

## **A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 10.628/2002**

Rogério Tadeu Romano

Procurador Regional Eleitoral

### **I – A LEI Nº 10.628**

A Lei n.º 10.628 alterou a redação do art. 84 do Código de Processo Penal estabelecendo que:

“A competência pela prerrogativa de função é do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, relativamente às pessoas que devam responder perante eles por crimes comuns e de responsabilidade.

§ 1.º A competência especial por prerrogativa de função, relativa a atos administrativos do agente, prevalece ainda que o inquérito ou a ação judicial sejam iniciadas após a cessação do exercício da função pública...”

Tal disposição editada no apagar das luzes do Governo Fernando Henrique tem, por sua característica temporal e circunstancial, evidentes aspectos polêmicos.

De um lado, estão aqueles que entendem que estamos perante um crime de responsabilidade; de outro, estão os que vêem uma evidente inconstitucionalidade formal do dispositivo.

Isso não pára por aí, pois, tal norma jurídica deve ser vista sob uma evidente ótica teleológica que levará a análise de seu conteúdo sob o bojo de uma justiça ideal igualitária, do princípio da República e do seu domínio da norma.

### **II – O NOVO ART. 84 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL E OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE**

No passado, o Ministro Hahnemann Guimarães<sup>1</sup> entendeu que o impeachment é instituto de direito criminal, cuja disciplina, mesmo com relação aos Estados, compete exclusivamente à União Federal.

Tal opinião foi refutada por Castro Nunes, Edgar Costa, Orozimbo Nonato, Lafayette de Andrade, sublinhando o caráter político do instituto.

A opinião de Paulo Brossard<sup>2</sup> é de que os impropriamente chamados crimes de responsabilidade, enquanto infrações políticas, não são crimes, mas ilícitos de natureza política, como política é a pena a eles cominada.

Foi como decorrência dessa ilação, que o próprio Brossard<sup>3</sup>, pelo que considera marcante natureza política do instituto, entende que o término do mandato, por exemplo, ou a renúncia ao cargo trancarão o impeachment ou impedem a sua instauração, com arrimo em: Story, Von Holst, Tucker, Watson, para o direito constitucional americano e Martinez Ruiz, para o direito argentino<sup>4</sup>.

Penso que não foi uníssona tal posição na Corte Suprema brasileira, de ver tal pena como política, a que se aplica no processo de responsabilidade.

Seria o impeachment uma técnica adotada pela Constituição para proteger-se de ofensas do Chefe do Poder Executivo e a pena, através dele aplicável, nada de criminal, mas política? Assim entendia Felisberto Freire, sustentando que o impeachment era um processo político, tendo o STF, em 1895, aceito a tese (caso do Capitão José Joaquim Pereira).

Sabe-se que, em 1918, o Supremo Tribunal Federal, no caso do General Caetano de Faria contra a Assembléia Legislativa de Mato Grosso passou a adotar a tese de Eptácio Pessoa, no

sentido de ver o impeachment como processo misto (político-penal). É certo que Paulino Ignacio Jacques<sup>5</sup> relata a existência de votos vencidos, como o do Ministro Viveiros de Castro.

Em 1916, Aníbal Freire<sup>6</sup> se manifestou favorável a natureza mista do impeachment, no mesmo sentido de Epiácio Pessoa, adotada por Paulino Jacques, à luz da doutrina exposta por Esmein, Bryce e Tocqueville.

Penso que a tendência do Supremo Tribunal Federal, fazendo a distinção entre os regimes de responsabilidade político-administrativa previstos na CF, quais sejam o previsto no art. 37, § 4.º, e regulado pela Lei n.º 8.429/92, e o regime do crime de responsabilidade fixado no art. 102, I, "c", disciplinado pela Lei n.º 1.079/90, é entender que os agentes políticos, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa com base na Lei n.º 8.429/92, mas apenas por crime de responsabilidade<sup>7</sup>.

Na ADIn 1.901-MG, rel. Min. Ilmar Galvão, 03.02.2003, o Supremo Tribunal Federal, entendendo que os crimes de responsabilidade configuram matéria penal e não política, declarou a inconstitucionalidade da expressão "*sob pena de crime de responsabilidade*", contida no § 2.º do art. 162 da Constituição do Estado de Minas Gerais, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito penal (CF, art. 22, I).

Ora, improbidade é ilícito de natureza civil, administrativa e política, sem natureza penal.

### III – A REVOGAÇÃO DA SÚMULA 394

Mas o certo é que o Supremo Tribunal Federal revogou a Súmula n.º 394, porque entendeu que o foro por prerrogativa de função não continuava, após o exercício do cargo (Rev. Crim. n.º 113.102-DJ, de 06-11-87, pg. 24.443).

Em virtude disso, extinto o mandato, não subsiste o foro especial. Já entendia-se, desta forma, no RE n.º 73.922, Relator Min. Antônio Neder, quando se apoiou a não vigência daquela Súmula. Contra estava a Constituição paulista, que, à época, dava aos deputados estaduais o foro especial do Tribunal de Justiça, ao tempo do exercício do mandato (art. 32, § 2.º).

Isso quer dizer que o foro especial só existe nos limites do exercício do mandato e esta é a posição do STF, no Inquérito n.º 687, São Paulo, DJ de 09.11.01, julg. 25.08.99. Isso porque o art. 102, I, "b", não contempla, por exemplo, ex-ministros, não explicitando a Constituição ao atribuir tal autoridade que deixou o exercício do mandato.

### IV – O § 2º DO ART. 84

Se isso não bastasse, o § 2.º do referido art. 84, com a redação dada pela Lei n.º 10.628/2002, determina que "a ação de improbidade, de que trata a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, será proposta perante o Tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão de função pública".

Aqui a lei foi mais além: não protege o exercício do cargo, mas protege a quem a exerce, em nítida afronta a razoabilidade, pois os privilégios de foro não devem ser tratados ampliativamente, sob pena de afronta ao princípio da isonomia, o que desafia qualquer lógica de justiça.

Como a Constituição nada disse sobre competência, não poderia o legislador infraconstitucional tratar da matéria.

Desrespeitada com o novo art. 84 do CPP está a igualdade cidadã<sup>8</sup>.

Ferem-se, barbaramente, normas constitucionais de competência, que são aquelas nas quais se reconhecem certas atribuições a determinados órgãos constitucionais ou são estabelecidas esferas de competência entre os vários órgãos constitucionais.

Bem explicita J. J. Gomes Canotilho<sup>9</sup> que a competências dos órgãos constitucionais são, em regra, apenas a expressamente enumeradas na Constituição e que não podem ser transferidas para órgãos diferentes daqueles a quem a Constituição as atribuiu.

Com isso se quer dizer que nenhuma norma infraconstitucional poderá restringir ou ampliar as regras de competência judicial estabelecidas na Constituição Federal em relação aos órgãos judiciários por ela criados, incluindo: STF, STJ, TRF's, Tribunais de Justiça.

A lei ordinária fere formalmente a Constituição Federal que não estabelece qualquer hipótese de foro privilegiado para antigos agentes políticos e muito menos, na mesma linha da ação popular, que também vela pelos princípios da legalidade, moralidade, estabelece tratamento especial nos casos de improbidade, que não é crime.

Bem esclareceu Marcelo Figueiredo<sup>10</sup> que os ocupantes de cargos eletivos são protegidos pela imunidade criminal. Tais imunidades alcançariam o processo criminal, os crimes, não se estendendo as cominações civis ou ao ressarcimento civil.

Mesmo o Presidente da República poderia sofrer a incidência da Lei n.º 8.429/92, salvo no caso de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, a teor do impeachment regulado pela Lei n.º 1.079/50.

Superada, pois, esta a tese exposta por E. Magalhães Noronha<sup>11</sup> para quem a lei ordinária pode ampliar as hipóteses de competência.

## V – A INFRINGÊNCIA DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA

Fere a Lei n.º 10.628, de 2002, a competente estrutural do princípio democrático, qual seja a igualdade, cujo campo de incidência é dos direitos fundamentais.

O moderno Estado de Direito tem como campo primacial a correção das desigualdades.

Aliás, é de John Rawls a utilização do princípio da diferença, que, em sua forma mais simples, deve ser assim interpretado:

“As desigualdades econômicas e sociais devem ser ordenadas de modo a serem ao mesmo tempo: (a) para o maior benefício esperado dos menos favorecidos e (b) vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade eqüitativa de oportunidades<sup>12</sup>”.

Tal teoria é baseada em direito, num contrato social de deveres. Esse o modelo a seguir, diante de nosso princípio conformador atinente ao art. 1.º da CRFB, na proteção às liberdades básicas em nome do direito à igualdade e não numa visão utilitarista baseada em metas.

Esse o norte do moderno Estado de Direito: a igualdade, como elemento estruturador da Democracia.

Aliás, a forma República de Governo implica no princípio da responsabilidade civil de todos os titulares de cargos eletivos, ressaltando as imunidades específicas necessários à segurança do mandato, como expõem Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>13</sup>.

## VI – CONCLUSÕES

Por ser assim, é inconstitucional a redação do artigo 84 do CPP, dada pela Lei n.º 10.628, que se não bastasse, fere o **substantive due process**, na medida em que conflita com o razoável<sup>14</sup>, devendo ser caso de nulificação pelo Poder Judiciário.

Hoje, tal dispositivo subsiste face a negativa de liminar em ADIn cujo efeito vinculante ou não deve ser estudado em sede própria (ADIn n.º 2.797).

A decisão de indeferimento da liminar, emações de controle abstrato de constitucionalidade, como ressaltado por Teori Zawascki<sup>15</sup> não tem efeito vinculante, não

impedindo, por isso, que se promova o controle difuso de inconstitucionalidade do preceito normativo questionado, nos termos do art. 480 do CPC.

Aliás, já se acentuou, na Rep. 1.391 (RTJ 124:81) que a liminar antecipa, na ADIn, os efeitos da futura declaração de uma inconstitucionalidade aparente ao primeiro exame.

Bem concluiu o Ministro Carlos Velloso, em voto (vista), no Inquérito n.º 687-9, São Paulo, que o foro por prerrogativa de função constitui, na verdade, um privilégio, que não se coaduna com os princípios republicano e democrático. O princípio da igualdade é inerente à República e ao regime democrático, como se lê, por exemplo: art. 5.º, *caput*, I, art. 150, II, art. 151, II, art. 7.º, XXX, XXXI, XXXII, XXXIV, art. 3.º, III, art. 43, art. 170, VII.

A Súmula n.º 394, hoje revogada, se baseou em argumentação do Ministro Victor Nunes Leal (Recl. n.º 473, RTJ 22/47), que não era baseada em jurisprudência tranqüila<sup>16</sup>. *Data venia*, não é razoável, com todas as licenças, que “*presume o legislador que os Tribunais de maior categoria tenham mais isenção para julgar os ocupantes de determinadas funções públicas, por sua capacidade de resistir, seja à eventual influência do próprio acusado, seja às influências que atuarem contra ele*”. Tal ilação é um desprestígio indevido e ilógico à 1.ª Instância, cada vez mais imparcial, com juízes aprovados em concorridos e difíceis concursos de provas e títulos.

---

<sup>1</sup> Revista Forense, v. 125 e 126.

<sup>2</sup> O impeachment, São Paulo, ed. Saraiva, 1992, pg. 413.

<sup>3</sup> O impeachment, pg. 134.

<sup>4</sup> La Constitución Argentina Anotada con la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, nota ao art. 45, pg. 215 e 216, apud Brossard, obra citada, pg. 134.

<sup>5</sup> Direito Constitucional, RJ, Forense, 7.ª ed., 1974, pg. 253.

<sup>6</sup> Do Poder Executivo na República brasileira.

<sup>7</sup> Reclamação n.º 2.138-DF, Rel. Min. Nelson Jobim, 20.11.2002.

<sup>8</sup> Renato Flávio Marcão, Foro Especial por Prerrogativa de Função.

<sup>9</sup> Direito Constitucional, Liv. Almedina.

<sup>10</sup> Probidade Administrativa, São Paulo, Malheiros, 2.ª ed., 1997, pg. 24.

<sup>11</sup> Curso de Direito Processual Penal, São Paulo, Saraiva, 11.ª ed., 1979.

<sup>12</sup> Uma Teoria da Justiça, São Paulo, Martins Fontes, 2002.

<sup>13</sup> Fundamentos da Constituição, Coimbra Editora, 1991, pg. 89.

<sup>14</sup> Já, em 1798, no caso *Calder vs Bull*, antes, portanto do famoso caso *Marbury vs Madison* (1803), que marcou o início da doutrina do *Judicial Review*, a Suprema Corte americana, numa visão de vida, liberdade e patrimônio, entendeu que os atos legislativos que ferissem os princípios fundamentais ofendem o devido processo legal.

<sup>15</sup> Eficácia das Sentenças na jurisdição constitucional, São Paulo, RT, 2001, pg. 151.

<sup>16</sup> Percebe-se de voto-vista, na QCr 427(GO), que, não obstante a orientação na Súmula n.º 394, houve objeções devendo ser referênciado julgamento no RCr 491, de 15.12.23 (Caso *Epitácio Pessoa x Mário Rodrigues*), invocando-se jurisprudência de 25.01.1842 em que velho Supremo Tribunal de Justiça assegurou foro especial a um juiz municipal por faltas cometidas na substituição de Juiz de Direito, não obstante ter deixado função. Contra tal posição veja-se HC n.º 33.440, rel. Min. Nelson Hungria.

## **A JUSTIÇA ELEITORAL APÓS AS ELEIÇÕES – ASPECTOS PROCESSUAIS**

HENRIQUE NEVES DA SILVA

Advogado

### **1. Os Períodos Eleitorais**

Convencionou-se dizer que o período eleitoral compreende o espaço temporal compreendido entre a escolha dos candidatos em convenção até a diplomação dos eleitos.

Neste sentido, alertava o eminente Ministro Maurício Corrêa que *“a legislação é editada para reger todo o processo eleitoral, desde a fase de escolha dos candidatos nas convenções partidárias até os atos finais do pleito que culminam com a diplomação dos eleitos”*.<sup>1</sup>

A aplicação da lei eleitoral, todavia, não fica adstrita ao período compreendido entre a escolha dos candidatos e a diplomação dos eleitos.

Com efeito, são notórios os casos em que as diversas leis eleitorais e constitucionais buscam situações fáticas no período que antecede a escolha dos candidatos em eleição. Exemplos claros disto são os prazos de desincompatibilização, filiação partidária e domicílio eleitoral.

O mesmo ocorre para o período após as eleições. Conquanto realizada a diplomação dos candidatos, os fatos, atos e omissões ocorridos no período eleitoral são passíveis de análise pelo poder judiciário por meio das ações próprias.

Pretendemos, aqui, repassar algumas dessas possibilidades de atuação da Justiça Eleitoral após a realização do pleito, dividindo o ponto em duas situações: os processos iniciados no curso do pleito e os iniciados após a proclamação dos eleitos.

#### **I – Os processos iniciados antes das Eleições**

O processo eleitoral, nas últimas eleições, foi marcado pela combatividade dos candidatos no curso do processo eleitoral.

Interessante é notar que ao contrário da experiência vivida em eleições passadas, principalmente as de natureza municipal, as pessoas do Direito Eleitoral não se voltaram à discussão de questões relativas aos registros dos candidatos, mas sim, às práticas em que os candidatos registrados incorreram durante o processo eleitoral.

Este quase abandono das ações de impugnação de registro se deu, ao meu ver, por duas razões básicas: a primeira relativa à evidente “profissionalização” das principais candidaturas, onde os interessados se cercam de pessoas aptas e capazes bem antes da realização das convenções de modo à evitar eventuais questionamentos; e, a segunda, não menos importante, decorrente da estabilidade jurídica proporcionada pelas leis eleitorais que, ao contrário de quadros anteriores, têm se mantido em grande parte inalteradas, permitindo que a Jurisprudência predominante do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal sirvam como indicadores de interpretação concreta.

Em contra-partida, acirradas lutas processuais ocorrem durante o período eleitoral, em especial nas questões relacionadas com a propaganda eleitoral.

Neste ponto, destacam-se os três procedimentos mais utilizados no desenrolar do processo eleitoral:

- A Representação Eleitoral (art. 96 da Lei 9.504/97);
- O pedido de direito de resposta (art. 58 da Lei 9.504/97);
- A Investigação Judicial (art. 22 da LC 64/90)

A Representação Eleitoral prevista no artigo 96 da Lei das Eleições, que cuida das hipóteses de descumprimento daquela norma legal, em geral, não é atingida pela superveniência das eleições ou da proclamação dos eleitos, posto que cuida, em sua grande parte, da aplicação de sanções de natureza administrativa aos fatos ocorridos durante o processo eleitoral.

Ocorre que as representações da Lei 9.504/97 vêm sendo utilizadas corriqueiramente para se obter comandos judiciais negativos (não-fazer), sob a escusa da proteção da legitimidade e lisura do pleito eleitoral, muitas vezes confundido com o interesse personalíssimo do candidato.

Refiro-me, principalmente, aos casos da defesa da honra dos candidatos, onde hábeis advogados, através do rito do artigo 96, buscam impor aos concorrentes e aos órgãos de imprensa em geral a abstenção da repetição de tal ou qual fato anteriormente divulgado, invocando, para tanto, a proteção constitucional dos incisos V e X do artigo 5º da Carta Magna.

Aqui, o que deve ser destacado é que tais representações “proibitivas” perdem sua razão de existir após as eleições, pois, aferida a vontade popular nas urnas, desaparece o principal interesse que move a atuação da Justiça Eleitoral, qual seja, a preservação da legitimidade do pleito e da igualdade entre os candidatos, retirando-se, em conseqüência da análise da Justiça Eleitoral, tema de natureza constitucional que diz respeito à personalidade das pessoas.

Não se diga, por outro lado, que a extinção do feito de natureza eleitoral acarretaria cerceamento ao direito reclamado. O que cessa no caso é a própria jurisdição eleitoral, sem prejuízo de o ofendido buscar perante aos demais órgãos judiciais competentes a preservação de seus direitos ou a reparação por eventuais abusos cometidos.

Com o encerramento do período de propaganda eleitoral, também perdem o objeto os pedidos de direito de resposta derivados das ofensas ou inverdades veiculadas no horário eleitoral gratuito, consoante remansosa jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.<sup>2</sup>

Há, entretanto, que se ressaltar o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral no que tange as ofensas ou inverdades veiculadas em outros espaços. As ofensas ou inverdades veiculadas durante a programação normal das emissoras de rádio e televisão podem ensejar a veiculação do direito de resposta após a realização das eleições, como destacou o Ministro Fernando Neves, no julgamento do Recurso 18.359<sup>3</sup>, do Rio Grande do Norte ao analisar a preliminar levantada pelo Ministério Público Eleitoral:

*“Penso que não existe razão ao Ministério Público Eleitoral. Entendo que, em tese, persiste o interesse na veiculação da resposta, seja para repudiar expressamente a ofensa à honra de quem é atingido por calúnia, difamação ou injúria, seja para repor a verdade quando se tratar de divulgação de fato sabidamente inverídico.*

*A realização das eleições não pode impedir a defesa da honra. Aquele que é acusado tem o direito de se defender.*

*Pode ser que não mais lhe interesse prosseguir no debate, esclarecer os fatos. Mas esse é um juízo exclusivo do interessado, ao qual a Justiça Eleitoral não pode se sobrepor.*

*Quando este Tribunal, após as eleições, julga prejudicada a pretensão de responder acusação veiculada no horário destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão, é porque esse horário reservado não existe, não porque o acusado não teria mais interesse em responder ou esclarecer o fato.*

*Há, nesse caso, impossibilidade de o direito ser exercido pelo término do horário de propaganda eleitoral administrado pela Justiça Eleitoral.*

*Diferente a situação em que a acusação, ou a inverdade, foi veiculada pela imprensa escrita ou no curso da programação normal do rádio ou televisão, como se dá na hipótese em exame, quando o custo da veiculação da resposta será suportado pelo responsável da afirmação que gerou a resposta. Neste caso, é possível sua veiculação após as eleições.”*

Contra este entendimento se insurgiram o Ministro Maurício Corrêa e Garcia Vieira, por entender que a atuação da Justiça Eleitoral estaria restrita ao período eleitoral, cabendo ao ofendido buscar a reparação “valendo-se a parte interessada dos meios processuais adequados perante a justiça comum”.

Em seguida votou o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, entendendo que “há de prevalecer a garantia constitucional do direito de resposta.”, razão pela qual acompanhou o relator, tal como os Ministros Nelson Jobim e Costa Porto.

Diante desta decisão, tem-se que nos casos de Direito de Resposta a superveniência das eleições não acarreta a perda do objeto do pedido, salvo nos casos em que a ofensa ou inverdade tenha sido produzida no horário eleitoral gratuito, quando em razão da conclusão da fase de propaganda eleitoral, não mais subsistirá o meio (horário eleitoral gratuito) para a veiculação da resposta.

Assim é que se tem admitido que a veiculação da resposta decorrente de ofensas ou inverdades veiculadas pela imprensa escrita ocorra após a realização das eleições.<sup>4</sup>

Por fim, neste tópico, cabe a análise da investigação judicial prevista no artigo 22 da Lei Complementar nº 64/90 após a realização do pleito.

O *caput* do artigo 22, da Lei Complementar 64/90, inspirado pelo parágrafo nono, do artigo 14 da Constituição Federal, estabelece que:

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

Sobre a possibilidade do julgamento da investigação ocorrer antes ou depois da realização do pleito, os incisos XIV e XV do artigo 22, estabeleceram hipóteses diversas:

*XIV – julgada procedente a representação, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 3 (três) anos subseqüentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico e pelo desvio ou abuso do poder de autoridade, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e processo-crime, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;*

*XV – se a representação for julgada procedente após a eleição do candidato, serão remetidas cópias de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral, para os fins previstos no art. 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal, e art. 262, inciso IV, do Código Eleitoral.*

O exame do comando legal, entretanto, traz outra limitação temporal. A lei prevê que a investigação julgada procedente após a eleição do candidato deverá ser remetida ao Ministério Público para os fins de ser proposta ação de impugnação do mandato eletivo (CF, art. 14, §10º) ou o recurso contra a diplomação (Código Eleitora, art. 262).

Tais ações, entretanto, devem ser exercidas no prazo de 15 e 3 dias, respectivamente, contados da diplomação dos eleitos.

Disto decorre que o inciso XV do artigo 22 da LC 64/90 reclama interpretação lógica, sendo inócua a remessa de cópias dos autos, com determina o comando legal, no caso em que o julgamento da investigação judicial se der após o prazo para o oferecimento das ações que visam à desconstituição do mandato, ressalvada a hipótese da existência de indícios de crime eleitoral,

quando então, os autos deverão ser remetidos, não por força do citado artigo, mas por aplicação do artigo 40 do Código de Processo Penal.

Mas, não por isto a investigação deve ser julgada prejudicada, posto que o disposto no início do inciso XIV acima transcrito – declaração de inelegibilidade para os três anos subsequentes – aplica-se tanto na hipótese do julgamento ocorrer antes do pleito, como se ocorrer depois dele, como vem sendo reconhecido pela jurisprudência.<sup>5</sup>

O que não é possível, afóra a hipótese do artigo 41-A que será objeto de análise posterior, é através do rito da investigação judicial decretar a perda do mandato conquistado pelo Representado.<sup>6</sup>

Há, porém, uma outra hipótese, que é aquela em que a representação é julgada procedente antes da eleição, mas o candidato atingido interpõe recurso para a instância superior e as eleições ocorrem antes do fim do trâmite recursal.

Neste caso, tendo sido julgada investigação antes das eleições, conseqüentemente, operou-se a cassação do registro do candidato. O recurso interposto contra esta decisão não tem efeito suspensivo (Cód. Eleitoral, art. 257), razão pela qual pode-se presumir que, na data da eleição, aquele contra qual se dirigiu à representação não reunia a condição essencial a qualquer candidato – estar registrado – atraindo a incidência do parágrafo terceiro do artigo 175 do Código Eleitoral: “serão nulos, para todos os efeitos, os votos dados a candidatos inelegíveis ou não registrados”.

O artigo 175 do Código Eleitoral traz duas situações: candidatos inelegíveis e candidatos não registrados. A diferença é importante, pois revelam situações diversas, nem sempre interligadas. É certo que todo o candidato inelegível deve ter seu registro negado, mas nem todo indeferimento do registro decorre de inelegibilidade. Conquanto situações diversas, a Lei estabelece igualmente a nulidade dos votos para ambos os casos.

Outra importante diferença merece ser notada. O julgamento da investigação judicial, por si, não acarreta a inelegibilidade do Representado. Tal decorre do seu trânsito em julgado (LC 64/90, art. 1º, I, d, c/c art. 15), mas, por outro lado, não há como se deixar de reconhecer que o registro – tal como ato administrativo – é negado. Inexistindo provimento judicial, mesmo que de caráter cautelar, que sustente o registro cassado antes da eleição, é certo que os votos conferidos a candidato cassado são nulos para todos os efeitos (Cód. Eleitoral, art. 175, §3º), o que acarretaria a não-eleição do mesmo.

Tal entendimento, contudo, é refutado com base no disposto no artigo 15 da LC 64/90 sob o argumento da necessidade do trânsito em julgado para que se cogite do cancelamento do registro ou de sua denegação. A este argumento, responde-se, lembrando que a lei não contém palavras inúteis, e o próprio dispositivo em tela estabelece ao final: *ou declarado nulo o diploma, se já expedido*.

Assim, apesar de reconhecer a existência de decisões judiciais em sentido contrário, entendemos que no caso de ser julgada procedente a investigação judicial, antes da eleição, e não sendo atribuído efeito suspensivo ao eventual recurso interposto, o diploma obtido será nulo.

Por fim, um último aspecto deve ser destacado. Nos casos em que não houve sentença condenatória, eventuais recursos somente servirão para impor a sanção de inelegibilidade pelo prazo de três anos, razão pela qual ultrapassado este período, também estes perderão seu objeto, como reiteradamente decidido pelo Tribunal Superior Eleitoral.<sup>7</sup>

Assim, em síntese, temos o seguinte quadro relativo aos efeitos da procedência da ação de investigação judicial:

Data da decisão	Conseqüências
-----------------	---------------

<b>Data da decisão</b>	<b>Conseqüências</b>
Antes da Eleição, com trânsito em julgado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cassação do registro do candidato beneficiado.</li> <li>• Declaração de inelegibilidade pelo prazo de 3 anos, contados da data de eleição.</li> </ul>
Antes da Eleição, sem trânsito em julgado e sem recurso ao qual se atribua efeito suspensivo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cassação do registro do candidato beneficiado.</li> <li>• Declaração de inelegibilidade pelo prazo de 3 anos, contados da data de eleição;</li> <li>• Declaração de nulidade do diploma.</li> </ul>
Após a eleição (até 15 dias após a diplomação)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaração de inelegibilidade pelo prazo de 3 anos, contados da data de eleição;</li> <li>• Remessa de cópia dos autos ao Ministério Público para propositura da Ação de Impugnação do Mandado Eletivo e Recurso contra a Diplomação.</li> </ul>
Após a Eleição (após o 16º dia subsequente a diplomação)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaração de inelegibilidade pelo prazo de 3 anos, contados da data de eleição;</li> </ul>
Após a Eleição (após três anos da data da eleição)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perda do objeto</li> </ul>

## **II - Os processos iniciados após as Eleições**

Realizado o pleito eleitoral, a Justiça Eleitoral passa a ter atuação corretiva, examinando as medidas cabíveis que visam sanar e corrigir os eventuais desvios, ilegalidades e abusos cometidos.

O controle concreto das eleições pode ser exercido de diversas formas e através de várias vias. Arrolar e examinar cada uma delas ensejaria não este breve texto, mas sim uma obra completa, razão pela qual destacaremos apenas algumas peculiaridades sobre as principais ações que podem ser intentadas após as eleições.

### **a) A investigação eleitoral iniciada após as eleições.**

O uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em tese, pode ocorrer no próprio dia da eleição. Daí, o Tribunal Superior Eleitoral se afastou, há algum tempo, daquele primeiro entendimento que limitava o ajuizamento da investigação judicial ao momento da eleição, permitindo, assim, o ajuizamento até a data da diplomação, posto que após esta o interessado poderá se valer da ação de impugnação de mandato eletivo.<sup>8</sup>

A medida, contudo, tem se revelado ineficaz para evitar que os candidatos eleitos mediante abusos exerçam seus mandatos, posto que dificilmente são essas investigações julgadas antes da diplomação em virtude dos prazos processuais e devido processo legal.

### **b) Mandado de Segurança contra a Proclamação e Diplomação.**

Recentemente, o Tribunal Superior Eleitoral passou a admitir a impetração de mandado de segurança contra a proclamação dos resultados da eleição e a própria Diplomação dos candidatos eleitos nas eleições majoritárias.

Neste sentido, destacam-se os mandados de segurança 2987 e 3100.

O primeiro cuidou de hipótese na qual o TRE local havia preterido a ordem de classificação dos senadores que concorreram ao pleito, diplomando o quarto em colocado em detrimento do terceiro. O caso era curioso. Para as duas cadeiras em disputa, foram eleitos e diplomados os candidatos que obtiveram as duas maiores votações no Estado. O segundo colocado e seu suplente que veio a assumir posteriormente foram cassados pela Justiça Eleitoral em rumoroso processo que se arrastou por vários anos. Durante a tramitação da impugnação, o terceiro colocado foi eleito no pleito seguinte, assumindo a terceira cadeira do Estado. Concluída a ação de impugnação, determinou-se o afastamento do suplente do segundo colocado que, até então, ocupava a vaga no Senado Federal. O Eg. TRE, então, por entender que o terceiro colocado não poderia exercer dois mandatos ao mesmo tempo, diplomou o quarto colocado. Contra este ato, por segurança, o suplente do terceiro colocado, ajuizou o recurso contra a expedição do diploma e reclamação, enquanto que o próprio eleito impetrou mandado de segurança demonstrando que a incompatibilidade constitucional somente ocorreria com a posse. Assim, o Tribunal Superior Eleitoral admitiu o mandado de segurança e assegurou a diplomação do terceiro colocado e de seus suplentes, como se vê de sua ementa:

*MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO TRE QUE DETERMINOU A DIPLOMAÇÃO DE QUARTO COLOCADO EM ELEIÇÕES PARA SENADOR DA REPÚBLICA, POR JÁ SER O TERCEIRO COLOCADO OCUPANTE DE MANDATO ELETIVO OBTIDO EM ELEIÇÕES POSTERIORES.*

*Senador, suplente de segundo colocado, que teve mandato cassado em ação de impugnação de mandato eletivo. Caso em que o terceiro colocado já é detentor de mandato de senador. Em razão disso, houve a diplomação do quarto colocado.*

*Não há impedimento para que um senador possa acumular o exercício do cargo com um novo diploma, decorrente de outra eleição, pois a causa de incompatibilidade do art. 54, II, d, da CF incide desde a posse.*

*Segurança concedida para cassar a diplomação do quarto colocado e garantir ao impetrante e aos seus suplentes o direito subjetivo de serem diplomados na ocorrência de vaga para o cargo de senador. (TSE, MS 2987, Nelson Jobim, DJ 21.2.02).*

O segundo precedente citado, cuidava da hipótese da nulidade de votos dados ao candidato que, antes das eleições, teve seu registro negado pela Justiça Eleitoral, não lhe sendo dado substituto na forma da Lei. Em preliminar o Ministro Sepúlveda Pertence expôs:

*Admito o mandado de segurança.*

*26. De logo, tanto a proclamação dos resultados da eleição, quanto a diplomação dos eleitos são atos de administração eleitoral e não de jurisdição.*

*27. Por isso mesmo, tenho observado que o chamado “recurso contra expedição de diplomação” (C. Eleit., art. 262) é antes de ser um recurso, é na verdade, uma ação constitutiva negativa do ato administrativo da diplomação.*

*28. De qualquer sorte – escusado o óbvio -, a decisão de que se cuida, resolvendo questão prejudicial da proclamação do eleito, não é ainda de diplomação, e dela, portanto, “recurso contra a diplomação” não cabe.*

*29. Certo, extrai daí a contestação dos litisconsortes passivos a alegação de inexistência do interesse de agir, que, entretanto, não procede.*

30. *Patente, com efeito, nas circunstâncias do caso, que resolvendo a questão de ordem, o TRE se vinculou ao decidido, ao qual há de manter-se fiel nas etapas posteriores do procedimento de proclamação e diplomação.*

31. *Só por isso se explica a decisão da Comissão Apuradora de submeter a questão ao Plenário do TRE e a deste, de resolvê-la de imediato.*

32. *Em hipóteses similares de processos administrativos – assim, as do processo disciplinar dos servidores públicos ou a do provimento de cargos judiciários por escolha em lista – a jurisprudência do Supremo Tribunal tanto admite a impugnação, mediante mandado de segurança, dos atos intermediários, quanto que aguarde o interessado o ato final, ainda que para opor-lhe a nulidade dos antecedentes.*

33. *Na espécie, visando a impetração a solução que implicará a convocação ao não do segundo turno de votação, na data em que se efetivará o das eleições presidenciais e o de diversas eleições para o governo dos Estados, é não só legítima-o, mas também conveniente para o processo eleitoral, se admita o requerimento de mandado de segurança para, se fôr o caso, viabilizar-lhe o deferimento em tempo oportuno.*

34. *Conheço, pois, da impetração.*

Evidencia-se, portanto, o cabimento do Mandado de Segurança nas hipóteses assinaladas.

### **c) Recurso contra a expedição de Diploma**

O Recurso contra a Expedição do Diploma está regulado pelo artigo 262 do Código Eleitoral, que o diz cabível nas seguintes hipóteses:

I – inelegibilidade ou incompatibilidade de candidato;

II – errônea interpretação da lei quanto à aplicação do sistema de representação proporcional;

III – erro de direito ou de fato na apuração final, quanto à determinação do quociente eleitoral ou partidário, contagem de votos e classificação de candidato, ou a sua contemplação sob determinada legenda;

IV – concessão ou denegação do diploma, em manifesta contradição com a prova dos autos, nas hipóteses do art. 222 desta lei e do art. 41-A da Lei no 9.504, de 30.9.97.

Em razão da interpretação sistemática do Código Eleitoral, tem-se que a hipótese do inciso I – inelegibilidade ou incompatibilidade do candidato – somente pode se referir aos casos de natureza constitucional, em razão da preclusão prevista no art. 259 do mesmo Código<sup>9</sup>, ou então, aos casos de inelegibilidade infra-constitucional superveniente.<sup>10</sup>

Durante muitos anos, o Tribunal Superior Eleitoral manifestou-se no sentido de que o Recurso contra a Expedição do Diploma não permitia a produção de provas, sendo mister para o seu cabimento que a prova viesse pré-constituída, não sendo válida a prova colhida em investigação judicial não transitada em julgado.<sup>11</sup>

A orientação da Corte foi modificada. Admite-se, atualmente que as provas produzidas na investigação judicial sejam aproveitadas no Recurso contra a Expedição do Diploma, independentemente do seu trânsito em julgado<sup>12</sup>, valendo transcrever parte do voto do Ministro Fernando Neves no julgamento do agravo nº 3.095:

*“De outra parte, penso que o recurso contra a diplomação pode vir instruído com prova pré-constituída, entendendo-se que essa é a já formada em outros autos, sem que haja obrigatoriedade de ter havido sobre ela pronunciamento judicial, ou seja, a prova não tem que ter sido previamente julgada. Aqui, ante a*

*falta de juízo definitivo por parte da Justiça Eleitoral sobre as provas, não vejo óbice a que sejam analisadas nos autos do recurso contra a diplomação”.*

A evolução do entendimento, além de admitir, como prova pré-constituída, as constantes de outros feitos eleitorais ainda não transitados, passou a permitir que a própria produção da prova seja feita no Recurso contra a Diplomação, como se vê da ementa abaixo:

Recurso contra a diplomação - Prefeito candidato à reeleição - Abuso do poder - Distribuição de dinheiro a eleitores, na véspera da eleição, pessoalmente pelo prefeito, na sede da Prefeitura - Apreensão da quantia remanescente pelo juiz eleitoral. Documentos - Juntada com a inicial - Provas não contestadas - Fatos incontroversos. Prova - Produção - Possibilidade - Arts. 222 e 270 do Código Eleitoral - Redação - Alteração - Lei nº 4.961/66.

**1. Possibilidade de se apurar fatos no recurso contra a diplomação, desde que o recorrente apresente prova suficiente ou indique as que pretende ver produzidas, nos termos do art. 270 do Código Eleitoral.**

2. A Lei nº 4.961/66 alterou os arts. 222 e 270 do Código Eleitoral, extinguindo a produção da prova e apuração de fatos em autos apartados, passando a permitir que isso se faça nos próprios autos do recurso. (REspe 19.592, Fernando Neves, DJ 20.9.02)

#### **d) Ação de Impugnação de mandato eletivo**

A ação de impugnação de mandato eletivo tem sede constitucional. (CF, art. 14, §§10 e 11). Dela não cuidou o legislador infra-constitucional, donde se tem entendido que a mesma deve seguir o rito ordinário, sendo aplicáveis os princípios norteadores do processo civil.<sup>13</sup>

Mas, nem todas as regras do processo civil se aplicam. As regras gerais do direito processual eleitoral têm prevalência. Assim, é que o recurso interposto contra a decisão tomada em sede de ação de impugnação de mandato deve ser interposto no prazo de três dias.<sup>14</sup>

Em relação à ação de impugnação de mandato eletivo é necessário destacar que a mesma tem por objeto a desconstituição do mandato conquistado mediante fraude, corrupção ou abuso do poder econômico. O objeto da demanda, portanto, é o mandato eletivo, o que não se confunde com os votos obtidos pelo candidato eleito.

A diferença acima atinge especial relevo quando se verifica que a procedência da ação de impugnação de mandato eletivo não enseja a realização de nova eleição na forma preconizada pelo artigo 224 do Código Eleitoral. Veja-se, neste sentido, trecho do despacho liminar proferido pelo Ministro Barros Monteiro no Mandado de Segurança 3030, da Paraíba:

*No que tange à alegação de que inaplicável o art. 224, do Código Eleitoral, à ação de impugnação de mandato eletivo, também lhe assiste razão, sendo este o entendimento sedimentado na jurisprudência deste Pretório.*

*Destaco que, no julgamento do Recurso n. 9.347-MG, o Sr. Ministro Diniz de Andrada (DJ de 6.5.93), examinando hipótese de AIME, assentou, in verbis: ‘Quanto me afigura impertinente, porque realmente estranha ao tema da ação – esse dispositivo cuida de nulidade de votação’. No REspe n. 15.891-BA, Rel. Min. Maurício Corrêa (DJ de 17.12.99), versando também sobre AUME, restou assentada a impertinência da arguição de ofensa ao art. 224 do Código Eleitoral, havendo entendido S. Exa. Ser a sua ‘disciplina estranha’ a esse tipo de ação.*

*No tema, ressalto, ainda, a manifestação do eminente Ministro Nelson Jobim, na decisão denegatória de seguimento do agravo regimental na Medida Cautelar n. 1.024-PI (DJ 5.4.02), quando S.Exa., valendo-se dos precedentes*

*supra*, asseverou que 'o TSE afasta a aplicação do art. 224 do CE à Ação de impugnação de Mandato Eletivo'.

O r. despacho parcialmente reproduzido acima foi atacado por agravo regimental, sendo-lhe negado provimento unanimemente.<sup>15</sup>

### **III – A Cassação do mandato nos casos de Captação Ilícita de sufrágio (L. 9504/97, art. 41-A)**

Não se poderia encerrar esta análise da atuação da Justiça Eleitoral no período pós-eleitoral sem examinar a questão da captação ilícita de sufrágio prevista no artigo 41-A da Lei das Eleições.

O tema é atual, posto que na interpretação desse dispositivo é que o direito eleitoral tem avançado de forma significativa, outorgando verdadeira eficácia às decisões da Justiça Eleitoral.

A inclusão do artigo 41-A na Lei das Eleições veio em resposta à movimentação da sociedade que se mobilizou para editar uma das poucas leis brasileiras de iniciativa popular, por isto, sedimentou-se o entendimento no Tribunal Superior Eleitoral de que na interpretação deste artigo deve prevalecer o interesse em se afastar urgentemente os candidatos que incorrem nas hipóteses previstas na norma.

Ao contrário das hipóteses de declaração de inelegibilidade, quando o legislador complementar impôs a necessidade do trânsito em julgado (LC 64, art. 15), o artigo 41-A não preceitua a esta mesma necessidade, donde sua aplicação deve ser imediata.

Neste ponto, vale dizer que não importa a sede na qual se verifica a incidência do mencionado artigo para se declarar, de pronto, a cassação do mandato. A eficácia imediata já foi imposta em sede da Representação prevista no artigo 96 da Lei 9.504/97 (que pode ser ajuizada após as eleições)<sup>16</sup>; no caso de investigação judicial (sendo irrelevante o momento em que proferida a decisão)<sup>17</sup>; ou, ainda, na própria ação de impugnação de mandato eletivo<sup>18</sup>.

Neste último ponto, cumpre uma ponderação que deverá ser examinada em breve pelo Tribunal Superior Eleitoral. Trata-se da hipótese de captação ilícita de sufrágio (41-A), argüida em eleição municipal mediante Recurso contra a Expedição do Diploma. Haverá, aí, portanto um conflito entre a eficácia imediata do dispositivo da Lei 9.504/97 e a regra do artigo 216 do Código Eleitoral que assegura o exercício do mandato até o pronunciamento do Tribunal Superior Eleitoral.

De um lado estará a justiça reclamada pela sociedade em Lei de iniciativa popular, de outro a segurança imposta pelo antigo ordenamento jurídico positivo. O TSE, como intérprete máximo da legislação eleitoral infraconstitucional, saberá, por certo, decidir a questão.

### **IV – CONCLUSÃO**

Assim, diante da rápida análise das ações iniciadas antes e depois da realização dos pleitos eleitorais, verifica-se que compete à Justiça Eleitoral, seja em que momento for, examinar as questões diretamente relacionadas com a realização das eleições, decidindo-as de acordo com os princípios constitucionais que cuidam da normalidade e lisura dos pleitos eleitorais, como meio de resguardar a igualdade e o valor do voto de cada um dos eleitores.

---

<sup>1</sup> RESpe 16430, RJTSE 12, Tomo 2, Página 278

<sup>2</sup> RECURSO ESPECIAL. DIREITO DE RESPOSTA. ELEIÇÕES. TRANCURSO. DIREITO DE RESPOSTA. PERDA DE OBJETO. FUNGIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL. PROVIMENTO.

1. Com fundamento no princípio da fungibilidade, recebem-se embargos declaratórios como agravo regimental, recurso próprio para se atacar, no âmbito do TSE, decisão monocrática.  
2. Encerrado o processo eleitoral, resta prejudicado recurso intentado contra decisão concessória

de direito de resposta. 3. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (ERESP 19242, Waldemar Sveiter, DJ 27.4.01).

Direito de resposta. 2. Realizadas as eleições de 4.10.1998, não logrando o candidato do partido recorrente sucesso no primeiro turno, o recurso, em conseqüência, restou prejudicado. (RO 367, Néri da Silveira, PESS 201.10.98).

<sup>3</sup> Direito de resposta. Art. 58 da Lei nº 9.504/97. A legação de inverdades - Entrevista - Emissora de televisão - Programação normal - Término da propaganda eleitoral gratuita - Preliminar de prejudicialidade - Rejeição - Defesa da honra - Interesse de agir - Subsistência - Possibilidade de veiculação após a realização do pleito eletivo. Divulgação da resposta - Custo - Responsabilidade - Autor da afirmação.

1. Diferentemente do que ocorre quando se trata de programa eleitoral gratuito, na situação em que a acusação, ou a inverdade, foi veiculada pela imprensa escrita ou no curso da programação normal do rádio ou da televisão, quando o custo da veiculação da resposta será suportado pelo responsável da afirmação que gerou a resposta, é possível sua veiculação após as eleições. 2. Ausência de violação de preceito legal. Entrevista que não contém afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou inverídica. Recurso não conhecido. (REspe 18359-RN, Fernando Neves, DJ 10.8.01)

<sup>4</sup> Recurso especial - Possibilidade de concessão do direito de resposta por publicação veiculada na imprensa escrita, ainda que em data posterior ao pleito eleitoral (art. 5º, V e XXXV, da CF, e art. 58 da Lei 9.504/97). Recurso não conhecido. (RESPE 19.208, Sepúlveda Pertence, DJ 14.9.01).

<sup>5</sup> Investigação judicial. Abuso de poder político ou de autoridade. Reconhecido, pelas instâncias ordinárias, que os ex-presidentes da Câmara Municipal deixaram de submeter ao exame daquela Casa as contas municipais para beneficiar o prefeito e o vice-prefeito, candidatos à reeleição, determina-se a procedência da investigação judicial para impor a todos eles a sanção da inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos três anos subseqüentes à eleição em que se verificou o fato. (AG 3352, Fernando Neves, DJ 09.08.02).

Investigação judicial a que se refere à LC n. 64/90. Procedência. Sanção de inelegibilidade 1. Julgada procedente a investigação após a eleição do candidato, é lícito ao Tribunal aplicar ao representado a sanção de inelegibilidade para as eleições subseqüentes. 2. Em tal caso, a conseqüência do julgamento não é apenas a de proceder-se a remessa de cópias ao ministério público eleitoral. 3. Recurso especial não conhecido. (Respe 15024, Nilson Naves, DJ 22.5.98)

<sup>6</sup> Recurso especial - Representação - Art. 22 da LC 64/90. Procedência da declaração de inelegibilidade por três anos consecutivos ao pleito municipal - Matéria de prova que não pode ser revolvida na instância do especial. Declaração de perda do mandato de deputado estadual - reforma do acórdão neste ponto. A inelegibilidade de que se cuida supõe trânsito em julgado da decisão que conclui pela procedência da representação - art. 1, I, d, da LC nº 64/90. Apelo a que se dá parcial provimento. (RO 17 - PE, Diniz de Andrada, DJ 19.4.96; RJTSE 8-1-13)

Representação. Abuso do poder econômico. Inelegibilidade. Tratando-se de práticas ilegais, configuradoras de abuso do poder econômico, hábeis a promover um desequilíbrio na disputa política, não é de exigir-se o nexos de causalidade, considerados os resultados dos pleitos (recursos especiais ns. 12.282, 12.394 e 12.577). As normas insertas nos incisos XIV e XV do art. 22 da Lei Complementar n. 64/90 não se excluem, impondo-se a sanção de inelegibilidade prevista na primeira ainda que a representação seja julgada procedente após a eleição do candidato, não implicando, entretanto, a cassação do mandato eletivo. Recurso conhecido em parte e, nessa parte, provido. (Respe 11469-MG, Costa Leite, DJ 7.6.96; RJTSE 8-2-112).

Recurso especial. Abuso do poder econômico ou político. Representação. LC n. 64/90, incisos XIV e XV. Vereador. Cassação do mandato. Efeitos da decisão. Julgada procedente a representação prevista no art. 22, da LC n. 64/90 depois da eleição e da diplomação do candidato, descabe a cassação do mandato eletivo, persistindo a sanção de inelegibilidade para as eleições que se realizarem nos três anos subseqüentes a eleição em que verificada a inelegibilidade. (Respe 11.889, Costa Lima, DJ 23.6.95)

<sup>7</sup> Ação de investigação judicial. Art. 22 da LC nº 64/90. Recurso que se encontra prejudicado em face da perda de seu objeto, caracterizado pelo transcurso do prazo de três anos, desde as eleições de 4.10.98. (RO 420, Ellen Gracie, DJ 8.3.02).

<sup>8</sup> Ação de investigação judicial. Prazo para propositura. Falta de promoção da citação do vice-prefeito. Litisconsorte necessário. Decadência consumada. Extinção do processo.

I - a ação de investigação judicial do art. 22 da LC 64/90 pode ser ajuizada até a data da diplomação.

II - a norma do art. 263 do CPC pressupõe o atendimento das exigências legais, inclusive as relativas ao litisconsórcio.

III - não promovida, pelo autor, a citação de litisconsorte necessário até esta data, o processo deve ser extinto em face da decadência.

Recurso provido. (REspe 15263, Nelson Jobim, DJ 11.6.99).

<sup>9</sup> Recurso - diplomação. Versando o recurso sobre matéria estritamente legal - inelegibilidade por rejeição de contas - há de se concluir pela preclusão, tendo em vista o disposto no artigo 259 do código eleitoral. O mesmo verifica-se tendo em conta que o registro deferido pelo tribunal passou sem impugnação, em que pese questionada a substituição de candidatos. (TSE RCED 536, Marco Aurélio, DJ 08.09.95).

<sup>10</sup> Recurso especial - recurso contra expedição de diploma - art. 262, I, do código eleitoral - trânsito em julgado de decisão que julgou improcedente ação anulatória da decisão da câmara municipal que rejeitou as contas do recorrente ocorrido após as eleições e anteriormente a diplomação. Se a inelegibilidade surgir pela ocorrência de fato superveniente ao registro do candidato, mesmo não se cuidando de matéria constitucional, não há falar-se em preclusão da referida inelegibilidade quando invocada no recurso contra a diplomação. Inelegibilidade oponível a candidato eleito mediante recurso contra a diplomação. (REspe 15.107, Eduardo Alckmin, DJ 15.5.98)

<sup>11</sup> Recurso contra expedição de diploma. Pressuposto recursal: prova pré-constituída: investigação judicial.

1- o recurso contra expedição de diploma pressupõe, necessariamente, prova pré-constituída que demonstre o direito invocado, não se prestando para aplicação ao caso concreto a simples imputação de ato abusivo de poder de autoridade, ainda não declarado como tal pelo juízo competente. 2- hipótese em que a investigação judicial, para os fins do art. 22 e incisos da lei complementar n. 64/90, ainda não foi concluída pela Corregedoria do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. Recurso contra expedição de diploma não provido. (TSE, RCDE 497, Maurício Corrêa, DJ 22.5.98)

<sup>12</sup> DIREITOS ELEITORAL E PROCESSUAL. AGRAVO PROVIDO. RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA FUNDADO NO ART. 262, IV, DO CÓDIGO ELEITORAL. PROVA COLHIDA EM AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL SEM TRÂNSITO EM JULGADO. CABIMENTO. PRECEDENTES DO TSE. RECURSO PROVIDO PARA QUE O TRE APRECIE A MATÉRIA. No recurso contra expedição de diploma é imprescindível a prova pré-constituída. Entretanto, segundo a nova posição desta Corte, a prova pode ser colhida em ação de investigação judicial sem trânsito em julgado. (AG 3247-MG, Sálvio de Figueiredo, DJ 2.8.02).

Recurso especial eleitoral. Recurso contra expedição de diploma. A hipótese do art. 262, IV, do Código Eleitoral, pressupõe prova pré-constituída em investigação judicial eleitoral (LC nº 64/90, art. 22), independentemente de decisão transitada em julgado. (REspe 19518, Carlos Madeira, DJ 7.12.01).

Recurso contra a diplomação - Abuso de poder - Prova pré-constituída - Ajuizamento anterior à decisão proferida na investigação judicial - Ausência de trânsito em julgado - Possibilidade.

Decisão regional que reconheceu o abuso - Conclusão que não pode ser infirmada sem reexame do quadro fático.

1. O recurso contra a expedição de diploma pode ser fundado em decisão transitada em julgado que tenha julgado procedente investigação judicial, declarando a existência de abuso de poder ou uso indevido dos meios de comunicação social. Nesse caso, a decisão traz juízo de valor definitivo emitido pela Justiça Eleitoral, devendo ser aceito sem que haja necessidade de se proceder a exame das provas contidas na representação.

2. O recurso contra a diplomação pode, também, vir instruído com prova pré-constituída, entendendo-se que essa é a já formada em outros autos, sem que haja obrigatoriedade de ter havido sobre ela pronunciamento judicial, ou seja, a prova não tem que ter sido previamente julgada. Ante a falta de juízo definitivo por parte da Justiça Eleitoral sobre as provas, essas podem ser analisadas nos autos do recurso contra a diplomação. Precedente: Acórdão nº 19.506. (AG 3095, Fernando Neves, DJ 01.04.02).

<sup>13</sup> Mandato eletivo. Cassação. Governador de estado. Ação de impugnação. CF, art. 14, parágrafos 10 e 11. Auto-aplicabilidade. Procedimento. Julgamento. Competência.

1. Justiça eleitoral. Competência: é da competência da justiça eleitoral, por seus órgãos, conforme se trata de mandato eletivo municipal, estadual ou federal, o conhecimento e julgamento de ação de impugnação de mandato eletivo fundada no artigo 14, parágrafos 10 e 11, da constituição de 1988. "in casu", em se tratando de mandato eletivo de governador de estado, a competência originária e do respectivo Tribunal Regional Eleitoral.

2. Inicial. Inépcia: a inicial da ação de impugnação de mandato eletivo deve conter os elementos de convicção que permitam revelar, de imediato, que a pretensão deduzida esta apoiada em situação fática, que será apurada no curso do procedimento, mediante a adoção do rito ordinário previsto no direito processual civil. Não é inepta, portanto, a inicial que indicou os elementos essenciais caracterizadores da fraude que teria viciado o processo eleitoral, influenciando na livre manifestação de vontade do eleitor.

3. Preclusão: a notícia de ocorrência de fraude, corrupção ou abuso do poder econômico praticados no curso do processo eleitoral deve ser levada ao conhecimento do órgão jurisdicional competente no prazo previsto no artigo 14, parágrafo 10 da Constituição Federal, não se podendo falar de preclusão se proposta a tempo.

4. Vice-governador. Litisconsorte passivo necessário. Inexistência: na ação de impugnação de mandato eletivo proposta contra o governador de estado, o vice-governador com ele eleito não se torna litisconsorte passivo necessário, porquanto com a diplomação, cada um se torna dono do produto da sua eleição, mormente quando a inicial não pediu a cassação de ambos os mandatos eletivos. Inexiste, no caso, identidade de causa de pedir, pelo simples fato de não ter havido nenhum pedido.

5. Devido processo legal. Contraditório. Prova emprestada. É nulo o processo a partir do momento em que foram juntados aos autos documentos de prova colhidos em processo outro, do qual o impugnado não foi parte. O contraditório ali observado não exclui nem substitui o que deve ser garantido no curso da ação de impugnação, mormente quando essa prova serviu de fundamento a decisão final.

<sup>14</sup> Eleitoral - Processual - Recurso Especial: intempestividade - Código de Processo Civil: aplicação subsidiária - Código Eleitoral, art. 258. O fato de a ação de impugnação de mandato eletivo seguir o procedimento do Código de Processo Civil, dado que este se aplica, subsidiariamente, no processo eleitoral, não quer dizer que a regra inscrita no Código eleitoral, art. 258, não deva ser observada. Agravo regimental improvido. (Ag 11.917, Carlos Velloso, 14.10.94).

<sup>15</sup> Agravo regimental em mandado de segurança. Código Eleitoral, art. 224. Inaplicabilidade. Ação de impugnação de mandato eletivo. 1. A ação de impugnação de mandato eletivo (CF, art. 14, § 10) tem por objeto a desconstituição do mandato e não a anulação dos votos. 2. O art. 224 do Código Eleitoral incide nos casos de nulidade de votos, em virtude de cancelamento de registro ou dos próprios votos. 3. Decisão que concede liminar, mantida. (AgRgMS 3030, Carlos Madeira, DJ 6.9.02)

<sup>16</sup> Representação - Art. 41-A da Lei nº 9.504/97 - Captação de sufrágio vedada por lei - Comprovação - Aplicação de multa - Decisão posterior à diplomação - Cassação do diploma - Possibilidade - Ajuizamento de ações próprias - Não-necessidade. 1. A decisão que julgar procedente representação por captação de sufrágio vedada por lei, com base no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, deve ter cumprimento imediato, cassando o registro ou o diploma, se já expedido, sem que haja necessidade da interposição de recurso contra a expedição de diploma ou de ação de impugnação de mandato eletivo. (REspe 19.739, Fernando Neves, DJ 13.8.02)

<sup>17</sup> Investigação judicial eleitoral - Art. 22 da LC nº 64/90 e 41-A da Lei nº 9.504/97 - Decisão posterior à proclamação dos eleitos - Inelegibilidade - Cassação de diploma - Possibilidade - Inciso XV do art. 22 da LC nº 64/90 - Não aplicação. 1. As decisões fundadas no art. 41-A têm aplicação imediata, mesmo se forem proferidas após a proclamação dos eleitos. (REspe 19.587, Fernando Neves, DJ 10.5.02)

Captação ilícita de sufrágio (L. 9504/97, art. 41-a) - Representação julgada procedente após a eleição - validade da cassação imediata do diploma: inaplicável o art. 22, XV, da LC 64/90, por não implicar declaração de inelegibilidade. (AG 3042, Sepúlveda Pertence, DJ 10.05.02)

<sup>18</sup> Medida cautelar em que se pleiteia efeito suspensivo a recurso especial contra decisão de Tribunal Regional que nega liminar para suspender eficácia de decisão que julga procedente ação de impugnação de mandato eletivo pela prática da conduta descrita no art. 41-A da Lei nº 9.504, de 1997.

1. São imediatos os efeitos da sentença que julga procedente ação de impugnação de mandato eletivo pela prática da conduta descrita no art. 41-A da Lei nº 9.504, de 1997. Pertinência da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral relativa às representações. Situação em que não se aplica o art. 216 do Código Eleitoral.

2. Embora seja admitida a concessão de efeito suspensivo a recurso manifestado contra tal decisão, o acórdão recorrido, examinando as circunstâncias do caso concreto, não entendeu presentes os pressupostos necessários ao deferimento de tal medida cautelar. Inviabilidade de, em novo juízo cautelar, modificar essa decisão e suspender os efeitos da sentença.

3. Conveniência de evitar-se sucessivas alterações no comando da administração municipal.

Cautelar indeferida. (MC 1049, Sálvio de Figueiredo, DJ 06.09.02)

## A TRANSAÇÃO PENAL E O PROCESSO ELEITORAL

Rogério Tadeu Romano

Procurador da República

### 1 – A TRANSAÇÃO PENAL E SUA NATUREZA JURÍDICA

A transação penal não é um negócio jurídico que extingue obrigações através de concessões recíprocas das partes interessadas. Isso porque não é negócio entre o *Parquet* e a defesa.

É a transação penal um instituto que permite ao Estado-Juiz, de pronto, aplicar uma pena alternativa ao autuado, justa para a acusação e defesa, encerrando o procedimento, como bem disse o mestre Damásio E. de Jesus<sup>1</sup>.

Não passa a transação, pela aceitação da proposta de aplicação da pena menos grave, de forma de despenalização (HC n.º 74.017, 1.ª turma, rel. Min. Octávio Gallotti, DJU 27.09.1996, p. 36.153).

Não pode o Ministério Público, como titular da ação penal incondicionada, exercê-la plenamente quando opta pela transação.

O acordo oferecido pelo Ministério Público terá que ser feito em audiência (art. 72 da Lei n.º 9.099/95) só se aplicando a alguns tipos de delito chamados de menor potencial lesivo, em termos mais restritos que o *plea bargaining* norte-americano.

Pela transação penal, tratada no art. 76 da Lei n.º 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais), é admitida a proposta de aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa, que, aceita, permite a submissão da matéria ao juiz, para homologação obrigatória pelo Judiciário (art. 76, § 3.º, da Lei n.º 9.099/95).

Não há, na transação penal, ao contrário do “*guilty plea*”, julgamento imediato, sem processo<sup>2</sup>, admitindo a defesa a acusação, onde o acusado renuncia a importantes direitos constitucionais, observando-se que a confissão de culpa deve ser voluntária.

Dir-se-á que, com a transação, apreciando o Ministério Público a conveniência de não ser proposta a ação penal, oferecendo ao autor do fato o imediato encerramento do procedimento penal pela aceitação de pena menos grave, tem-se desvantagens também. Isso porque há ausência de exercício dos princípios da verdade real, do contraditório, da ampla defesa e do estado de inocência, pois, afinal, só se pode falar em culpa com o trânsito em julgado de sentença condenatória. Pode-se dizer que, ao contrário, a resposta penal é imediata.

A transação, que não se confunde com a suspensão condicional do processo (*sursis processual*), art. 89 da Lei n.º 9.099/95, onde se tem ação penal recebida pelo Judiciário, em pronunciamento próprio de juízo de delibação, é admissível quando a pena máxima abstrata cominada ao delito não é superior a um ano (art. 61), encerrando-se com a aplicação da pena (art. 76, § 4.º, da Lei n.º 9.099/95), observando-se as modificações trazidas pela Lei n.º 10.259/2001.

A transação, instituto de direito penal material, tem aplicação retroativa, a retroatividade *in mitius* da lei penal, da lei penal mais favorável ao acusado.

Não é a transação, entretanto, uma hipótese de sanção premial, vista sob a ótica de um juízo disjuntivo de Cossio, presente na endonorma, no enunciado da prestação, pois o Direito é também retribuidor e não apenas sancionante.

### 2 – A TRANSAÇÃO E OS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, LEGALIDADE E OPORTUNIDADE

Um dos subprincípios concretizadores do Estado de Direito é o da proporcionalidade, da proibição do excesso a tornar transparente os princípios do Estado Democrático de Direito, plasmado pelos ideais de liberdade, igualdade e solidariedade social<sup>3</sup>, como nos ensinam Canotilho e Vital Moreira.

Vejamos seus elementos:

a) princípio da conformidade ou adequação de meios (**geeignetheit**): medida que pretende realizar o interesse público deve ser adequada aos fins subjacentes a que visa concretizar, pois o controle do poder público deve atender a “*relação de adequação medida-fim*”;

b) princípio da necessidade (**Erforderlichkeit**): A idéia subjacente ao princípio é invadir a esfera de liberdade do indivíduo o menor possível, pois “*o fim não pode ser atingido de outra maneira que afete menos ao indivíduo*”. Assim tem-se: necessidade material, pois o meio deve ser o mais “poupado” possível quanto à limitação dos direitos fundamentais; exigibilidade espacial; exigibilidade temporal e exigibilidade pessoal;

c) princípio da proporcionalidade em sentido estrito (**verhältnismässigkeit**): aplica-se quando há vinculação entre a lei da ponderação e a teoria da argumentação jurídica nacional, pois os meios legais restritivos e os fins obtidos devem situar-se “*numa justa medida*”, impedindo a aplicação de medidas desproporcionais<sup>4</sup>;

É o caso da transação onde, sob a ótica do princípio da liberdade jurídica, impõe-se se restrinjam o menos possível os direitos; na justa moderação e ponderação de bens: a aplicação da lei penal e a liberdade individual, harmonizando-se interesses no sentido do menor prejuízo do direito subjetivo em relação aos interesses da comunidade.

O princípio da proporcionalidade se aplica no campo da “*criminalidade de bagatela*” com o princípio da intervenção penal mínima. Isso porque o Direito Penal deve ser reservado para a punição de fatos de maior gravidade, que atingem bens jurídicos de maior relevo.

Essa reação penal menos grave não justifica uma prisão ainda que cautelar.

Estudando o direito penal mínimo, aliás, Luiz Flávio Gomes<sup>5</sup> fez três constatações: a) falência da ideologia do tratamento ressocializador e das prisões; b) elevadíssimo custo da operacionalização do sistema penal, face aos efeitos mais negativos que positivos; c) deslegitimação do sistema em virtude de sua inerente e irremediável seletividade e discriminatória, seja frente ao selecionado, seja diante da vítima.

Associam-se, no tema em discussão, ao princípio da proporcionalidade os princípios da legalidade e oportunidade.

Observo que o Ministério Público está obrigado a promover a ação penal sempre que estiverem presentes os seus pressupostos – fáticos e jurídicos – sem falar-se em discricionariedade, aplicando-se o princípio da legalidade.

No entanto, a lei comete ao órgão ministerial uma dose de discricionariedade, permitindo-lhe opção entre o ajuizamento ou não da ação penal. Não se fala, aqui, na ação penal privada ou na ação penal pública condicionada, com relação ao *Parquet*. Tal princípio se aplica na solução da natureza processual para os problemas que envolvem uma criminalidade de menor ou médio potencial ofensivo, evitando a imposição de qualquer pena, na política baseada em intervenção mínima do direito penal, permitindo utilização de justiça sob consenso em que o sujeito assume responsabilidades jurídicas, desde já, reparando o prejuízo causado à sociedade.

### 3 – AS INFRAÇÕES DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO E A JUSTIÇA CONSENSUADA

O art. 61 da Lei dos Juizados Especiais considera infrações penais de menor potencial ofensivo: as contravenções penais (o jogo do bicho, corridas de cavalo fora do hipódromo, loterias – Decreto-Lei n.º 6.259/44, etc.) e os crimes a que a lei comina pena máxima não superior a um ano, excetuados os casos em que a lei preveja procedimento especial, lembrando-se que a Lei n.º

9.503/97 manda aplicar nos artigos 303, 306 e 308 o disposto nos artigos 74, 76 e 88 da Lei n.º 9.099/95.

Para as infrações penais de menor potencial ofensivo temos: a transação civil, a transação penal e o procedimento sumário; e para os crimes de médio potencial ofensivo (pena mínima cominada igual ou inferior a um ano) a suspensão condicional do processo (art. 89 da Lei n.º 9.099/95).

A transação penal encontra-se no chamado “*espaço de consenso*”, onde se requer solução de conciliação e é um ato personalíssimo do acusado<sup>6</sup>, pois ninguém, mesmo com poderes específicos, pode aceitar a pena imposta pelo Ministério Público em nome do autor do fato.

O nexu objetivo de alteridade é anotado na transação penal sob expressão subordinadora (pretensões e direitos correspondentes entre sujeitos dirigentes e comunidade obrigada (Georges Gurvitch, *l'idée dudroit*).

O *Parquet* abre mão de exercer o *ius persecuendi* pela forma tradicional (denúncia) e, de outro, o autor do suposto fato abre mão de seu direito ao devido processo decorrente de ação própria, para uma solução, rápida e consensual, que se insere como direito subjetivo público do acusado<sup>7</sup>. Isso porque a iniciativa da proposta é um poder-dever do Ministério Público (art. 76, § 2.º, da Lei n.º 9.099/95), não se vendo como mera f aculdade.

Não oferecendo o Ministério Público, nos casos em que a lei impõe a transação, aplica-se o art. 28 do CPP, pode o juiz fazê-lo (STJ, à luz do art. 28 do CPP, no REsp 187.824-SP, DJU de 17.5.99).

No campo da Lei n.º 10.259/2001, dada a ampliação d o limite, Márcio Franklin Nogueira<sup>8</sup> entende que a transação penal somente é cabível nas infrações penais de menor potencial ofensivo, envolvendo, inclusive, crimes punidos (abstratamente), em seu limite máximo com pena não superior a dois anos. Para alguns, e ver conclusão n.º 11 da Comissão Nacional da Escola Superior da Magistratura, o disposto no art. 76 da Lei n./ 9.099/95 abrange casos de ação penal privada e assim o Superior Tribunal de Justiça, no RHC 8.123-AP, rel. Min. Fernando Gonçalves, j. 16.4.99, DJU de 21.6.99, onde se admite, desde que, sem oposição do querelante, que o *Parquet* poderá, validamente, formular proposta de transação, que aceita pelo querelado e homologada pelo juiz, seria definitiva e irretratável.

#### **4 – O TERMO CIRCUNSTANCIADO, O MOMENTO DE FORMULAÇÃO DE PROPOSTA DA TRANSAÇÃO E A PRISÃO EM FLAGRANTE**

A autoridade policial, na sistemática da Lei n.º 9.099/95, tomando conhecimento da prática da infração penal, deve lavrar termo circunstanciado, encaminhando-o, imediatamente, ao Juizado (ou a Juízo Criminal), a teor do art. 69.

Substitui-se a prisão em flagrante e o inquérito pelo termo circunstanciado.

Não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público proporá a imposição imediata de pena restritiva de direitos ou multa, em audiência preliminar, nos crimes de ação penal pública incondicionada, apresentando o autor do fato, esclarecendo o juiz sobre a possibilidade de composição do dano e aceitação da proposta de aplicação imediata de pena não privativa de liberdade, sendo o juiz um conciliador, empenhando-se para a composição entre as partes.

Observe-se que, na ação penal incondicionada, eventual acordo civil não tem efeito no que concerne a ação penal.

Dispensa-se o auto de prisão em flagrante, substituído pelo termo circunstanciado.

#### **5 – A PROPOSTA DE TRANSAÇÃO, SUA ACEITAÇÃO E CONSEQÜÊNCIAS**

A transação penal não é hipótese de sanção premial admitido o caráter não sancionador do prêmio ainda que se veja tal como conteúdo da norma e não como estrutura<sup>9</sup>. Sanção premial e

coação, por certo, representam temas contraditórios, pois não se impõe recompensa forçosamente a ninguém.

Mas a transação penal não é uma recompensa. A transação penal tem evidente vinculação com a perinorma (dado **NP**, deve ser **S**) e não com a endonorma (dado **H** deve ser **P**).

O *Parquet* propõe penas restritivas de direito e multa, num pequeno limite do princípio da oportunidade, individualizando-a, sistematizando os artigos 76 da Lei n.º 9.099/95 e art. 43 do Código Penal. Será a entrega de cestas básicas a necessitados, roupas, remédios, uma prestação social alternativa, uma prestação de serviços à comunidade ou multa (art. 49 do Código Penal) trazida pelo *Parquet* de forma precisa.

Tal proposta deve ser aceita para ser homologada ou não pelo juiz. Aliás, deverá ser ela analisada, cuidadosamente, pelo autor do fato.

Pode o juiz alterar a proposta do Ministério Público que entende gravosa, absurda, fora do razoável.

Tal decisão é homologatória, não condenatória, uma vez que o juiz não faz juízo de certeza de grau meritório. Para uns<sup>10</sup>, sentença com eficácia declaratória constitutiva. Diz Fabbrini Mirabeti<sup>11</sup>, que é sentença condenatória imprópria. É sentença penal homologatória, pois o juiz não impõe pena, homologa, convalida restrição de direito, objeto de acordo entre o Ministério Público e o autor do fato.

O descumprimento do acordo leva a entendimentos diversos. Para uns<sup>12</sup>, deve o *Parquet* oferecer denúncia, visando ao início do processo condenatório, não devendo o juiz, quando do acordo, declarar extinta a punibilidade. Assim: Ap. 1.065.921; Ap. 1070.239-8; Ap. 1072.195-2; Ap. 1.110.563-0; HC 317.846-8 (relator Juiz Rui Stoco). Correta a posição do Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo. Isso porque, *data venia* de posição do STJ (REsp n.º 191.719-SP, DJ de 24.5.99; RHC 8.198-GO, DJ 1.7.99) a sentença homologatória, por não analisar o mérito da pretensão criminal, não faz coisa julgada material. Com relação a pena de multa, no HC 317.846-8, rel. Juiz Rui Stoco, desde que não cumprida, admitiu-se a possibilidade de denúncia. Contra tal posição, em sede de TACSP, temos: Ap. 1025.641; Ap. 1061.931-8, dentre outros e no STJ, no HC 10.198-SP, DJ de 14.2.2000.

## 6– A TRANSAÇÃO PENAL E A JUSTIÇA ELEITORAL

Deixa óbvia a Resolução n.º 21.294, de 7.11.2002, no processo administrativo n.º 18.956, do Tribunal Superior Eleitoral, a possibilidade, para as infrações penais eleitorais, cuja pena não seja superior a dois anos, de adoção da transação e da suspensão condicional do processo, salvo para os crimes que contam com um sistema punitivo especial, entre eles aqueles a cuja pena privativa de liberdade se cumula a cassação do registro se o responsável for candidato, a teor exemplificativo do art. 334 do Código Eleitoral.

De toda sorte, as infrações penais definidas no Código Eleitoral, obedecem ao disposto nos seus artigos 355 e seguintes, não podendo ser da competência dos Juizados Especiais sua apuração e julgamento.

Na Justiça Eleitoral, o termo circunstanciado de ocorrência pode ser utilizado em substituição ao flagrante, pois estamos diante de infrações de pequeno potencial ofensivo, eliminando a prisão em flagrante.

Questiona, no PA 18.956-DF, o Delegado da Polícia Federal a Justiça Eleitoral quanto a adoção das Leis 9.099/95 e 10.259/2001, no pleito eleitoral. Respondeu o ilustre Ministro Sálvio de Figueiredo, dizendo que tocante aos crimes eleitorais, as infrações penais definidas no Código Eleitoral obedecem ao disposto no art. 355 e seguintes, são de ação pública, seu processo é especial e dependerá de representação ou de comunicação feita por qualquer cidadão que tiver conhecimento da infração ao juiz, obedecido o art. 356 do CE. Não obstante, considera-se possível, quanto a infrações penais eleitorais, cuja pena não seja superior a dois anos, a adoção dos institutos da transação penal e da suspensão condicional do processo (que provoca o

sobrestamento da ação penal) em face da lei mais benéfica (art. 5.º, XL, da CF). Aliás, o Tribunal Superior Eleitoral, no HC n.º 375, DJ de 26.11.99, p. 189, relator Ministro Eduardo Alckmin, entendeu que a transação de que cogita o art. 76 da Lei n.º 9.099/95 é hipótese de conciliação pré-processual, cuja oportunidade fica preclusa com o oferecimento de denúncia (STF, HC n.º 77.216-8), sendo instituto aceito na Justiça Eleitoral. Todavia, em crimes que adotam um sistema punitivo especial (art. 334 do Código Eleitoral) em que se cumula a pena privativa de liberdade à cassação do registro se o responsável for candidato, não se aceita a transação penal.

Entende-se, no processo eleitoral, que mesmo que a comunicação seja feita por TCO o Ministério Público poderá determinar diligências complementares como titular de ação penal pública incondicionada, mas, não se admitindo, nas infrações de menor potencial ofensivo, a prisão em flagrante, tendo o autor do fato o direito de ser encaminhado, se aceitar, ao Juízo Eleitoral, ou assumir o compromisso, de a ele comparecer.

Em síntese:

a) as infrações penais definidas no Código Eleitoral obedecem ao disposto nos seus arts. 355 e seguintes, são de ação pública e seu processo é especial, não podendo ser da competência dos Juizados Especiais;

b) pode o crime eleitoral ser comunicado pela via do TCO, se a pena cominada for inferior a dois anos;

c) é possível, para as infrações penais eleitorais cuja pena não seja superior a dois anos, a adoção da transação, salvo para os crimes que contam com um sistema punitivo especial, entre eles aqueles cuja pena privativa de liberdade se cumula a cassação do registro se o responsável for candidato, a teor do art. 334 do Código Eleitoral;

d) a bilateralidade encontrada na transação penal, inclusive na Justiça Eleitoral, não é coordenadora (pretensão e deveres recíprocos entre sujeitos), mas subordinadora (pretensões e deveres correspondentes entre sujeitos dirigentes e comunidade obrigada)<sup>13</sup>.

---

<sup>1</sup> Lei dos Juizados Especiais Criminais Anotada, São Paulo, Ed. Saraiva, 2001, pg. 58.

<sup>2</sup> Ada Pellegrini Grinover, Novo modelo consensual da justiça penal brasileira, *in* Estudo do direito processual trabalhista, civil e penal, Ed. Consulex, 1996, p. 305.

<sup>3</sup> Fundamentos da Constituição, Coimbra Editora, 1991, pg. 80.

<sup>4</sup> Canotilho e Vital Moreira, obra citada, 1993, pg. 152.

<sup>5</sup> Suspensão Condicional do Processo, 2.ª ed., São Paulo, RT, 1997, p. 99.

<sup>6</sup> Márcio Franklin Nogueira. Transação Penal. São Paulo, Malheiros, 2003, pg. 165.

<sup>7</sup> É discutível se o juiz de ofício pode oferecê-la.

<sup>8</sup> Obra citada. Pg. 166.

<sup>9</sup> Sobre sanção premial, Arnaldo Vasconcelos, Teoria da Norma Jurídica, São Paulo, Malheiros, 2000, 5.ª ed., pg. 87 a 89, na linha de Cossio, La teoria egologica e La sanción y el premio en el Derecho, pg. 75.

<sup>10</sup> Cesar Roberto Bitencourt, Manual de Direito Penal, P. Geral, vol. I, SP, Saraiva, 2000, pg. 95.

<sup>11</sup> Juizados Especiais Criminais, São Paulo, Atlas, 1998, pg. 95.

<sup>12</sup> Márcio F. Nogueira, obra citada, pg. 200.

<sup>13</sup> Adota-se a expressão bilateralidade, para Del Vecchio, alteridade, para Reale (*in* Filosofia do Direito, São Paulo, Saraiva, 19.ª ed., 2002, pg. 697), bilateralidade atributiva, nota essencial do Direito, vez que o Direito é formalmente coercível (coercibilidade).

## **O PLANEJAMENTO NA GESTÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS: Estudo de caso.**

JOSÉ JAILSON DA SILVA

Mestre em Administração Pública

Professor – UFRN

### **RESUMO**

O presente trabalho aborda a questão da utilização das ações de planejamento na gestão dos recursos orçamentários e financeiros no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. A análise buscou mostrar as características presentes nas ações de planejamento implementadas pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte e as mudanças decorrentes da participação dos servidores nesse processo, tomando como referencial teórico os conceitos de gestão planejada, planejamento, participação e execução orçamentária e financeira. A pesquisa indicou que as percepções do corpo gerencial e operacional do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte demonstrou um misto de participação e indefinição no processo de planejamento, tanto na elaboração das propostas de trabalho, como na tomada de decisões.

### **1 - INTRODUÇÃO**

O cenário mundial passa constantemente por mudanças que exigem cada vez mais competitividade por parte dos agentes econômicos. A "globalização" se acelera no momento atual da história da humanidade, e traz consigo remodelagens em toda estrutura social, tanto nas estruturas organizacionais das empresas, quanto na máquina administrativa do governo. Estes setores precisam se adaptar ao ambiente continuamente renovado, de modo que suas ações do presente sejam eficientes e eficazes; e as do passado, revistas ou se necessário corrigidas, para orientar e atender às entidades públicas em suas diferentes missões.

As fronteiras geográficas, econômicas, políticas e culturais vão se rompendo e as distâncias diminuem cada vez mais. Desta forma, evidencia-se que a Gestão Pública vem passando por diversas transformações na forma de gerir os recursos da população. A recente Reforma Administrativa no Brasil demonstra uma filosofia voltada para a eficiência na aplicação dos recursos públicos, possibilitando um benefício social superior ao custo de captação. Desta forma, em qualquer órgão ou instituição, o planejamento ativo dos gestores aliado ao comprometimento dos seus agentes, devem estar interligados, conveniando-os para uma só direção.

Na transição democrática após 1985, a Administração Pública passou a ser alimentada pelas demandas de participação política nos diversos segmentos sociais, culminando com o estabelecimento de um novo texto constitucional, a Constituição promulgada em 05 de outubro de 1988.

Surge, portanto, a necessidade cada vez maior de aperfeiçoar sistemas organizacionais geradores de informações que sirvam de sustentação às decisões tomadas por parte dos gestores da Administração Pública.

A Administração Pública esta conceituada como a atividade funcional concreta do Estado que satisfaz as necessidades coletivas de forma direta, contínua e permanente, com sujeição ao ordenamento jurídico vigente. De acordo com Meirelles (1992, p. 61), administração pública é:

em sentido formal, o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Para atingir tais objetivos, a Administração Pública utiliza o orçamento como meio de gerenciar suas funções. Tal instrumento surgiu com a finalidade precípua de ser uma forma de controlar os gastos públicos.

Consoante Angélico (1995, p. 19), “orçamento público é um planejamento de aplicação dos recursos esperados, em programas de custeios, investimentos, inversões e transferências durante um período financeiro”. Deodoato (apud ANGÉLICO, 1995, p. 19), expressa o orçamento como sendo “na sua mais exata expressão, o quadro orgânico da economia pública”.

Para entendê-lo é necessário conhecer a organização da sociedade, o que significa ter noção a respeito de algumas poucas mas grandes perguntas, cujas respostas dão sentido às nossas vidas. Quem somos? Como vivemos? O que desejamos? Como podemos realizar o que desejamos individual e coletivamente? Como estamos organizados, quem nos governa e como podemos influenciar os governos?

A resposta a essas perguntas é obtida quando se entende a organização da sociedade, cujos elementos principais são:

- atores, que possuem recursos, mandam, fazem coisas e são capazes de resolver os problemas;

- regras, que dizem o que é permitido e o que é proibido fazer;

- acumulações; recursos que possibilitam produzir bens e serviços;

- produção; resultado da combinação do acumulado por atores seus proprietários, para gerar produtos e serviços, satisfazendo as necessidades do cidadão.

Nesse ínterim, faz-se mister esclarecer quais regras, no Brasil, são mais importantes:

a) a Constituição Federal;

b) as Constituições Estaduais, que devem respeitar a Constituição Federal;

c) as Leis Orgânicas dos Municípios, que devem respeitar as Constituições Estaduais e Federal.

Além destas regras, o governo normatizou por intermédio do Decreto nº 200/67 cinco princípios a serem seguidos na Administração Pública: planejamento, descentralização, coordenação, delegação de competência e controle.

Dentre tais princípios enfocaremos o planejamento, acreditando ser este o princípio basilar da administração pública para o alcance dos objetivos traçados e entendendo que os órgãos públicos, com a autonomia de que dispõem, precisam ser administrados com espírito empresarial, com discernimento e rapidez nas ações, além da eficácia no cumprimento dos seus objetivos em prol da sociedade.

Para cumprir as exigências de uma sociedade democrática, é necessário observar os objetivos básicos dispostos no art. 3º, da Carta máxima, *in verbis*:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988, p. 5)

A ruptura com o paradigma tradicional representa a busca pela eficiência, eficácia e efetividade, articulada a racionalidade técnica, assegurada pelo domínio do saber próprio. Assim, o uso do planejamento como instrumento de mudanças constitui um desafio para os gestores de todas as organizações, independente de sua finalidade.

Dessa forma, considerando a Justiça Eleitoral como uma instituição presente em todo o país e o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte (TRE/RN) órgão componente desta instituição, entende-se oportuno o estudo, ao evidenciar-se que a designação do Gestor dos gastos executados neste Tribunal, recai normalmente em um magistrado, exercendo apenas por um ano o mandato, bem como pelo tema hodierno, principalmente pela possibilidade de oferecer aos administradores dessas organizações, subsídios apoiados em bases científicas que possam contribuir para implementação de novas estratégias voltadas para políticas de maior alcance social.

De acordo com o estatuído nos artigos 14 a 17, da Constituição Federal de 1988, cabe ao Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte atuar como fiscal das regras democráticas, obedecida a composição disposta nos artigos 120 e 121 da Carta Magna. Obediente a isso, o ordenador de despesas, instância maior da organização, deve executar os recursos orçamentários e financeiros da maneira mais adequada possível, em estrita observância à legalidade, à economicidade, e principalmente, deixar evidenciar a supremacia do interesse público sobre o particular.

Nesta ótica, avaliar as ações de planejamento existentes no processo de tomada de decisões do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, utilizando o planejamento de forma eficaz será um passo significativo.

No Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte são executados em média, a cada ano, recursos da ordem de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), de acordo com dados extraídos do SIAFI – Sistema de Administração Financeira do Governo Federal. Destes, aproximadamente 30% (trinta por cento), perfazendo R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais), referem-se a custeio, ingressos destinados à manutenção da máquina, quantia esta, bastante relevante se compararmos com outras instituições do porte do Tribunal. Estes recursos recebem intervenção direta do ordenador de despesas que deve ser capaz de gerenciá-los da maneira mais adequada possível.

Por conseguinte, o Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Norte necessita evoluir com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento sócio-econômico-cultural do mundo moderno. Para acompanhar essa evolução, não lhe pode faltar criatividade e inovações. Adotar uma política de desenvolvimento, em especial, do capital intelectual, capaz de habilitar o indivíduo de modo integrado, procurando proporcionar-lhe dignidade, justiça e bem-estar, dando à comunidade um exemplo de grandeza e importância.

Para isso, é preciso conhecer a maneira como funciona esse Tribunal, uma vez que a tendência dos órgãos públicos no Brasil é caminhar para a gestão. Por isso mesmo, considerando ser o Tribunal Regional Eleitoral um órgão que executa suas tarefas, constitucionalmente, com total autonomia administrativa e financeira, torna-se necessário que o ordenador de despesas conheça a estrutura da entidade que dirige. Nesta visão, a pretensão deste estudo é evidenciar as ações de planejamento que influenciam na gestão da execução orçamentária e financeira, a fim de que a Administração possa ser auxiliada na execução de sua despesa e gerência de sua receita.

O problema de pesquisa objeto deste estudo é: **em que medida as ações de planejamento influenciam a gestão dos recursos orçamentários e financeiros no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte?**

As respostas a este problema serão evidenciadas por intermédio da pesquisa científica. O problema relaciona as ações de planejamento à gestão dos recursos orçamentários e financeiros na Administração do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte.

Toda pesquisa científica possui um objetivo a alcançar, o qual é derivado de um problema científico que o pesquisador busca resolver. Ferrari (1982, p. 167), afirma que “a pesquisa tem por finalidade tentar conhecer e explicar os fenômenos que ocorrem no mundo existencial, isto é, a forma como se processam a sua estrutura e função, as mudanças que se operam, e até que ponto podem ser controlados e orientados.” Nesse sentido, o estudo investigativo aqui proposto tem como objetivo geral **identificar de que maneira as ações de planejamento estão influenciando na gestão dos recursos orçamentários e financeiros do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte.**

Os objetivos específicos do estudo proposto são os seguintes:

1. Identificar quais ações de programação existem na gestão dos recursos orçamentários e financeiros;
2. Verificar de que forma estão sendo executados os recursos orçamentários e financeiros;
3. Verificar de que forma está sendo controlada a gestão dos recursos orçamentários e financeiros;
4. Identificar a articulação existente entre as ações de planejamento e a gestão dos recursos orçamentários e financeiros;
5. Identificar as ações de planejamento que podem ser implementadas pelo Tribunal Regional Eleitoral, objetivando melhoria no planejamento da gestão dos recursos orçamentários e financeiros.

As questões de pesquisa que orientarão o estudo são as seguintes:

1. Quais ações de programação existem na gestão dos recursos orçamentários e financeiros?
2. De que forma estão sendo executados os recursos orçamentários e financeiros?
3. De que forma está sendo controlada a gestão dos recursos orçamentários e financeiros?
4. Qual articulação existente entre as ações de planejamento e a gestão dos recursos orçamentários e financeiros?
5. Quais ações de planejamento podem ser implementadas pelo Tribunal Regional Eleitoral, objetivando melhoria no planejamento da gestão dos recursos orçamentários e financeiros?

Na seqüência apresentam-se as bases teóricas que serviram de fundamentação para o estudo. Nesta fase, são abordadas as formas de planejamento, as reformas de estado e a responsabilização dos agentes envolvidos no processo de programação, execução e controle das despesas e receitas públicas.

## **2 – PANORAMA ATUAL**

A política brasileira relativa ao controle dos gastos públicos, apesar da teoria, na prática ainda é deficiente. Se a teoria fosse seguida à risca, não haveria necessidade de implementar outras formas de controle. Todavia, apesar da existência de tantos instrumentos, não pode a população preterir a política de controle social, a transparência de aplicação dos recursos e sobretudo a responsabilização dos agentes detentores do poder público ao longo das respectivas gestões.

Para isso, os cidadãos deverão estar munidos da informação, uma das melhores armas, senão a melhor, para que eles atuem.

Dois grandes aliados que a sociedade democrática terá, no processo atual, serão: a gestão participativa na formulação de políticas públicas, daí a importância do orçamento participativo e a “accountability”, esta última voltada para verificar a prestação de contas da aplicação dos recursos públicos aos cidadãos, como também, a possibilidade de responsabilização dos agentes detentores do poder.

Analisando o momento da política adotada neste País, percebe-se a necessidade de implementar outras formas de controle, visando, consoante Carvalho (1997, p. 10):

- melhorar a relação custo-efetividade da produção de bens e serviços pelo setor estatal;
- melhorar a qualidade desses bens e serviços;
- tornar o setor público provedor de bens e serviços mais responsável perante as necessidades dos consumidores;
- dar aos representantes eleitos maior controle sobre os recursos que foram utilizados.

Com a edição da Lei Complementar nº 101, publicada em 04 de maio de 2000, foram estabelecidos os princípios da boa e regular gestão dos recursos públicos, pressupondo a ação planejada e transparente, determinando para o Gestor público, a exigência de atendimento a limites de gastos com pessoal e com endividamento para os órgãos e poderes relacionados pela norma em questão. Observa-se também outros novos dispositivos e parâmetros que referidos entes devem observar, particularmente no alcance das metas físicas previstas e nos resultados dos programas e ações finalísticos executados.

No Brasil, a responsabilidade do gestor de recursos públicos é derivada do Congresso Nacional, onde se concentram os representantes do povo, e é diante dele que os resultados devem ser avaliados. Por outro lado aponta que essa responsabilidade adquire conotações especiais e muito particulares, devido à fragmentação de poder, em função do grande número de repartições, nas quais as atribuições de responsabilidades e a transferência das mesmas entre os funcionários se produzem com muita intensidade, de maneira a afetar a motivação pessoal. Em virtude disto, aponta-se como principal consequência o surgimento dos conflitos de interesses, o qual por sua vez provoca afetações significativamente “nefastas” no processo decisório das organizações.

O Estado brasileiro, de acordo com Motta (1996), possui fortes remanescências de uma sociedade tradicional de características semi-feudais, ou como evidencia Teixeira (1994), cristalizou-se nessa estrutura um princípio de autoridade altamente centralizada.

Essa máquina é caracterizada por uma estrutura altamente centralizada na tomada de decisões, com uma forte concentração do poder decisório nas mãos dos órgãos superiores, acarretando-lhe sobrecarga de trabalho e absorvendo o tempo que seria destinado às questões vitais, como planejamento e avaliação de suas ações, além de cercear as iniciativas de funcionários, acarretando um desgaste pessoal dos servidores e uma perda considerável de recursos humanos.

Consultando Matus (1996), percebe-se que “planejar” significa calcular a média existente entre o conhecimento e a ação, é o cálculo que precede e preside a ação.

Lopes (1990), vem afirmar que o planejamento, num sentido genérico, consiste num processo que estabelece objetivos, define linhas de ação e planos detalhados para atingi-los e determina recursos necessários à consecução dos mencionados objetivos. É ainda, um método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes.

Para Carvalho (apud OLIVEIRA, 1979), o processo de planejamento é organizacional e formal, principalmente nas organizações que têm suas estruturas assentadas sobre a racionalidade implícita na idéia de organização burocrática que induz a pensar a realidade administrativa como racional, controlável e passível de ser uniformizada.

Na mesma linha Rocha (apud OLIVEIRA, 1998, p. 39), evidencia que “o planejamento é um instrumento que busca o conhecimento de uma realidade, integrando diferentes aspectos numa idéia síntese, de forma a permitir intervenções mais seguras voltadas para as metas desejadas”.

Planejar de forma estratégica, de acordo com Oliveira (2002), é definir o processo administrativo que vem a proporcionar a sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela organização, visando interação com o ambiente e atuando de forma inovadora e diferenciada. Considera, também, as premissas básicas que a instituição deve respeitar para que o processo estratégico tenha coerência e sustentação decisória.

Um planejamento para ser eficaz, deve ser executado, estrategicamente, de forma permanente, em diversas fases, fundamentado em bases científicas, a fim de que possa produzir os resultados desejados para a instituição. Vejamos algumas dessas fases:

a) Definição da missão: identifica o papel da instituição dentro das diretrizes governamentais, tanto globais, quanto setoriais;

b) Definição da visão de futuro: após definir o ambiente no qual a instituição atua no presente, projeta-se o ambiente a médio e a longo prazo, planejando-se onde e como a instituição deverá estar nesses ambientes futuros;

c) Identificação e definição dos resultados sociais: benefícios, efeitos ou impactos sociais diretos ou indiretos, intencionais ou não;

d) Identificação das atividades-fins e definição dos objetivos estratégicos: identificar as ações desenvolvidas pela instituição na realização da sua missão, bem como a descrição dos resultados gerais no cumprimento da sua missão e que tenham resultado direto no atendimento das necessidades e anseios dos clientes/usuários;

e) Identificação de fatores críticos de sucesso e definição de prioridades estratégicas: identificar o fator crítico como condição necessária para que um objetivo estratégico ou atividade-fim se concretize. Definir prioridades é o escalonamento das estratégias, seguindo um critério de grau de essencialidade.

O planejamento operacional, de acordo com Oliveira (2002) deve conter detalhadamente:

- os recursos necessários para seu desenvolvimento e implantação;
- os procedimentos básicos a serem adotados;
- os produtos ou resultados finais esperados;
- os prazos estabelecidos;
- os responsáveis pela sua execução e implantação.

Para o estudo, utilizaremos o planejamento do tipo operacional ou tradicional, acreditando ser o instrumento que mais contribuirá para melhoria da gestão dos recursos orçamentários e financeiros no âmbito do tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte.

No estudo do sistema de processo orçamentário, as questões conceituais e de estrutura devem ser levadas em consideração tanto quanto os aspectos do processo e da dinâmica procedimental.

O modelo de planejamento orçamentário e financeiro dependerá dos objetivos da empresa de acordo com o que ela deseja alcançar, podendo ser a curto, médio ou longo prazo. Contudo, tal modelo deve ser bastante flexível, capaz de se adaptar às diversas mudanças que poderão ocorrer durante a sua execução.

Exemplificando, Giacomoni (1989, p. 167) evidencia que “o sistema digestivo determina de que forma deve dar-se o processo digestivo, isto é, o funcionamento da digestão”. Associando “sistema” à estrutura e, “processo” a funcionamento.

### 3 – O TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO NORTE.

A Justiça Eleitoral, segundo MEDEIROS (1995, p. 15), foi instituída em 1932, por intermédio do Decreto-Lei nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Tal decreto, ainda em vigor, é o atual Código Eleitoral, o qual unificou a Justiça Eleitoral em todo o estado brasileiro. Nessa mesma data, no Rio Grande do Norte, foi criado o atual Tribunal Regional Eleitoral sob a presidência do Desembargador Luís Tavares de Lira.

Em 10 de junho de 1980 foram inauguradas as atuais instalações, situadas à Praça André de Albuquerque, 535, Cidade Alta. Em 1994, deu-se início o processo de reestruturação do Tribunal, por intermédio da Lei 8.868, de 14 de abril de 1994. Foi criado e posto em prática o atual organograma. Em 1996, com o advento da Lei 9.421, evidenciou-se a atual estrutura dos cargos e salários do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte.

### 4 – METODOLOGIA DA PESQUISA

A ciência, segundo Rudio (1998, p. 16), tem a pesquisa como o modo próprio de obter conhecimento da realidade empírica. Entre tais modos, está o descritivo, consistindo em abstrair informação do que existe, a fim de poder descrever e interpretar a realidade. Secundando Van Dalen e Meyer, citados por Rudio (1998), observa-se que o estudo descritivo tem por finalidade descobrir de que maneira e por que ocorrem os fenômenos.

Este estudo possui um caráter exploratório e descritivo. Exploratório no sentido de que se propõe a desenvolver e a esclarecer conceitos, como também alterá-los, de modo que forneça a outros estudos, hipóteses pesquisáveis. De acordo com Vergara (2000, p. 45), "*A investigação exploratória é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado*".

Também será utilizada a tipologia de pesquisa de campo. De acordo com Vergara (2000), a pesquisa de campo é investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo. Neste tipo de pesquisa serão utilizados formulários.

No presente caso, considerando que a presente pesquisa foi voltada para um estudo de caso, o ambiente da pesquisa a ser analisada consistiu nos agentes envolvidos no planejamento, execução e controle dos recursos orçamentários e financeiros no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Norte, envolvendo a Coordenadoria Orçamentária e Financeira – COF, com 04 (quatro) servidores, a Seção de Programação Orçamentária e Financeira – SPOF, com 03 (três) servidores, a Seção de Execução Orçamentária e Financeira – SEOF, com 05 (cinco) servidores e a Seção de Contabilidade – SC, com 03 (quatro), totalizando 15 servidores.

A coleta de dados consiste numa etapa de grande importância para a realização de uma pesquisa de cunho científico. Deve, portanto, ser realizada obedecendo a critérios científicos.

Para Bruyne (1977, p. 210):

*... a coleta dos dados obedece essencialmente a critérios de fidelidade e de validade, além dos critérios de qualidade (exatidão, precisão dos dados) e de eficiência (custo da informação). Sua validade levanta questões de natureza epistemológica sobre o valor dos processos de coleta e dos próprios dados.*

Os instrumentos de coleta de dados são construídos em conformidade com os dados que se deseja alcançar, a partir das questões de pesquisa levantadas.

No presente estudo, foram utilizados dados primários e secundários. As principais fontes de dados consistiram em dados primários procedentes dos agentes envolvidos no processo planejamento, execução e controle dos recursos orçamentários e financeiros.

Para tais servidores, foi aplicado por este pesquisador, um questionário a ser preenchido pelo respondente. Esse questionário é composto de questões abertas, fechadas e de forma de escala Likert. O questionário apresenta 5 partes: I – perfil profissional – 10 questões; II –

informações sobre programação orçamentária e financeira – 14 questões; III – informações sobre execução orçamentária e financeira – 8 questões; IV – informações sobre controle da execução orçamentária e financeira – 10 questões; e, V – articulação entre os setores do TRE/RN – 7 questões.

Em geral na técnica do questionário o pesquisado responde às perguntas sem a presença do pesquisador. No presente projeto de pesquisa, contudo, as respostas foram dadas na presença deste pesquisador, objetivando facilitar o respondente para a adequada compreensão das perguntas, como também para agilizar o retorno dos questionários, o que geralmente não ocorre quando são distribuídos para que se respondam sem a presença do pesquisador e sejam devolvidos posteriormente.

Os dados secundários foram coletados através de documentos existentes: Leis, manuais, portarias, resoluções, organogramas, plano de treinamento bem como dos dados disponíveis em publicações.

## **5- APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DA PESQUISA**

Neste capítulo serão relatados os resultados da pesquisa com base em técnicas de estatísticas descritivas e análise quantitativa, englobando os dados colhidos por intermédio dos questionários e dos documentos referente às ações de planejamento na gestão dos recursos orçamentários e financeiros do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte.

As ações de programação orçamentária e financeira devem estar voltadas para os planos governamentais, ou seja, deverão colocar-se em função dos recursos orçamentários e financeiros disponíveis. De acordo com a pesquisa, 73% dos entrevistados informaram que os pedidos são efetuados na época própria, 18% afirmaram que isto acontece às vezes e 9% indicaram que isto acontece quase sempre. Isto indica que, apesar de os recursos oriundos do orçamento ordinário não cobrirem todas as necessidades, o tribunal está atento para, na falta de ditos recursos, solicitá-los. Isto reforça a tese de que a gestão não deve usar o planejamento como amarras, uma vez que isto dificultaria o desempenho da entidade em termos de cobertura das demandas do tribunal. O planejamento deve ser usado como instrumento norteador das ações, como um sistema de acompanhamento das mudanças que vierem a acontecer.

Em relação às medidas para aperfeiçoamento e correção dos procedimentos verificados, 56% dos respondentes afirmaram que as medidas necessárias acontecem sempre ou quase sempre. Isto demonstra a tentativa de melhorar os atos de gestão, com o objetivo de melhorar a aplicação dos recursos orçamentários e financeiros no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. Já 44% dos respondentes às vezes (33%) e raramente (11%).

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é o órgão que centraliza os recursos destinados à instituição da Justiça Eleitoral. Todas as necessidades aqui encontradas são a ele solicitadas. De acordo com o gráfico 12, 70% dos respondentes informaram que sempre ou quase sempre são efetuados pedidos ao Tribunal Superior Eleitoral. Para os restantes 30%, às vezes (20%) e raramente (10%) são feitos os pedidos correspondentes ao TSE.

Na fase de projeção, de acordo com Oliveira (2002, p. 249), para implementar com mais precisão, é necessário utilizar os relatórios informativos utilizados sobre os trabalhos já executados. Tais trabalhos servirão de base para projetar os gastos públicos durante o ano de gestão. Percebe-se que a maioria (90%) informou que sempre ou quase sempre é projetada mensalmente a despesa de pessoal e custeio.

A execução das despesas na área pública está albergada na lei 4.320/64. Por força de tal ordenamento, o Tribunal tem observado isto com bastante atenção. Não obstante, entendemos que recursos públicos pertencem a todos e merecem o máximo de zelo. Constitucionalmente, os Tribunais Regionais Eleitorais possuem autonomia na gerência de seus recursos, todavia, no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, de acordo com a pesquisa, esta autonomia não é total. De acordo com a pesquisa, 70% dos respondentes afirmaram que o Tribunal não

possui total autonomia para gerir seus recursos. Apenas 30% afirmaram que o TRE/RN tem total autonomia para gerir os recursos orçamentários e financeiros a ele destinados.

A execução da despesa pública obedecerá aos ditames dos artigos 47 a 74 da Lei 4.320/64. Atendendo a estes dispositivos, 90% informaram que o TRE/RN faz sempre um acompanhamento constante da execução da despesa, em obediência aos preceitos legais.

Com o advento do orçamento-programa, implementado com a Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, as despesas públicas são indicadas por áreas de carências, depois de identificados os fins. Estas áreas são identificadas como funções. No Tribunal, os recursos orçamentários, quando autorizados, chegam no seu total, para em seguida serem encaminhados a seus devidos programas de trabalho. De acordo com a pesquisa, 70% entende que são solicitadas sempre nas épocas próprias as alterações do quadro de detalhamento da despesa e 30% informa que isto quase sempre é efetuado.

As organizações públicas, para efeito de controle das dotações públicas, utilizam o cronograma de desembolso, instrumentado de acordo com as necessidades, distribuídas ao longo do exercício social. Consoante os dados coletados, 73% dos respondentes entendem que há controle dos créditos orçamentários e adicionais. Tal controle observará a legalidade dos atos, a fidelidade funcional e o cumprimento do programa de trabalho, conforme estabelecido no art. 58 da Lei 4.320/64.

Em relação a tal observância quanto aos requisitos legais na emissão das notas de empenho, o Tribunal tem sido atencioso. Todavia, para 27% dos respondentes não se observa os requisitos legais, especificamente a emissão prévia de empenho.

A despesa executada nos órgãos públicos deverá obedecer a três fases: empenho, que é o momento em que a autoridade autoriza a realização do ato; liquidação, oportunidade em que se verifica se tal ato foi realizado de acordo com os ditames legais; e o pagamento, época em que quem prestou os serviços ou forneceu os bens deverá receber sua contrapartida. De acordo com a pesquisa, 91% afirmaram que as despesas só são pagas após liquidação e autorização do ordenador de despesas.

Dos recursos orçamentários destinados ao TRE/RN, 70% são utilizados para pagamento de salários. Tais recursos devem ser encaminhados tempestivamente. Este argumento está sob o amparo de Piscitelli (1996, p. 130), o qual afirma que os recursos para pagamento da folha de pessoal somente poderão ser entregues aos agentes financeiros executores na data em que deverá ocorrer o crédito na conta dos servidores.

O fato de os gastos públicos não possuírem identidade, posto que a “coisa pública” é encarada como “coisa de ninguém”, tem sido motivo de preocupação para quem tem o dever de gerir e, obediente a “accountability”, prestar contas. 80% dos respondentes indicam que há um controle efetivo quanto aos aspectos legais e contábeis da despesa pública. Tal percentual precisa ser majorado, uma vez que um detentor de recursos públicos deseja ou sente a necessidade de controla-los integralmente.

Consoante instrução normativa nº 05, de 06 de novembro de 1996, da Secretaria do Tesouro Nacional, cuja observância está prevista SIAFI, órgão de controle dos recursos públicos do governo federal, os entes que integram a administração pública brasileira devem efetuar a conformidade contábil diária, objetivando verificar se os registros da despesa pública estão sendo corretamente aplicados, oportunizando aos servidores que atuam no controle dos recursos públicos verificar se as adequações contábeis no tribunal estão sendo efetuadas dentro dos princípios que norteiam a administração pública.

O manuseio de recursos financeiros - papel-moeda - é a parte mais sensível em qualquer organização, e, por ser sensível, é bastante passível de haver desvios. Na administração pública, isto acentua-se mais ainda, pois há uma carência de identidade dos recursos públicos. Com a implantação do Sistema de Administração Financeira Federal – SIAFI, obrigatório para todo o executivo federal, reduziram-se bastante tais desvios, pois a moeda passou a ser eletrônica, facilitando o controle destes recursos.

Os demonstrativos contábeis elaborados pela Administração Pública devem refletir os resultados alcançados em determinados períodos. A partir daí, deve ser feita uma análise para que se forneçam informações, as quais serão transformadas em diretrizes para melhor escolha, visando a boa e regular aplicação dos recursos públicos. No Tribunal Regional Eleitoral, todavia, não há total e adequada preocupação com a análise dos balancetes e demonstrativos, fato evidenciado na pesquisa, em que mais da metade (55%) entende não acontecer sempre o estudo desses instrumentos.

Para a variável “controle”, 64% dos agentes entendem haver sempre controle dos contratos, observância normativa do Decreto nº 200/67. Evidenciando que o controle dos atos administrativos é ato basilar da administração pública, devendo ser obedecido literalmente. No entanto, 36% dos agentes responderam que quase sempre e às vezes o controle dos contratos firmados pelo TRE/RN, ocorre.

O sistema atual do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte está amparado na lei nº 4.320/64, a qual dispõe sobre elaboração e controle de orçamento. Todavia, considerando que agentes são os responsáveis pelo encaminhamento dos atos de gestão, entendemos ser possível a busca de novas ferramentas direcionadas à melhoria da qualidade dos serviços prestados ou à disposição da sociedade. De acordo com a pesquisa, 36% dos entrevistados afirmaram não conhecer o processo decisório. Isto demonstra que o sistema necessita ser mais transparente, vez que nem todos os servidores envolvidos conhecem como as ações neste Tribunal são conduzidas.

Morgan (1996, p. 87), à luz dos ensinamentos, evidencia que o enfoque da tomada de decisão em organizações tem criado uma nova forma de pensar sobre como as entidades realmente operam e tem feito contribuições à compreensão do planejamento organizacional. As organizações, de maneira genérica, não podem ser perfeitamente racionais, posto que os seus membros têm habilidades limitadas para o processamento de informações, consoante Simon apud Morgan (1996, p. 85).

As decisões, quando tomadas coletivamente, têm um alcance superior àquelas tomadas isoladamente, individualmente. No Tribunal isto tem se refletido de maneira substancial. A pesquisa demonstrou que a minoria (9%) dos agentes envolvidos acha que sempre são realizadas e avaliadas as reuniões com as chefias.

## **6- CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**

### **6.1 - Conclusão**

A partir da interpretação das informações recolhidas com a pesquisa de campo realizada na Coordenadoria de Orçamento e Finanças, órgão vinculado à Secretaria de Administração e Orçamento do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, e apoiando-se no referencial teórico, instrumento que dá sustentação ao respectivo trabalho, foi possível chegar a diversas conclusões.

Assim, em relação às ações de planejamento na gestão dos recursos orçamentários e financeiros, pode-se afirmar que, apesar de estar sempre em evidência nos relatórios de gestão e discursos dos agentes decisores, tais ações de planejamento, mesmo com todo esforço, ainda não estão consolidadas. Percebe-se que o grande mote do processo de execução orçamentária e financeira no Tribunal tem sido a ausência de discussões e de formas de encaminhamento das ações de planejamento que serviriam como guia para as decisões das autoridades superiores. Isso causa certas expectativas, tanto no nível gerencial, em todas as linhas de comando, como nos subordinados.

Entre as variáveis que dificultam a ação dos decisores, destacam-se a falta de acompanhamento e avaliação das ações diretivas, da participação mais evidente dos subordinados nos resultados alcançados, e também da indefinição de algumas diretrizes gerais dentro da área.

A falta de coordenação é facilmente identificada no momento em que se questiona como se encontra a cooperação entre os setores/seções, posto que poucos contribuem para melhorar a interação objetivando alcançar resultados mais satisfatórios. Percebe-se também que a instituição não vem utilizando o planejamento, mesmo em sua forma tradicional, para acompanhamento dos resultados. Também há preocupação visível em melhorar os meios, de forma a torná-los mais eficientes e eficazes.

A maioria das ações de planejamento da gestão dos recursos orçamentários e financeiros tem sido aplicada convenientemente. Todavia, a busca pela integração entre tais ações não tem alcançado o resultado esperado. Tal fato tem ocasionado uma heterogeneidade de procedimentos dentro da área operacional, o que significa a diversificação das ações dentro das unidades operacionais.

Os instrumentos de comunicação são considerados deficientes. Em grande parte, são originados do centralismo arraigado na instituição em nível local e nacional. A deficiência de uma comunicação mais ativa prejudica o processo das ações de planejamento, criando resistências à interação de servidores, aumentando a distância entre o nível tático e operacional e gerando descomprometimento dos servidores que não estão envolvidos diretamente no processo.

O TRE/RN não adota um modelo específico de execução dos recursos orçamentários e financeiros. Essa indefinição gera dúvidas para os servidores operacionais e cria dificuldades de conceituação de metas e objetivos naqueles que tomam a última decisão. Isso fica melhor explicitado no momento que são questionados dois pontos: de que maneira ocorre o processo decisório e se de fato o Tribunal possui autonomia para tomar suas decisões.

As ações são executadas sempre ou quase sempre de forma adequada, obedecendo aos ditames da lei, posto que se trata de atos administrativos, e todo ato administrativo é regido por forças normativas. Quando os servidores são convidados a agirem fora desta área, ou seja, quando é necessário tomar uma decisão, é perceptível que eles se apresentam com precaução exagerada, haja vista indicarem que, apesar da autonomia do tribunal anotada na constituição federal, pouco se tem sentido no momento de encaminhar ações direcionadas à execução dos recursos orçamentários e financeiros.

A insegurança para fazer intervenções, apresentar propostas ou dar sugestões tem limitado a participação nas discussões das metas e diretrizes, não permitindo uma concepção mais holística dos objetivos da entidade.

Isto posto, verifica-se que o processo de planejamento das ações deverá ser mais participativo, tanto na elaboração das propostas de trabalho (objetivos e diretrizes) como na tomada de decisões, a qual se mostra de forma centralizada, contrariando a realidade atual prevista na reforma administrativa do Estado Brasileiro.

É com base nesse diagnóstico institucional da Justiça Eleitoral que se consegue observar se as mudanças estão acontecendo, envolvendo os servidores em busca de melhores alternativas para soluções de problemas, quer sejam de ordem operacional ou gerencial.

## **6.2 - Recomendações**

Ser administrador não é tarefa fácil. Quando se trata de administrar a “coisa pública”, essa tarefa torna-se mais árdua, visto que o administrado, quando possui as informações, cobra com mais rigor a prestação de contas de seus recursos. E quando o administrador lida com recursos materiais e humanos, torna-se ainda mais complicado. Todavia, não se deve encarar isso como obstáculo. Deve-se buscar novas soluções para os problemas que surgirem. Pensando assim, é sempre tempo de renovar, de aprender a aprender e aprender.

No decorrer do trabalho pôde-se evidenciar os aspectos que atrapalham a gestão dos recursos públicos. A partir do momento que se tem ciência de tais variáveis, os gestores podem procurar formas de erradicá-las, no intuito de melhorar o processo de execução da “coisa pública”.

Algumas variáveis merecem atenção, destacando-se:

- A ausência de articulação entre os setores tem impedido o processo de execução da despesa pública;

- O desconhecimento do controle atrapalha os servidores quando são questionados sobre ações necessárias ao andamento do ato administrativo. Estes por desconhecerem tais informações, travam o processo;

- Há a necessidade de avaliar melhor as ações e dar conhecimento aos servidores, posto que muitos atos são encaminhados e acabam não alcançando seu objetivo, já que nascem sem saber que direção tomar;

- A cooperação entre os setores é carente. É necessário que haja mais atenção para com esta nesse momento.

Destarte, com um detalhamento e conhecimento das ações de planejamento na gestão dos recursos orçamentários e financeiros por parte dos servidores envolvidos diretamente ou indiretamente, coordenado com um programa de gerenciamento no tratamento das informações, os gestores poderão acompanhar com maior precisão as suas ações, o que trará melhores resultados e, conseqüentemente um maior alcance dos recursos aplicados em pró da sociedade.

Bem como, que este estudo possa servir como um passo inicial para outros estudos, melhorando e buscando novas alternativas para melhoria da aplicação dos recursos públicos.

## 7. REFERÊNCIAS

1. ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo/SP: Atlas, 1995.
2. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO. **Aspectos gerais dos orçamentos públicos e síntese quantitativa do orçamento da união de 1999**. 15 de dez 1999. Disponível em: <<http://www.abop.org.br/síntese.html>>. Acesso em 15 de jan 2002.
3. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Senado, 1988.
4. \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências.
5. \_\_\_\_\_. **Lei nº 4320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união, dos estados, dos municípios e do distrito federal.
6. \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
7. \_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 101**, de 40 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
8. \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.171**, de 05 de janeiro de 2001. Estima a receita e fixa a despesa da união para o exercício financeiro de 2001.
9. \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.266** de 24 de julho de 2001. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001 e dá outras providências.
10. CASTRO, Róbison Gonçalves. **Finanças Públicas**. 2. ed. Brasília/DF: Vestcon, 1996.
11. DANTAS, Sivanildo de Araújo. **A justiça eleitoral também é história**. Revista eleitoral, Natal/RN. v. 8. n. 2. Jul./dez.1995. 89 p.
12. FREITAS, Fernando. **Reflexão sobre o processo orçamentário**. 03 de mar 2002. Disponível em: <<http://www.virtual.server.com.br>>. Acesso 10 de fev 2002.
13. GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 6 ed. São Paulo/SP: Atlas, 1996.

14. GRANJEIRO, J. Wilson; CASTRO, Róbison G. de. **Administração pública**. 5. ed. Brasília/DF: Vestcon, 1999.
15. GUERRA, Evandro Martins. O controle da administração pública no sistema constitucional brasileiro. **Fórum de contratação e gestão pública**. v.1, n. 1, jan./2002. Belo Horizonte/MG: FÓRUM 2002.
16. KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo/SP: Atlas, 1996.
17. KROETZ, César Eduardo Stevens; MATOS, Wilson Castro de; FONTOURA, José Roberto de Araújo. Aplicação da teoria geral dos sistemas à Contabilidade. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília/DF, v. 27, n. 114, p. 20-28, nov./dez. 1998.
18. LIMA, Severino Cesário de. **Implantação de um sistema de auditoria interna na UFRN**. Natal/RN: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1996 (Monografia).
19. MACHADO Jr. J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro/RJ: IBAM, 1995.
20. MATUS, Carlos. **Adeus senhor presidente: governantes governados**. Tradução: Luís Felipe Rodriguez del Riego. São Paulo/SP: FUNDAP, 1996.
21. MAWAD, Ana Paula. **Accountability e controle social**. Instituto de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal. Curitiba: Zênite, 2002. n. 3.
22. MEDEIROS. Ivoncisio Meira de. **A justiça eleitoral no RN**. Revista do cinquentenário, Natal/RN. v. 1, 1999.
23. \_\_\_\_\_. **O poder judiciário no RN**. 1818-1992. Brasília/DF, 1996.
24. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo/SP: Malheiros editores, 1998.
25. MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Orçamento**. 15 de dez 1999. Disponível em: <<http://www.mog.gov.br/SOF/index.htm>>. Acesso em 10 de jan 2002.
26. MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão contemporânea: a ciência e arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro/RJ: Record. 7 ed., 1996.
27. NASCIMENTO, José Olavo. A orçamentação da despesa. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília/DF, v. 25, n. 100, p. 90-91. jul./ago. 1996.
28. OLIVEIRA, Francisco Marconi. **Planejamento e participação no contexto da gestão pública brasileira: o caso da 4ª região fiscal da secretaria da receita federal**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1998. (Dissertação).
29. PISCITELLI, Roberto Bocaccio et al. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 4. ed. São Paulo/SP: ATLAS, 1995.
30. REIS, Heraldo da Costa. Princípios fundamentais de contabilidade: resolução nº 750-93 do Conselho Federal de Contabilidade e a Lei 4.320/64. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília/DF, v. 25, n. 100, p. 32-44, jul./ago. 1996.
31. REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. São Paulo/SP: Atlas, 1979.
32. RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional Eleitoral. Resolução nº 001, de 1994. **Regimento Interno**, 1994.
33. \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. Resolução nº 001, de 1997. **Regulamento da Secretaria**, 1997.
34. ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte/MG: DEL Rey, 1994.
35. ROCHA, Juan Stuardo Yazile. Saúde e planejamento: novos paradigmas. **Revista de Administração Pública**, São Paulo/SP. v. 32, p. 135-145, mar./abr., 1998.

36. SILVA, José Jailson da. **Controle e execução orçamentária no tribunal regional eleitoral do rio grande do norte: um estudo de caso**. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1996 (Monografia).
37. SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 2. ed., São Paulo/SP: Atlas, 1991.
38. VIEIRA, Carlos. **Auditoria governamental**. Universidade Federal do Paraná, 1995.