo pária tivesse consciência do seu direito a uma vida melhor e lutasse por ele com independência cívica. O lógico é o que presenciamos no plano político, ele luta com o "coronel" e pelo "coronel". Aí estão os *votos de cabresto*, que resultam, em grande parte, da nossa organização econômica e rural (Ibidem, p. 24-25).

Consideradas referidas circunstâncias, temos que o coronelismo pode ser encarado como uma das fases da corrupção eleitoral, tendo se desenvolvido e se adaptado à nova realidade política e social.

Por óbvio, o coronelismo já não existe atualmente da forma como explicitada pelo ilustre professor Leal, especialmente porque a sociedade brasileira é hoje essencialmente urbana (IBGE, 2010), não havendo mais a dependência dos proprietários de terras e produtores rurais. Tal constatação, contudo, não retira da atual compra de votos nas eleições alguma semelhança e possivelmente o resquício da cultura coronelista.

Na atualidade, como veremos adiante, a venda/compra de votos possui outras motivações e o eleitor a ela se submete não por dependência direta ao "coronel", mas por ignorância política, por falta de comprometimento cívico e por carência material que, supostamente, justificaria a venda do voto nas eleições.

### **3 A democracia como princípio fundamental**

O conceito tradicional de democracia pode ser expresso como “um regime institucional em que a nomeação dos governantes é pacífica, e ocorre por meio de eleições regulares, válidas por determinado período de tempo”, conforme nos ensina o doutor Fernando de Brito Alves, citando Lauvaux (apud ALVES, 2012, p. 15-16).

De acordo com o ilustre doutrinador José Afonso da Silva: “Democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo” (SILVA, 1998. p. 130).

No sistema constitucional brasileiro, a democracia foi prevista como princípio fundamental no art. 1º da Carta Magna ao declarar: “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 [...]”. Do mesmo modo, ao prever, no parágrafo único do mesmo art. 1º, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Utilizando os ensinamentos de José Afonso da Silva (que se vale das lições de Celso Antônio Bandeira de Mello), a palavra *princípio*, expressa pela Constituição Federal em seu Título I, “exprime a noção de ‘mandamento nuclear de um sistema’” (SILVA, 1998, p. 95). Logo, toda a ordem jurídica deverá estar alicerçada e condizente com os princípios fundamentais, incluído, no caso brasileiro, o princípio fundamental democrático.

A exposição do princípio fundamental democrático logo no início deste trabalho visa dar suporte ao embate que se propõe contra a compra de votos, conduta que contamina as eleições, causando uma espécie de doença, combatida atualmente de forma tardia, quando o corpo social já sofreu as ações maléficas da corrupção.

A democracia é um bem que deve ser protegido, pois foi conquistada pelas sociedades modernas após séculos de opressão por governos autoritários, quando era negada ao povo a manifestação de vontade.

#### **4 O direito fundamental de participação política**

O voto é o exercício do direito ao sufrágio e o escrutínio é o modo de exercício deste. Ensina Ingo Wolfgang Sarlet que o direito de participação política é um direito fundamental de primeira dimensão (SARLET, 2012). Ainda segundo Sarlet, “os direitos fundamentais podem ser considerados simultaneamente pressupostos, garantia e instrumento do princípio democrático” (Ibidem, p. 48). Tal assertiva se mostra especialmente condizente com todos os argumentos aqui expostos, haja vista a natureza do voto como direito relacionado à liberdade de participação política e elemento de concretização da democracia.

Nesse ponto, imperiosa a reflexão quanto à infringência do princípio democrático ao se admitir que a compra de votos seja capaz de influenciar o resultado de eleições, contaminando a vontade dos cidadãos e comprometendo a legitimidade dos eleitos.

Todo esse contexto deve ser avaliado do ponto de vista jurídico, ou seja, com base nas regras propostas pelo próprio povo, diretamente ou por seus

representantes, e que determinam quais requisitos deverão ser observados para que um candidato seja considerado eleito.

Num sentido ainda mais amplo, referidas regras encontram fundamento no pacto social e supralegal, há muito definido por Jean-Jacques Rousseau. Para esse filósofo,

Se o Estado ou a cidade não constitui senão uma só pessoa moral, cuja vida consiste na união de seus membros, e se o mais importante de seus cuidados é o de sua própria conservação, é necessário uma força universal e compulsória para mover e dispor cada uma das partes da maneira mais conveniente para o todo. Como a Natureza dá a cada homem um poder absoluto sobre todos os seus membros, dá o pacto social ao corpo político um poder absoluto sobre todos os seus, e é esse mesmo poder que, dirigido pela vontade geral, recebe, como eu disse, o nome de soberania (ROUSSEAU, 2008, p. 49).

Há prevalência do interesse geral calcado no princípio fundamental da democracia. Como já exposto, todas as normas devem estar de acordo com os princípios fundamentais estabelecidos pela ordem constitucional, os quais encontram seu fundamento em princípios metajurídicos indispensáveis à organização social.

Conjugando autonomia privada e pública, direitos humanos e a soberania do povo, ensina Habermas:

Se a vontade racional só pode formar-se no sujeito singular, então a autonomia moral dos sujeitos singulares deve passar através da autonomia política da vontade unida de todos, a fim de garantir antecipadamente, por meio do direito natural, a autonomia privada de cada um. Se a vontade racional só pode formar-se no sujeito superdimensionado de um povo ou de uma nação, então a autonomia política deve ser entendida como a realização autoconsciente da essência ética de uma comunidade concreta; e a autonomia privada só é protegida contra o poder subjugador da autonomia política através da forma não-discriminadora de leis gerais (HABERMAS, 2007, p. 137-138).

Frise-se: a autonomia de cada cidadão está subordinada à “vontade unida de todos”.

## **5 A compra de voto nas eleições: conjuntura atual brasileira**

Em 11 de maio de 2009, o Tribunal Superior Eleitoral, enfatizando os dez anos da lei contra a corrupção eleitoral, divulgou em seu endereço eletrônico notícia segundo a qual:

a) por efeito da Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999 nas eleições de 2000, 2002 e 2004 mais de 400 políticos foram cassados;

b) do final de 2008 a março de 2009, 357 políticos foram cassados por compra de votos;

c) somando-se os casos de 2000 a 2008, naquela época eram 667 políticos cassados;

d) de acordo com levantamento da Corregedoria-Geral da Justiça Eleitoral, mais de 4 mil processos relacionados à corrupção eleitoral ainda estavam em aberto. Desse total, 3.124 eram sobre compra de votos nas eleições de 2008. Em 2006, foram 1.100 casos. (BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. *Lei contra corrupção eleitoral completa dez anos*, 2009.)

Acrescente-se a esses dados números relativos às eleições municipais de 2012. Notícia divulgada no *site* da emissora de televisão Globo, em 7.9.2014, informa que a Justiça Eleitoral possuía pelo menos 10,5 mil processos que questionavam candidatos e prefeitos eleitos em 2012. Em cerca de 1,2 mil, a acusação principal era a compra de votos (GLOBO, 2014).

Segundo o TSE, afirma a reportagem, além de dinheiro, os bens e serviços mais oferecidos aos eleitores por candidatos corruptos são: laqueadura, um procedimento de esterilização para mulheres; implante dentário e material de construção. Aponta, ainda, que, desde 2012 até aquela data, 166 prefeitos tiveram seus mandatos cassados (Ibidem).

No início do ano de 2015, o Tribunal Superior Eleitoral divulgou o resultado de uma pesquisa que encomendou à empresa Checon Pesquisa/Borghi Lowe. De acordo com o TSE, a consulta traz dados quantitativos e qualitativos e ouviu quase 2 mil eleitores de 18 a 60 anos, de todas as classes sociais, de 7 capitais, incluindo o Distrito Federal, em todas as regiões brasileiras (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2015). Entre os temas pesquisados está a compra e venda de votos, abordada corretamente

como crime pelos pesquisadores ao realizarem a pesquisa. A conclusão a que a pesquisa chegou não deixa dúvidas quanto à preocupante ação de candidatos desonestos nas eleições de 2014.

Segundo apurado, 28% dos entrevistados afirmaram ter testemunhado ou tomado conhecimento de casos de compra e venda de votos nas eleições de 2014. Afirmam a pesquisa, ainda, que esse número pode ser até mais elevado, considerando-se os 8% dos entrevistados que preferiram não responder. Interessante destacar que foi observada grande diferença de ocorrências nos estados envolvidos, chegando a 71% em Roraima contra 18% no Rio Grande do Sul. Todos esses dados estatísticos devem servir para uma análise profunda sobre o exercício do voto em nosso país.

A pesquisa também indicou que existem oscilações expressivas quando consideradas as classes econômicas e o grau de instrução dos chefes de família. As causas dessas variações, concluíram os pesquisadores, podem ser: desconhecimento do que seja de fato a compra e venda de voto e o receio de externar a opinião.

Finalmente, importante trazer, ainda, a seguinte conclusão da pesquisa mencionada: “a explicação dada para o comportamento foi a necessidade do dinheiro e pela 'singela' explicação de que os 'políticos' ou 'candidatos' teriam recursos suficientes e não lhes faria falta!” (Ibidem).

Não se pode afirmar que esse ou aquele ocupante de cargo público eletivo foi eleito por comprar votos, mas, diante das constatações apresentadas, a reflexão lógica se relaciona à legitimidade de nossos governantes.

Por oportuno, diante do crescente número de casos apurados sobre compra de votos, não deve ser ignorado que o aumento se atribui, também, ao fato de contarmos atualmente com um arcabouço legislativo específico e com instituições dotadas de atribuições e membros empenhados na manutenção da democracia, como a Justiça Eleitoral, possibilitando o conhecimento e apuração de tais condutas corruptas. Contudo, o número ainda expressivo de casos relatados exige uma ação estatal e da sociedade visando diminuir essas ocorrências.

## **6 Meios de ação contra a compra de votos nas eleições**

O estudo aqui exposto traz a necessidade de apresentar propostas de ações do Estado e da sociedade para inibir a compra de votos. E os campos de ação vislumbrados são os seguintes:

a) Inclusão do tema Combate à Compra de Votos no ensino fundamental e médio, como temática obrigatória a ser abordada nas disciplinas sobre cidadania, com fundamento no § 1º do art. 26 e inciso I do art. 27, ambos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação).

Aqui, interessante anotar que existem projetos de lei visando à inclusão de matérias obrigatórias no currículo do ensino básico, a exemplo do PL nº 4.744/2012 da Câmara dos Deputados, originado no PLS nº 02/2012, de autoria do Senador Sérgio Souza, que prevê a inclusão de Cidadania Moral e Ética no ensino fundamental e Ética Social e Política no ensino médio (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2012).

Referidas iniciativas são louváveis e permitiriam um debate constante das questões éticas envolvendo política e cidadania com os alunos da educação básica, incluindo-se então a temática aqui proposta.

b) Intensificação da conscientização de toda a população quanto aos efeitos nocivos da compra de votos, por meio de campanhas da Justiça Eleitoral no rádio, televisão e outros veículos de comunicação, não apenas no período eleitoral, mas permanentemente, ressaltando que a prevenção cabe a cada cidadão.

Não é desconhecida a ação da Justiça Eleitoral nesse sentido no período eleitoral. Aqui, propõe-se que as campanhas sejam permanentes e ostensivas. Este campo de atuação depende da participação de toda a sociedade, o que deve ser enfatizado nas campanhas levadas a efeito.

c) Instituição de órgão permanente de fiscalização contra a compra de votos.

Nesse último campo de atuação, ensina a doutrina que a Justiça Eleitoral possui, entre outras funções, a função administrativa, a qual comporta o Poder de Polícia. De acordo com José Jairo Gomes: “nessa esfera de atuação, deverá o juiz

eleitoral agir independentemente de provocação do interessado, exercitando o poder de polícia que detém” (GOMES, 2011, p. 61).

Embora os dois primeiros campos de atuação sejam estruturais, forçoso é reconhecer que representam ações com efeitos a médio e a longo prazo, havendo a necessidade de ações com efeito imediato e preventivo contra a compra de votos. Nessa esteira, a instituição de órgão(s) estatal(is) com atribuição permanente de identificação, investigação e apuração de compra de votos é o meio que se mostra com efeitos imediatos no combate que se impõe.

Ressalte-se que, como dito, a Justiça Eleitoral dispõe de atribuição que comporta a fiscalização aqui proposta, a qual pode dar-se em âmbito do ilícito não criminal. Nesse caso, não se deve afastar a possibilidade de intensificação da atuação da polícia judiciária, a qual poderia contar com departamento específico de combate aos crimes eleitorais, entre eles a corrupção eleitoral.

## **7 Como a compra de voto nas eleições é tratada na ordem jurídica brasileira**

Há mais de 60 anos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos trouxe em seu art. XXI a previsão de “eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto” (ONU, 1948).

A liberdade de voto, como direito, foi assegurada no Brasil a todo cidadão que preencha os requisitos constitucionais e legais, garantindo, assim, o exercício desse direito humano e fundamental inerente ao Estado democrático de direito (parágrafo único do art. 1º da Constituição da República). O voto está previsto constitucionalmente como cláusula pétrea, conforme inciso II do § 4º do art. 60.

O direito de voto é objeto de proteção do Estado brasileiro. Assim, a ordem jurídica nacional ostenta histórico de legislações no combate à compra de votos. Referida conduta corrupta foi prevista em diversos diplomas legais como crime. Vejamos no quadro a seguir uma transcrição da evolução legislativa nessa matéria (GONÇALVES e NEVES, 2008):

| Norma                                                       | Artigo     | Penalidade                                 |
|-------------------------------------------------------------|------------|--------------------------------------------|
| Código de Assis Brasil (Decreto nº 21.076, de 24.02.1932)   | 107, § 21  | 6 meses a 2 anos de prisão celular         |
| Código de Getúlio Vargas (Lei nº 48, de 4.5.1935)           | 183, nº 24 | 6 meses a 2 anos de prisão celular         |
| Lei Agamenon Magalhães (Decreto-Lei nº 7.586, de 28.5.1945) | 123, nº 20 | 6 meses a 2 anos de detenção               |
| Código Eleitoral Democrático (Lei nº 1.164, de 24.7.1950)   | 175, nº 20 | 6 meses a 2 anos de detenção               |
| Código Eleitoral em vigor (Lei nº 4.737, de 15.7.1965)      | 299        | 1 a 4 anos de reclusão e 5 a 15 dias-multa |

Atualmente, a figura da compra de votos é prevista como crime no art. 299 do Código Eleitoral, já mencionado, e como ilícito eleitoral no art. 41-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), sendo aplicáveis a este último as sanções de multa e cassação do registro ou diploma, além da inelegibilidade por oito anos, nos termos da alínea *j* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Para a doutrina de Direito Eleitoral, a captação ilícita de sufrágio é uma espécie de abuso do poder econômico (GOMES, 2011, p. 219).

Há muito, como demonstrado, a população brasileira sofre com atos contrários ao livre exercício do voto e, consciente da necessidade de eleições limpas, luta contra atos corruptos que insistem em perdurar ao longo dos anos. Exemplo claro e recente dessa afirmação é a Lei nº 9.840/1999, também chamada de Lei contra a corrupção eleitoral, de iniciativa popular, que alterou a Lei das Eleições (nº 9.504/1997), inserindo o art. 41-A, referente à captação ilícita de sufrágio, e dando nova redação ao § 5º do art. 73<sup>3</sup>, sobre a proibição do uso eleitoral da máquina administrativa.

A regra exposta no art. 41-A da Lei das Eleições veio possibilitar a repressão mais célere do ato de compra de votos no âmbito extrapenal, haja vista que a

---

<sup>3</sup> Nota da revisão: parágrafo alterado posteriormente pelo art. 3º da Lei nº 12.034/2009.

punição criminal exige, por sua própria natureza, a certeza da culpabilidade, impondo a produção de provas que não deixem dúvidas à condenação penal.

Embora a Lei nº 9.840/1999 tenha entregado ao ordenamento jurídico pátrio uma carga expressiva de moralidade, a realidade, descrita no item 5 deste trabalho, mostra que a compra de votos nas eleições ainda ocorre de forma expressiva.

A corrupção eleitoral e a captação ilícita de sufrágio são tratadas no âmbito jurídico com base em cada conduta ilegal e criminosa identificada pela atividade jurisdicional do Estado. O Poder Judiciário se ocupa tão somente da conduta corrupta, impondo ao candidato ou ao político corrupto sanções não criminais e/ou criminais previstas em lei. Judicialmente, não há análise sobre o potencial da ação corrupta em alterar o resultado de determinada eleição, especialmente por se considerar impossível averiguar se o eleitor, de fato, foi influenciado pela má conduta eleitoral<sup>4</sup>.

Aliás, esse é o comando exposto no inciso XVI do art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990, que dispõe sobre o procedimento para apuração da captação ilícita de sufrágio: “para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”. A regra descrita visa, inteligentemente, facilitar a configuração do ato lesivo, sua apuração e requisitos necessários à aplicação das sanções legais. É coerente e condizente com um sistema baseado na proteção da lisura e na legitimidade das eleições. Caso a demonstração da potencialidade lesiva fosse exigida, tornaria muito mais difícil a apuração e julgamento dos casos de captação ilícita de sufrágio.

Consideradas essas circunstâncias, demonstra-se que as ações estatais estão voltadas primordialmente à repressão da compra de votos, sendo necessário o aprimoramento dessa atuação para uma ação preventiva, visando resguardar as eleições contra a lesividade exercida pelas condutas mencionadas.

## **8 Conclusão**

---

<sup>4</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. de 6.5.2010 no AgR-AC nº 76516, rel. Min. Marcelo Ribeiro.

Como visto, a compra de votos é uma conduta observada ao longo da história política nacional. Atualmente, o Brasil conta com a previsão legislativa de combate à compra de votos no âmbito penal e extrapenal, a qual é aplicada pela Justiça Eleitoral.

A atuação estatal contra a compra de votos se dá predominantemente na forma repressiva, tendo sido demonstrada a expressividade das ocorrências de compra de votos em nosso país. Nesse contexto, concluimos pela necessidade de atuação estatal preventiva, visando coibir ao máximo tais ações corruptas.

É importante destacar que a análise aqui exposta não se presta a defender nenhuma posição partidária, mas tão somente levantar o questionamento do ponto de vista jurídico.

É certo que a fiscalização repressiva já ocorre de forma exemplar, quando tais atos de compra de votos são levados a julgamento perante o Poder Judiciário. Contudo, é notório que nem todos os casos chegam ao conhecimento desse Poder e, muitas vezes, alguns submetidos a julgamento padecem de provas robustas capazes de proporcionar a repressão devida.

Desse modo, cabe ao Estado, diante de sua responsabilidade perante os cidadãos, implantar ações preventivas na educação, conscientização e fiscalização, visando coibir abusos em matéria eleitoral. Afinal, é por meio do voto que a população exerce o direito fundamental de participação política.

## **Referências**

ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. *Dicionário escolar da língua portuguesa*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2008.

ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental*. Curitiba: Juruá, 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4744, de 20 de novembro de 2012. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=560395&ord=1>>. Acesso em: 4 jan. 2016.

- \_\_\_\_\_. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> . Acesso em:  
2 jan. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Lei Complementar Federal nº 64, de 18 de maio de 1990*. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em: 1 jan. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Lei Ordinária Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Lei Ordinária Federal nº 9.840, de 28 de setembro de 1999*. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9840.htm)>. Acesso em: 1 jan. 2016.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Ac. de 6.5.2010 no Agravo Regimental em Ação Cautelar nº 765-16.2010.6.00.0000, rel. Min. Marcelo Ribeiro*. Brasília, 6 maio 2010. Disponível em:  
<<http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=76516&processoClasse=AC&decisaoData=20100506&decisaoNumero=&protocolo=&noCache=0.5581842821557075>>. Acesso em: 1 jan. 2016.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Lei contra corrupção eleitoral completa dez anos*. Brasília, 11 maio 1999.  
Disponível em:  
<<http://agencia.tse.jus.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&id=1181450>>. Acesso  
em: 1 jan. 2016.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *TSE disponibiliza pesquisa sobre Eleições 2014*. Brasília, 28 jan. 2015.  
Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Janeiro/tse-disponibiliza-pesquisa-sobre-eleicoes-2014>>. Acesso em: 24 nov. 2015.
- FERRAZ, Manoel Martins de Figueiredo. A corrupção eleitoral no direito romano (as leyes de ambito). *Revista de Direito Administrativo da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas*, Rio de Janeiro, v. 172, p. 37-44, abr./jun. 1988. Disponível em:  
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45837/44097>>. Acesso em: 2 jan. 2016.
- FERREIRA, Waldemar. A corrupção eleitoral pelo suborno (capítulo de história de direito político colonial). *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 52, p. 65-71, 1957. Disponível em:  
<<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66263/68873>>. Acesso em: 19 dez. 2015.
- GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos; NEVES, Edivaldo Messias das. *Considerações sobre o crime de corrupção eleitoral*. Procuradoria Regional Eleitoral de São Paulo, 6 out. 2008.  
Disponível em:  
<[http://www.presp.mpf.mp.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=359:06102008-consideras-sobre-o-crime-de-corrup-eleitoral&catid=1:notas#\\_ftnref13](http://www.presp.mpf.mp.br/index.php?option=com_content&view=article&id=359:06102008-consideras-sobre-o-crime-de-corrup-eleitoral&catid=1:notas#_ftnref13)>. Acesso em: 1 jan. 2016.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre factividade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2007. v. 1.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sinopse do Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=11&uf=00>>. Acesso em: 1 jan. 2016.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

NICOLAU, Jairo. *História do voto no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2004. ePub.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2016.

GLOBO (2014). *Políticos são acusados de comprar votos nas eleições em 2012*: eleição para prefeito em 2012 ainda é contestada na Justiça em mais de mil municípios. Rio de Janeiro, 7 jul. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2014/09/politicos-sao-acusados-de-comprar-votos-nas-eleicoes-em-2012.html>>. Acesso em: 1 jan. 2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Tradução: Ciro Mioranza. 2. ed. São Paulo: Escala, 2008. (Grandes obras do pensamento universal, 13).

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito constitucional positivo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.