

ISSN 1806-3497



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL  
**RIO GRANDE DO SUL**

# Revista do TRE-RS

---



**Porto Alegre**

v. 16 - número 33  
julho/dezembro 2011



PRESIDENTE

Des. Marco Aurélio dos Santos Caminha

VICE-PRESIDENTE E CORREGEDOR REGIONAL ELEITORAL

Des. Gaspar Marques Batista

MEMBROS EFETIVOS

Dr. Artur dos Santos e Almeida

Dr. Hamilton Langaro Dipp

Dr. Eduardo Kothe Werlang

Desa. Federal Maria Lúcia Luz Leiria

PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL

Dr. Carlos Augusto da Silva Cazarré

MEMBROS SUBSTITUTOS

Des. Alzir Felipe Schmitz

Des. Marco Aurélio Heinz

Dr. Leonardo Tricot Saldanha

Dr. Luis Felipe Paim Fernandes

Dr. Ingo Wolfgang Sarlet

Des. Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz

PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL SUBSTITUTO

Dr. Fábio Bento Alves

DIRETOR-GERAL DA SECRETARIA

Dr. Antônio Augusto Portinho da Cunha



COMISSÃO EDITORIAL

Des. Gaspar Marques Batista - Presidente

Dr. Antônio Augusto Portinho da Cunha

Dr. Josemar dos Santos Riesgo

Dr. Marco Antonio Duarte Pereira

Bel. João Antonio Friedrich

CONSELHO EDITORIAL

Dr. Adalberto de Souza Pasqualotto

Dr. Antônio Dionísio Lopes

Dr. Antônio Guilherme Tanger Jardim

Dr. Carlos Mário da Silva Velloso

Dr. Fabrício Dreyer de Avila Pozzebon

Dr. José Antônio Paganella Boschi

Dr. Joel José Cândido

Dr. Pedro Henrique Távora Niess

Dr. Rolf Hanssen Madaleno

Tiragem: 550 exemplares.

---

Revista do TRE-RS / Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. - v. 16- , n. 33 (jul./dez. 2011) - Porto Alegre : TRE/RS, 2011- 188 p.

Semestral  
Quadrimestral (1996-2010)  
ISSN 1806-3497

1. Direito eleitoral - periódicos. I. Rio Grande do Sul. Tribunal Regional Eleitoral.

CDU 342.8(816.5)(05)

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Coordenadoria de Gestão da Informação / Seção de Documentação

EDITOR-CHEFE

João Antonio Friedrich

EDITOR

Alfredo Mauricio Dias de Moraes

INDEXAÇÃO

Ermes Marcolin

REVISÃO

Margaret Berni da Fontoura

Susana Migliorim Torres

EDITORAÇÃO

Jefferson Luiz Trindade Wilson

Washington Luís Teodoro Prudêncio

BIBLIOTECÁRIA RESPONSÁVEL

Liliane Pinto Santa Helena

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Secretaria Judiciária

Coordenadoria de Gestão da Informação

Rua Duque de Caxias, 350 - 9º andar

Centro - 90010-280 - Porto Alegre/RS

Telefones: (51) 3216.9440 - 3216.9540 - Fax: (51) 3216.9438

[www.tre-rs.jus.br](http://www.tre-rs.jus.br) - [revistadotre@tre-rs.jus.br](mailto:revistadotre@tre-rs.jus.br)

*Os artigos assinados são de responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo da revista, desde que seja citada a fonte.*



Honra-me, novamente, como Presidente da Comissão Editorial, a ímpar oportunidade de poder ofertar à comunidade jurídica eleitoral mais uma edição da Revista do TRE-RS.

É com enorme satisfação que chegamos a 33ª edição, sempre com o firme propósito institucional de procurar servir de instrumento permanente de formação e difusão do conhecimento científico, além de franquear espaço para o debate de temas atuais do direito eleitoral, com a divulgação de rico e denso material de inquestionável utilidade para a contínua promoção do aperfeiçoamento dos operadores deste ramo do direito.

Desse modo, na esteira da linha editorial costumeira da Revista, é divulgado interessante e não menos instigante estudo intitulado “Potencialidade, gravidade e proporcionalidade: uma análise do art. 22, inciso XVI, da Lei Complementar n. 64/90”, da autoria do eminente Dr. Rodrigo López Zilio, Promotor de Justiça e ex-Promotor Eleitoral. O artigo aborda a nova sistemática da ação de investigação judicial a partir das alterações promovidas pela Lei Complementar 135/10 (conhecida como Lei da Ficha Limpa), percorrendo o autor com maestria sobre o tema, constituindo-se em valiosa contribuição doutrinária.

A exemplo das edições anteriores, publicam-se, na íntegra, significativos acórdãos da relatoria dos Juízes que integraram o Pleno do Tribunal no período de julho a dezembro de 2011. Logo em seguida, são colacionados pareceres proferidos, respectivamente, pelos ilustrados Procurador Regional Eleitoral, Dr. Carlos Augusto da Silva Cazarré, e Procurador Regional Eleitoral Substituto, Dr. Fábio Bento Alves.

A revista, que ora lhes apresento, representa, pois, indispensável fonte de consulta para todos os que atuam na construção e na realização do Direito Eleitoral.

**Des. Gaspar Marques Batista,**  
**Presidente da Comissão Editorial.**

|   |     |
|---|-----|
| APRESENTAÇÃO .....  | 9   |
| DOUTRINA  |     |
| Dr. Rodrigo López Zilio<br><i>Potencialidade, gravidade e proporcionalidade: uma análise do art. 22, inciso XVI, da Lei Complementar n. 64/90</i> ..... | 13  |
| ACÓRDÃOS  |     |
| Rel. Des. Marco Aurélio dos Santos Caminha<br><i>Processo Cl. 14 n. 392005</i> .....  | 37  |
| Rel. Des. Gaspar Marques Batista<br><i>Processo HC 253-14</i> .....   | 41  |
| Rel. Dr. Artur dos Santos e Almeida<br><i>Processo RC 100009-49</i> .....   | 49  |
| Rel. Dr. Hamilton Langaro Dipp<br><i>Processo EF 55</i> .....   | 59  |
| Rel. Dr. Eduardo Kothe Werlang<br><i>Processo Cta 263-58</i> .....  | 67  |
| Rel. Desa. Federal Maria Lúcia Luz Leiria<br><i>Processo Rp 8508-92</i> .....   | 81  |
| Rel. Des. Alzir Felipe Schmitz<br><i>Processo PAE 1932/2011</i> .....   | 97  |
| Rel. Dr. Leonardo Tricot Saldanha<br><i>Processo Pet 290-41</i> .....   | 103 |
| Rel. Dr. Luis Felipe Paim Fernandes<br><i>Processo PC 7214-05</i> .....   | 123 |
| PARECERES   |     |
| Dr. Carlos Augusto da Silva Cazarré<br><i>Processo Cta 263-58</i> .....   | 135 |
| Dr. Fábio Bento Alves<br><i>Recurso Eleitoral 88-30</i> .....   | 159 |

SENTENÇAS

Dr. Alexandre Kosby Boeira  
*Processo Representação n. 22-19.2012* ..... 171

ÍNDICE ..... 179

**POTENCIALIDADE, GRAVIDADE E PROPORCIONALIDADE: UMA ANÁLISE  
DO ART. 22, INCISO XVI, DA LEI COMPLEMENTAR N. 64/90**

**Rodrigo López Zilio\***

**Resumo:** Trata-se de artigo que analisa a nova sistemática da ação de investigação judicial eleitoral a partir das alterações promovidas pela LC 135/10 nos incisos XIV, XIV e XIV do art. 22 da LC 64/90. Introduce-se o tema com o estudo das condutas vedadas e do abuso de poder, traçando-se a diferenciação entre as representações específicas e as ações genéricas. A partir dessa bipartição, o texto avança para a distinção entre os conceitos de potencialidade e de proporcionalidade, bem como para o exame das condutas vedadas e da configuração do abuso de poder, trazendo à lume doutrina e precedentes jurisprudenciais do c. TSE. Aponta-se que uma das maiores - senão a mais importante - modificações trazidas no corpo da LC 135/10 é a revivificação da ação de investigação judicial eleitoral, pois o novo diploma legal prevê que: “para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”. No entanto, a interpretação da nova disposição legal deve ser feita em cotejo com o bem jurídico tutelado pelas ações de abuso genérico, que é a legitimidade e normalidade das eleições. Conclui-se que o efeito constitutivo do abuso de poder (em sua concepção genérica) permanece caracterizado pela potencialidade lesiva, a qual, agora, tem suas feições delineadas, no caso concreto, pela gravidade das circunstâncias do ilícito, cabendo ao julgador, no enfrentamento da questão posta em litígio e com base na prova exposta em juízo, concluir pela ocorrência (ou não) do ilícito eleitoral.

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar n. 135/10 (LC 135/10), também conhecida como Lei da Ficha Limpa, trouxe profundas e relevantes modificações no trato das inelegibilidades no Direito Brasileiro. Contudo, além das mudanças na restrição

---

\* PROMOTOR DE JUSTIÇA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PALESTRANTE DE DIREITO ELEITORAL NA FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO, NA ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, NO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DA VERBO JURÍDICO E NO INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO CULTURAL. AUTOR DA OBRA “DIREITO ELEITORAL: NOÇÕES PRELIMINARES, ELEGIBILIDADE E INELEGIBILIDADE, PROCESSO ELEITORAL (DA CONVENÇÃO PARTIDÁRIA À PRESTAÇÃO DE CONTAS) E AÇÕES ELEITORAIS”, EDITORA VERBO JURÍDICO.

à capacidade eleitoral passiva, passou quase despercebida da sociedade brasileira, talvez a mais robusta alteração concretizada pelo novo diploma legislativo: a revivificação da ação de investigação judicial eleitoral, dando nova ênfase punitiva aos atos de combate de abuso de poder praticados em detrimento do processo eleitoral.

Com efeito, a partir da edição da LC 135/10, torna-se possível, com a nova redação dada ao art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar n. 64/90 (LC 64/90), a cassação do registro ou do diploma do candidato que tenha praticado, ou se beneficiado, de ato de abuso de poder, mesmo que a decisão seja proferida após a proclamação dos eleitos, havendo, por consequência, a revogação do inciso XV do mesmo artigo. No mesmo diploma legislativo, ainda, restou acrescentado o inciso XVI ao art. 22, o qual estabelece que “para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”.

Este, pois, o tema sob debate, já que, em uma primeira leitura, pode-se concluir como esvaziada toda a construção doutrinária e jurisprudencial para a configuração do ato abusivo, na medida em que o legislador estatui que “não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado das eleições”, referindo-se apenas à “gravidade das circunstâncias” do ilícito. Assim, pois, se o julgador restringir-se a analisar o fato trazido à juízo com enfoque apenas na gravidade do ilícito, pode, inequivocamente, chegar à conclusão em descompasso com o estabelecido no ordenamento jurídico-constitucional.

Com efeito, da análise dos julgamentos levados a efeito pela Corte Superior Eleitoral, constata-se que os conceitos de potencialidade e proporcionalidade, por vezes, entrelaçam-se e fundem-se em uma definição única. Em verdade, a partir de uma avaliação criteriosa dos institutos de combate ao abuso de poder no processo eleitoral, verifica-se a plausibilidade de uma separação mais hermética dos conceitos de potencialidade e proporcionalidade, com diversidade de consequências jurídicas. Na mesma alheta, ainda, entende-se que o novo dispositivo legal trazido a lume pela LC n. 135/10, ao acrescentar o inciso XVI ao art. 22 da Lei das Inelegibilidades, harmoniza-se com o entendimento jurisprudencial dominante no próprio TSE.

## **2 CONDUTAS VEDADAS E ABUSO DE PODER: as representações específicas e as ações genéricas**

Considerado o espectro das ações de apuração de abuso, cujo

sancionamento importa em cassação do registro ou do diploma do candidato, pode-se vislumbrar uma subdivisão entre as ações genéricas e as representações específicas por descumprimento à Lei n. 9.504/97.

As ações genéricas têm como características: a) origem em diplomas normativos diversos (Código Eleitoral, Lei Complementar e Constituição Federal); b) a generalidade (ou seja, ausência de taxatividade); c) a possibilidade de responsabilização do candidato na condição de beneficiário do ato de abuso (prescinde-se de perquirir o elemento subjetivo do candidato); d) proteção de um bem jurídico comum (a normalidade e legitimidade do pleito), necessitando de prova da potencialidade lesiva do ato praticado para a procedência do pedido veiculado. São exemplos de ações genéricas: a ação de investigação judicial eleitoral (art. 22 LC n. 64/90), o recurso contra a expedição de diploma (art. 262, IV, CE) e a ação de impugnação ao mandato eletivo (art. 14, § 10, CF).

As representações específicas têm como características: a) origem em um diploma normativo comum (todas advêm do descumprimento da Lei n. 9.504/97); b) especificidade (adequação típica do fato); c) a responsabilidade do candidato, com exceção das condutas vedadas, encontra-se fundamentada na análise do elemento subjetivo; d) proteção a bens jurídicos diversos, sendo despiciendo cogitar de prova de potencialidade lesiva de o ato afetar a lisura do pleito. São exemplos de representações específicas por descumprimento à Lei n. 9.504/97: a representação por captação ilícita de sufrágio (art. 41-A LE), a representação por condutas vedadas (arts. 73, 74, 75 e 77 LE) e a representação por captação e gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais (art. 30-A LE).

A partir dessa bipartição, pode-se avançar para a distinção entre os conceitos de potencialidade e proporcionalidade - conquanto ambas as expressões, de um modo ou de outro, guardem relação com a gravidade dos fatos narrados.

## 2.1 Condutas Vedadas<sup>1</sup> (Art. 73 da LE)

Como assentado outrora:

---

<sup>1</sup> Todo o tópico de condutas vedadas, neste trabalho, é analisado exclusivamente com base no art. 73 da Lei n. 9.504/97, sem qualquer referência às demais condutas proscritas pelo legislador eleitoral (v.g., arts. 74, 75 e 77 LE), já que a diversidade de sancionamento acarreta, inequivocamente, a necessidade de tratamento diferenciado entre as respectivas vedações legais.

[ . . . ] pode-se conceituar os atos de conduta vedada como espécies de abuso de poder político que se manifestam através do desvirtuamento dos recursos materiais (incisos I, II, IV e § 10 do art. 73 da Lei n. 9.504/97), humanos (incisos III e V do art. 73 da Lei n. 9.504/97), financeiros (inciso VI, “a”, VII e VIII do art. 73 da Lei n. 9.504/97) e de comunicação (inciso VI, “b” e “c” do art. 73 da Lei n. 9.504/97) da Administração Pública (*lato sensu*).<sup>2</sup>

Em verdade, as condutas vedadas submetem-se ao princípio da taxatividade ou legalidade estrita<sup>3</sup>, ou seja, necessitam de prova da adequação típica do ato praticado à norma prevista em abstrato no ordenamento jurídico. Em síntese, pois, somente se configura a conduta vedada caso devidamente comprovado que o fato se ajusta ao texto do conteúdo previsto pela lei eleitoral. Assim, é indispensável que a conduta do agente público, na dicção do art. 73, § 1.º, da Lei n. 9.504/97, amolde-se ao comportamento abstratamente estabelecido como ilícito pelo legislador eleitoral.

---

<sup>2</sup> ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas) e ações eleitorais. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 500-501.

<sup>3</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 24.795. Eleição 2004. Recurso Especial. Representação. Conduta vedada (art. 73, IV e VI, “b”, da Lei n. 9.504/97). Não configurada. Cassação do registro. Impossibilidade. Propaganda divulgada no horário eleitoral gratuito não se confunde com propaganda institucional. Esta supõe o dispêndio de recursos públicos, autorizados por agentes (art. 73, § 1.º, da Lei n. 9.504/97). [ . . . ] *As condutas vedadas julgam-se objetivamente. Vale dizer, comprovada a prática do ato, incide a penalidade. As normas são rígidas. Pouco importa se o ato tem potencialidade para afetar o resultado do pleito. Em outras palavras, as chamadas condutas vedadas presumem comprometida a igualdade na competição, pela só comprovação da prática do ato. Exige-se, em consequência, a prévia descrição do tipo. A conduta deve corresponder ao tipo definido previamente. A falta de correspondência entre o ato e a hipótese descrita em lei poderá configurar uso indevido do poder de autoridade, que é vedado; não “conduta vedada”, nos termos da Lei das Eleições. Recursos Especiais conhecidos, mas desprovidos.* Rel. Min. Luiz Carlos Lopes Madeira, Brasília, DF, 26 de outubro de 2004. In: **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, publicado em sessão, 27 out, 2004. . Agravo de Instrumento n. 5.817. Representação. Candidato a prefeito. Art. 73, IV, da Lei n. 9.504/97. Programa habitacional. Doação de lotes. Decisão regional. Condenação. Alegação. Julgamento *ultra petita*. Não-configuração. Cassação. Registro ou diploma. Alegação. Hipótese de inelegibilidade. Improcedência. Precedentes. Conduta vedada. Configuração. Necessidade. Comprovação. Elementos. Ilícito eleitoral. 1. A delimitação da demanda não ocorre em função da fundamentação jurídica dada pela parte na inicial, mas sim pelos fatos postos à apreciação do julgador, além do que compete a este a tarefa de subsunção desses fatos à norma. 2. Conforme já assentado por esse Tribunal, “os limites do pedido são demarcados pela ratio petendi substancial, segundo os fatos imputados à parte” (Acórdãos n.s 3.066 e 3.363). 3. É pacífica a jurisprudência da Casa no sentido de que as sanções de cassação de registro de candidatura ou de diploma previstas em diversos dispositivos da Lei n. 9.504/97 (arts. 41-A, 73, 74, e 77) não implica inelegibilidade. 4. Em relação à condenação fundada no art. 73, IV, da Lei n. 9.504/97 aplica-se a regra do art. 257 do Código Eleitoral, que estabelece que “os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo”, resultando, portanto, a imediata execução da decisão. 5. Averiguada a necessidade de implementação das providências administrativas para adoção de programa

Como consequência do bem jurídico tutelado - que é a isonomia entre os candidatos (art. 73, *caput*, da Lei n. 9.504/97) -, o entendimento prevalente é que basta, tão só, a prática de uma conduta vedada para a caracterização do ilícito, afastando a tese da necessidade da prova da potencialidade lesiva do ato interferir no resultado do pleito. É que o legislador elegeu determinados padrões de comportamento de conduta como inadequados aos agentes públicos e, assim, o malferimento a esses arquétipos comportamentais merece reprimenda *ope legis*.

No entanto, com o fito de evitar punição injusta ou desarrazoada, tem-se adotado o princípio da proporcionalidade na aplicação das sanções, reservando-se a cassação do registro ou do diploma para atos que, efetivamente, demonstrem inequívoca gravosidade no processo eleitoral em curso. Se o fato não ostenta gravidade excessiva, reconhece-se a conduta vedada com a aplicação de sanção alternativa à cassação do registro ou diploma - seja a multa, suspensão da conduta ou exclusão dos recursos do fundo partidário. Neste norte, JAIRO GOMES<sup>4</sup> observa que:

[ . . . ] o fato de uma conduta ser vedada a agente estatal não significa que sempre e necessariamente leve à cassação do diploma, pois nesta seara incide o princípio da proporcionalidade, pelo qual a sanção deve ser sempre ponderada em função da lesão perpetrada ao bem jurídico. Em tese, uma conduta vedada pode ser sancionada com multa, com a só determinação da cessação ou mesmo com a invalidação do ato impugnado.

---

social, mostra-se óbvia a necessidade de rapidez por parte do administrador público, em face da natureza da situação e ponderando, ainda, o advento das restrições impostas pela lei eleitoral, com a proximidade do pleito, não se podendo, simplesmente, por meio dessa circunstância, se inferir o intento eleitoral do candidato. 6. Um candidato em campanha normalmente é instado a se manifestar sobre determinado programa que implementou ou pretende implementar, sendo assim permitido que se manifeste sobre ele, não podendo daí concluir-se o indevido uso promocional a que se refere o art. 73, IV, da Lei n. 9.504/97. 7. *Com relação às condutas vedadas, é imprescindível que estejam provados todos os elementos descritos na hipótese de incidência do ilícito eleitoral para a imputação das severas sanções de cassação de registro ou de diploma.* 8. Para a configuração da infração ao art. 73, IV, da Lei n. 9.504/97 faz-se necessária a efetiva distribuição de bens e serviços de caráter social. Agravo de instrumento provido. Recurso especial conhecido e provido. *Liminar deferida na Medida cautelar por ora mantida.* Rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, Brasília, DF, 16 de agosto de 2005. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, v. 1, p. 172, 16 set. 2005. (Grifos do autor)

<sup>4</sup>GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 515.

De fato, atualmente, o TSE tem prestigiado entendimento de que:

[ . . . ] as condutas vedadas constituem infrações que o *caput* da Lei n. 9.504/97 da Lei das Eleições, expressamente, estabelece que são tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, justificando, assim, as restrições impostas aos agentes públicos. A adoção do princípio da proporcionalidade, tendo em conta a gravidade da conduta, demonstra-se mais adequada para gradação e fixação das penalidades previstas nas hipóteses de condutas vedadas. Caracterizada a conduta vedada, a multa do § 4.º do art. 73 da Lei das Eleições é de aplicação impositiva, não havendo falar em princípio da insignificância, cabendo ao julgador, com base na conduta, estabelecer o *quantum* da multa que entender adequada ao caso concreto.<sup>5</sup>

Em suma, havendo adequação típica ocorrerá, de regra, o sancionamento respectivo, o qual deverá observar o princípio da proporcionalidade, ou seja, no caso concreto e com base na prova colhida na instrução processual, o juízo, sempre que possível, velará pela aplicação da sanção, mas com a proibição do excesso sancionatório. Dito de outro modo, a sanção a ser aplicada deve guardar razoabilidade com o ato praticado e com a quebra do bem jurídico tutelado; logo, sendo suficiente a imposição da multa para a reposição do status violado pela conduta vedada, é inadequada a cassação do registro ou do diploma do candidato.

Não há mais espaço, assim, para a teoria<sup>6</sup> da reserva legal do possível na seara das condutas vedadas. Ou seja, havendo a comprovação de que o ato configura conduta vedada, necessária, no mínimo, a fixação de pena de multa - a qual, se não paga, impede a quitação eleitoral (art. 11, §§ 7.º e 8.º LE). Em síntese, o princípio da reserva legal proporcional, como proposto pelo Min.

---

<sup>5</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 11.488. Representação. Art. 73, IV, da Lei n. 9.504/97. [ . . . ] Agravo regimental a que se nega provimento. Rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, Brasília, DF, 22 de outubro de 2009. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 226, p. 28, 30 nov. 2009. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

<sup>6</sup> Em verdade, a tese da reserva legal do possível somente teria lugar se mantido o entendimento - ainda aplicável às hipóteses previstas nos arts. 74, 75 e 77 da Lei das Eleições - de que a potencialidade lesiva é elemento caracterizador das condutas vedadas.

Gilmar Mendes<sup>7</sup>, equivale a reconhecer a aplicação do princípio da insignificância do Direito Eleitoral. No entanto, pela própria indisponibilidade dos interesses expostos em matéria eleitoral, na qual prevalece a tutela do interesse público de uma eleição sem máculas, é mínimo o espaço para discricionariedade do julgador. Assim, o reconhecimento da adequação típica tem por consectário lógico a fixação de apenamento - seja a aplicação da multa (em casos menos expressivos), seja a cassação do registro ou do diploma (em casos mais graves). A punição, no caso em tela, tem por base o desvalor da conduta praticada pelo agente público, ainda que o resultado visado não tenha sido, em sua plenitude, atingido.

*In casu*, ganha sobreleva a conduta em contrariedade ao direito praticada pelo agente público. Dito de outro modo, a censura recai sobre o comportamento humano contrário à lei das eleições, com prejuízo ao princípio da isonomia entre os candidatos. Registre-se, por necessário, que o legislador - ao catalogar as condutas proscritas aos agentes públicos - estabeleceu uma presunção de que as condutas vedadas aos agentes públicos, efetivamente, violam o princípio da igualdade entre os candidatos. É uma presunção objetiva de desigualdade que, reconhecida a incidência do suporte fático, tem como consequência a procedência do pedido veiculado na representação. Então, lícito concluir que, na percepção do legislador, não existe conduta vedada irrelevante, até mesmo porque se pune toda e qualquer conduta “tendente” a afetar a isonomia entre os candidatos. Por evidente que fatos rotundamente irrisórios ou extremamente insignificantes (v.g; uso de um papel para anotar um recado de realização de um comício) sequer têm adequação típica material e, pois, não são passíveis de configurar-se como conduta vedada. A ressalva, contudo, deve ser interpretada restritivamente e somente fatos de nenhuma relevância (ou relevância mínima) encontram albergue na ausência de adequação típica material. Na mesma direção é o escólio de JOSÉ JAIRO GOMES, quando assenta que:

[ . . . ] tendo em vista que o bem jurídico protegido é a igualdade no certame, a isonomia na disputa, não se exige que as condutas

---

<sup>7</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 4.592. Propaganda institucional. Obra pública. Solenidade de descerramento de placa inaugural com nome do chefe do Executivo local. Ausência de violação ao art. 73, VI, “b”, da Lei n. 9.504/97. Proibições contidas na Lei Eleitoral devem ser entendidas no contexto de uma reserva legal proporcional, sob pena de violação a outros princípios constitucionais. Agravo desprovido. Rel. Min. Gimar Ferreira Mendes, Brasília, DF, 03 de novembro de 2005. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 142, 09 dez. 2005.

proibidas ostentem potencialidade para lesar as eleições ou desequilibrar o pleito [ . . . ]. O que se impõe para a perfeição da conduta vedada é que o evento considerado tenha aptidão para lesionar o bem jurídico protegido pelo tipo em foco, no caso, a igualdade na disputa, e não propriamente as eleições como um todo. Assim, não chega a configurar o ilícito em tela hipóteses cerebrinas da lesão, bem como condutas absolutamente irrelevantes ou inócuas relativamente ao ferimento do bem jurídico salvaguardado.<sup>8</sup>

Concluindo que, em tais hipóteses, “embora possa haver tipicidade formal (no sentido de abstrata subsunção de uma conduta à regra ou tipo legal), não há necessária tipicidade material ou substancial”.<sup>9</sup>

Em regra, pois, havendo a conformação do ato praticado com uma das descrições típico-legais de conduta vedada (art. 73 LE), necessário o reconhecimento do ato proscrito pelo julgador, com a procedência do pedido formulado pelo autor da representação. O sancionamento a ser aplicado, no entanto, deve ter correspondência com a gravidade do ato praticado pelo agente público ou, ainda, com o benefício usufruído pelo titular de mandato eletivo (quando este não cometeu o ilícito). Assim, ao julgador incumbe verificar o ato praticado pelo agente público e as eventuais consequências na igualdade de condições para os pretendentes ao procedimento eletivo em curso, para, a partir de então, concluir pelo sancionamento mais adequado. É certo que, se a conduta ostentar grau de lesividade mínimo, suficiente a imposição da pena pecuniária (art. 73, § 4.º, LE); havendo grau de lesividade média, possível a aplicação de sanção pecuniária e, em sendo o caso, a exclusão dos recursos do fundo partidário para o partido ou coligação beneficiados; reconhecido o grau máximo de lesividade, porém, possível a aplicação de todas as sanções abstratamente previstas, inclusive a cassação do registro ou do diploma. É, em suma, a adoção do princípio da proporcionalidade na fixação das sanções por atos de condutas vedadas.

A questão a ser dirimida é: em face da conduta praticada e suas consequências práticas no processo eleitoral em curso, qual a sanção adequada (ou suficiente) a ser aplicada no caso concreto? Trata-se, em verdade, da concreção do binômio lesividade-relevância jurídica do ato praticado, em relação ao bem jurídico tutelado pela norma legal (isonomia entre os candidatos). A relevância

---

<sup>8</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 514.

<sup>9</sup> *Op. Cit.* p. 514.

jurídica é aferida tendo em vista o ato praticado em si mesmo, ao passo que a lesividade tem por diretriz a consequência do ato praticado em relação aos demais participantes do pleito.

No caso em tela, repita-se, a lesividade ou relevância jurídica do ato praticado deve ser cotejada com o bem jurídico tutelado - que é a isonomia entre os candidatos -, sendo despicienda a comparação do ato em relação ao processo eleitoral em curso como um todo. Neste sentido, extrai-se excerto do voto do Ministro Félix Fischer<sup>10</sup>, o qual obtempera que:

[ . . . ] para o resguardo do bem jurídico em questão (igualdade da disputa), parece mais adequado averiguar a proporcionalidade (relevância jurídica) do ilícito praticado pelo candidato em vez da potencialidade de dano no pleito eleitoral. Deve-se, portanto, averiguar como o evento inquinado de ilicitude prejudicou a igualdade na disputa, não sendo indispensável que tenha maculado as eleições como um todo. Conforme a gravidade do fato, pode-se optar pela aplicação das penas de cassação do registro ou do diploma e/ou multa no valor de cinco a cem mil UFIRs.

Em outras palavras, o grau de lesividade da conduta vedada guarda pertinência e adequação com a igualdade de condições (ou o equilíbrio) entre os

<sup>10</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 27.896. Agravo Regimental. Conduta vedada. Eleições 2006. Ausência do requisito de potencialidade. Elemento subjetivo. Não interferência. Insignificância. Não incidência. Proporcionalidade. Fixação da pena. Recurso provido. 1. A configuração da prática de conduta vedada independe de potencialidade lesiva para influenciar o resultado do pleito, bastando a mera ocorrência dos atos proibidos para atrair as sanções da lei. Precedentes: Rel. Min. Arnaldo Versiani, AI 11.488, DJe 02.10.09; Rel. Min. Marcelo Ribeiro, AgReg no REsp 27.197, DJe 19.6.09; Rel. Min. Cármen Lúcia, REsp 26.838, DJe 16.9.09. 2. O elemento subjetivo com que as partes praticam a infração não interfere na incidência das sanções previstas nos arts. 73 a 78 da Lei n. 9.504/97. 3. O juízo de proporcionalidade incide apenas no momento da fixação da pena. As circunstâncias fáticas devem servir para mostrar a relevância jurídica do ato praticado pelo candidato, interferindo no juízo de proporcionalidade utilizado na fixação da pena. (Rel. Min. Marcelo Ribeiro, AI n. 11.352/MA, de 08.10.09; Rel. para acórdão Min. Carlos Ayres Britto, REspe n. 27.737/PI, DJ de 15.9.08). 4. No caso, não cabe falar em insignificância, pois, utilizados o e-mail eletrônico da Câmara Municipal, computadores e servidor para promover candidaturas. Tratando-se de episódio isolado provocado por erro do assessor e havendo o reembolso do erário é proporcional a aplicação de multa no valor de 5.000 UFIRs, penalidade mínima prevista. 5. Agravo regimental provido para conhecer do recurso especial e dar-lhe provimento, reformando o acórdão proferido pelo e. TRE/SP para reconhecer a prática da conduta vedada prevista no art. 73, I, II e III, da Lei n. 9.504/97, aplicando multa no valor de 5.000 UFIRs. Rel. Min. Joaquim Benedito Barbosa Gomes. Rel designado Min. Felix Fischer, Brasília, DF, 08 de outubro de 2009. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 218, p. 43, 18 nov. 2009. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

candidatos ao processo eleitoral em curso. Assim, v.g., deve-se reconhecer - e punir - como conduta vedada se o ato, enquadrando-se em uma das hipóteses do art. 73 da Lei n. 9.504/97, influenciar na correlação de forças entre dois pretendentes ao pleito, ainda que não tenha afetado a lisura ou a normalidade das eleições (como um todo). Por exemplo, o uso de servidor público, em horário de expediente, atingindo a igualdade entre dois pretendentes a cargo do sistema proporcional (ainda que em posições intermediárias no quociente partidário) é suficiente, por si só, para se configurar como conduta vedada, ainda que incólume o processo eletivo como um todo. Neste ponto, aliás, perceptível a distinção: o cotejo da potencialidade deve ser aferido em um caráter objetivo, tendo por base o processo eletivo como um todo (ou seja, houve - ou não - mácula ao pleito, já que o bem jurídico é a normalidade ou lisura das eleições); o reconhecimento de uma conduta vedada é aferido tendo por diretriz a relação de igualdade na disputa entre os concorrentes ao pleito (caráter subjetivo ou personalíssimo - de candidato para candidato); havendo, por força do reconhecimento de uma conduta vedada, tratamento desigual entre dois quaisquer concorrentes, procede o pedido veiculado na representação, sendo a proporcionalidade critério de aplicação da sanção.

Reconhecida a possibilidade de proporcionalidade na aplicação das sanções previstas em lei por condutas vedadas, deve-se ponderar, igualmente, a viabilidade de dosagem da pena pecuniária, ainda que seja a única imposta pelo juízo. Com efeito, é possível seja adotado, ainda, o princípio da proporcionalidade na aplicação da pena de multa, mesmo que seja a única aplicada no caso concreto, não havendo, contudo, espaço para concreção da pena de multa abaixo do mínimo legal - já que restaria violado o princípio da legalidade. São critérios para a aplicação da pena de multa, v.g., o número de condutas praticadas, o elemento subjetivo do agir do ofensor, o meio pelo qual a conduta foi praticada, a extensão do dano, o número de eleitores atingidos, a condição financeira do ofensor (ou seja, a capacidade de suportar o impacto financeiro da multa), a existência (ou não) de reparação do dano e o momento em que efetivada. *In casu*, havendo uma conjuntura de circunstâncias desfavoráveis ao agente público, viável ao julgador a aplicação da pena de multa acima do mínimo legal, mesmo que se trate do primeiro ato de conduta vedada praticada no curso do procedimento eletivo.

## 2.2 Abuso de poder

Se, eventualmente, o fato praticado não se caracteriza como conduta vedada, não significa - em absoluto - seja o ato lícito. Neste diapasão, não é demais consignar que o Direito Eleitoral tem como tônica a defesa do interesse difuso de toda a coletividade social em uma eleição limpa, sendo tradicional o prestígio das ações eleitorais que visam a combater os ilícitos eleitorais (*lato sensu*). Em verdade, a legislação eleitoral sempre demonstrou incansável interesse no combate aos atos de abuso de poder. FÁVILA RIBEIRO, desde antanho, já asseverava a necessidade de “banir a visão defeituosa do poder nos repositórios jurídicos, divisando-os apenas nos aparelhos estatais, descurando, por compreensão deficitária, outras formas concretas de dominação, sem prevenções jurídicas em equivalentes proporções às causações abusivas”<sup>11</sup>, alertando que “o caráter pluralista do poder não implica no isolamento para uma posição exclusivista de suas linhas específicas de atuação”<sup>12</sup> (p. 05). Assim, porque impossível a previsão em abstrato de toda a gama de ilicitude ocorrida no curso do processo eleitoral, que se espraia pelos campos público e privado, o legislador empregou expressões genéricas (v.g., abuso de poder econômico, abuso de poder político), servindo-se de conceitos jurídicos indeterminados. JOSÉ JAIRO GOMES observa que:

[ . . . ] o conceito de abuso de poder é, em si, uno e indivisível. Trata-se de conceito fluido, indeterminado, que, na realidade fenomênica, pode assumir contornos diversos. Tais variações concretas decorrem de sua indeterminação *a priori*. Logo, em geral, somente as peculiaridades divisadas no caso concreto é que permitirão ao intérprete afirmar se esta ou aquela situação real configura ou não abuso.<sup>13</sup>

Em suma, a ocorrência de fatos no mundo dos fatos pode, por sua característica particular no caso concreto, revelar-se como abusiva ou ilícita e, por consequência, deverá haver a respectiva retorsão pelo ordenamento jurídico. É necessária, assim, a avaliação das circunstâncias fáticas do ato praticado para, a partir daí, concluir sobre a abusividade em relação ao processo eleitoral em curso. ÉMERSON GARCIA, na mesma alheta, observa que:

<sup>11</sup> RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Forense, 1993. p. 06.

<sup>12</sup> *Op. Cit.* p. 05.

<sup>13</sup> GOMES. *Op. Cit.* p. 441.

[ . . . ] especificamente no âmbito do procedimento eletivo, inexistem preceptivos normativos de ordem conceitual que permitam uma prévia visualização dos atos abusivos *in abstracto*. Assim, a identificação dos atos que consubstanciem abuso de poder econômico ou abuso de poder político será realizada a partir da análise dos princípios legais e constitucionais que regem a matéria.<sup>14</sup>

Concluindo que:

[ . . . ] consoante se depreende pela leitura do art. 14, § 9.º, da CR/88, a coibição dos atos abusivos tem como objetivo garantir a normalidade e legitimidade das eleições; logo, identificar-se-á o ato abusivo sempre que alguém, ao exercer seu direito, prejudicar o direito de igualdade de todos no pleito, afetando seu regular desenvolvimento e a imperiosa correlação que deve existir entre a vontade popular e o resultado das urnas.<sup>15</sup>

No entanto, porque as ações de abuso genérico protegem a normalidade das eleições, a jurisprudência tem sido convergente ao exigir a potencialidade lesiva de o ato de abuso afetar a lisura do pleito. Assim, somente resta configurado o abuso de poder (em sentido *lato*) quando, além da prova do ilícito praticado, houver elementos que indiquem o comprometimento da legitimidade da eleição. Em verdade, necessita-se a prova de que o comportamento abusivo apresenta magnitude ampla, comprometendo o normal andamento do processo eleitoral em curso, ou seja, do ilícito praticado advém força suficiente para causação de benefício de determinado candidato, com prejuízo - ainda que reflexo - aos demais contendores, havendo o desvirtuamento da vontade originária do eleitorado. Importante consignar, porém, que a prova da depreciação do pleito é realizada de acordo com o livre convencimento do julgador (art. 23 LC n. 64/90), sendo suficiente a comprovação da existência de elementos probatórios convergentes da quebra da normalidade do pleito. Não é necessária a prova irretorquível e unânime do malferimento da lisura da eleição; basta sejam carreados elementos, ainda que indiciários, mas majoritariamente convergentes, de que a eleição teve sua regularidade quebrada pelo ato abusivo praticado,

---

<sup>14</sup> GARCIA, Émerson. **Abuso de poder nas eleições, meios de coibição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 15-16.

<sup>15</sup> GARCIA. *Op. Cit.* p. 15-16.

com o benefício a determinado candidato. Neste norte, a potencialidade lesiva, apta a revelar quebra da normalidade e lisura do processo eleitoral, figura como elemento fundamental para a caracterização do ato de abuso de poder. Ou seja, a potencialidade lesiva é elemento constitutivo do ato de abuso de poder; daí a distinção da proporcionalidade - que é critério de aplicação de sanção, e não de constituição do abuso.

Como observado por ÉMERSON GARCIA:

[ . . . ] para que seja identificada a potencialidade do ato é despidendo a apresentação de cálculos aritméticos que venham a refletir diferença quantitativa de votos em favor de quem o praticou; ou mesmo a demonstração de causa e efeito entre o ato e o resultado do pleito. Pelo contrário, bastará que o ato, analisado em si e sob a ótica da conjuntura em que foi praticado, denote ser potencialmente daninho à legitimidade do pleito, sendo apto a influir sobre a vontade popular. Bastará, assim, que os motivos convergentes à configuração do abuso de poder superem os divergentes, dando azo à probabilidade de que o ato tenha prejudicado a normalidade do pleito. Desta forma, prebendas de nenhum ou de insignificante valor, inobstante ilícitas e imorais, não terão aptidão para deflagrar as medidas referidas.<sup>16</sup>

Após a exigência da prova de diferença aritmética de votos entre os candidatos vencedor e o vencido, a jurisprudência evoluiu e, atualmente, tem consagrado o entendimento de que “o abuso do poder econômico exige, para a sua configuração, potencialidade lesiva da conduta, apta a influir no resultado do pleito”<sup>17</sup>, sendo certo, igualmente, que “o exame da potencialidade não se prende ao resultado das eleições. Importam os elementos que podem influir no

<sup>16</sup> *Op. Cit.* p. 18.

<sup>17</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Contra Expedição de Diploma n. 774. Recurso Contra Expedição de Diploma. Deputada Federal. Eleições de 2006. Abuso do Poder Econômico. Campanha Eleitoral. Arrecadação e Gastos Ilícitos de Recursos. Potencialidade Lesiva. Não comprovação. Desprovisionamento. 1. O conjunto fático-probatório dos autos é insuficiente para comprovar o alegado abuso do poder econômico, consubstanciado no descumprimento dos dispositivos relativos à arrecadação e utilização de recursos de campanha eleitoral. 2. O abuso do poder econômico exige, para a sua configuração, potencialidade lesiva da conduta, apta a influir no resultado do pleito. 3. Recurso desprovido. Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, Brasília, DF, 18 de maio de 2010. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 192, p. 56, 05 out. 2010. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

transcurso normal e legítimo do processo eleitoral, sem necessária vinculação com resultado quantitativo”<sup>18</sup>. Correta a desvinculação entre o conceito de potencialidade lesiva e o critério quantitativo do resultado do pleito, porque é possível a procedência da ação de investigação judicial eleitoral ainda antes do implemento da eleição - circunstância que permite se perquirir, em verdade, da potencialidade do ato de abuso em si mesmo, já que não é possível, de antemão, ter ciência do resultado de um pleito ainda não ocorrido.

### 3 O INCISO XVI DO ART. 22 DA LC N. 64/90

Em síntese, resta assentada, com certa tranquilidade, a necessidade de prova da potencialidade lesiva de o ato de abuso afetar a lisura do pleito para a procedência de uma ação de combate ao abuso de genérico (v.g., AIJE, AIME, RCD). Justifica-se a exigência, em face do bem jurídico tutelado pelas ações genéricas de combate ao abuso de poder -, que é a normalidade e legitimidade das eleições (art. 14, § 9.º, CF).

---

<sup>18</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Contra Expedição de Diploma n. 698. Recurso Contra Expedição de Diploma. Eleições 2006. Captação Ilícita de Sufrágio. Abuso de Poder Político e Econômico. Uso Indevido dos Meios de Comunicação. 1. O conhecimento do fato não é o marco inicial para a atuação da Justiça Eleitoral na apuração de abuso de poder político ou econômico, bem como do uso abusivo dos meios de comunicação, capazes de prejudicar a igualdade de oportunidades nas eleições e a livre manifestação da vontade política popular. O prazo para interposição do recurso contra expedição de diploma é de três dias contados da diplomação. (Precedentes: RCEd 761, Rel. Min. Eros Grau, DJ 26.3.09; RCEd 627/CE, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, DJ de 24.6.05; RO 725/GO, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, Rel. Designado Min. Caputo Bastos, DJ de 18.11.05). 2. Para que a petição inicial seja apta, é suficiente que descreva os fatos e leve ao conhecimento da Justiça Eleitoral eventual prática de ilícito eleitoral. A análise sobre a veracidade dos fatos configura matéria de mérito (AgRg no Ag n. 4.491/DF, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, DJ de 30.9.05) (REspe n. 26.378/PR, de minha relatoria, DJ de 08.9.08). No caso, a exordial descreve fatos que configuram, em tese, abuso de poder e captação ilícita de sufrágio, os quais legitimam o ajuizamento de recurso contra expedição de diploma, nos termos do art. 262, IV, 222 e 237 do Código Eleitoral e do art. 41-A da Lei n. 9.504/97. 3. Não há abuso de poder no fato de o candidato à reeleição apresentar, em sua propaganda eleitoral, as realizações de seu governo, já que esta ferramenta é inerente ao próprio debate desenvolvido em referida propaganda (RP 1.098/DF, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, DJ de 20.4.07). 4. No caso, a rede de televisão REDESAT não veiculou, no dia anterior ao do pleito, matéria favorável aos recorridos, depreciando a imagem dos recorridos. O programa limitou-se a fazer críticas à administração municipal e às promessas realizadas e não cumpridas por parlamentares do Município de Araguaína. O único momento em que se menciona o nome de José Wilson Siqueira Campos então candidato do partido recorrente é quando o apresentador rebate algumas acusações que o próprio Siqueira Campos teria feito contra ele nos comícios nas cidades vizinhas a Araguaína. 5. Para que seja considerada antecipada a propaganda, ela deve levar ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, a ação política ou as razões que levem a inferir que o beneficiário seja o mais apto para a função pública. É preciso que, antes do período eleitoral, se inicie o trabalho de captação dos votos dos eleitores (AgRg no Ag 7.967/MS, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJ de 1.º.9.08; A-REspe 23.367/PI, de minha relatoria, DJ de 06.8.08). Na hipótese, verificou-se que, em algumas oportunidades, a propaganda institucional realmente se desnaturou, na mídia impressa e eletrônica (internet), em promoção pessoal do detentor do cargo público, dada a

Dentro desse contexto, veio a lume a Lei Complementar n. 135/10 - também conhecida como Lei da Ficha-Limpa -, diploma normativo que visa a imprimir uma maior eficácia no joeiramento da capacidade eleitoral passiva, estabelecendo novo *standart* de inelegibilidade, a partir do conceito de vida pregressa por condenação advinda de órgão colegiado. No entanto, uma das maiores - senão a mais importante - modificação trazida no corpo da LC n. 135/10 é a revivificação da ação de investigação judicial eleitoral, já que cediço a crise de inefetividade então vivenciada pela ação de abuso prevista no art. 22 da Lei Complementar n. 64/90. De início, ainda, fundamental esclarecer que a norma contida no art. 22, inciso XVI, da Lei Complementar n. 64/90, acrescentada pela LC n. 135/10, tem aplicação restrita às ações genéricas de abuso de poder - quais sejam, a ação de investigação judicial eleitoral, o recurso contra a expedição do diploma (art. 262, IV, CE) e a ação de impugnação de mandato eletivo - sendo impertinente invocar o emprego do novo dispositivo às representações específicas por descumprimento à Lei das Eleições (representação por captação ilícita de sufrágio, condutas vedadas ou gastos e captação ilícitos para fins eleitorais), as quais visam a proteger bens jurídicos diversos da normalidade e legitimidade do pleito.

---

existência de nítida veiculação do nome do governador, já então, àquele tempo, notoriamente candidato. Observou-se a existência de promoção da imagem do recorrido: a) em algumas publicações na página da internet do governo do Estado sobre o programa Governo mais perto de você; b) em publicações na mídia impressa. 6. O exame da potencialidade não se prende ao resultado das eleições. Importam os elementos que podem influir no transcurso normal e legítimo do processo eleitoral, sem necessária vinculação com resultado quantitativo (RO n. 781, Rel. Min. Peçanha Martins, DJ de 24.9.04; RO 752/ES, Rel. Min. Fernando Neves, DJ de 06.8.04). No caso, a publicidade considerada irregular foi divulgada tanto pela mídia impressa quanto por entrevista realizada na televisão, em uma oportunidade. 7. A potencialidade da veiculação de publicidade ilegítima em mídia impressa e eletrônica (internet) somente fica evidenciada se comprovada sua grande monta, já que o acesso a esta qualidade de mídia depende do interesse do eleitor, diferentemente do que acontece com o rádio e a televisão (REspe 19.438/MA, Rel. Min. Fernando Neves, Rel. Designado Min. Luiz Carlos Madeira, DJ de 14.11.02; RO 725/GO, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, Rel. Designado Min. Caputo Bastos, DJ de 18.11.05). No caso, não é possível se extrair da prova dos autos a repercussão que as divulgações, consideradas promocionais, obtiveram no Estado de Tocantins. 8. A cassação do registro ou do mandato, com fundamento no art. 41-A da Lei n. 9.504, de 1997, só pode ocorrer quando existir prova robusta e incontestada da captação ilícita de sufrágio (REspe n. 25.535/PR, Rel. Min. José Delgado, DJ de 08.8.06). No caso, apesar de incontroverso o fato de que inúmeros cargos foram criados e diversos servidores nomeados para cargos comissionados, a prova dos autos não revela, com clareza, que tais atos foram praticados em troca de votos (captação ilícita de sufrágio). Ressalto, desde já, todavia, que tal afirmação não exclui a existência de abuso que pode ser revelada pelo fato de que as nomeações foram utilizadas para promoção do candidato, com prova de potencialidade (arts. 222 e 237 do Código Eleitoral e 22 da Lei Complementar n. 64/90). 9. À Justiça Eleitoral não cabe julgar a eventual prática de ato de improbidade. Compete a este c. Tribunal investigar, tão somente, a ocorrência de eventual interferência ilícita no pleito, seja política ou econômica, visando a beneficiar e fortalecer candidaturas (Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, DJ de 18.11.05). 10. O abuso do poder político ocorre quando agentes públicos se valem da condição funcional para beneficiar candidaturas (desvio de finalidade), violando a normalidade e a legitimidade das eleições (Rel. Min. Luiz

Conforme preconiza o inciso XVI do art. 22 da LC n. 64/90, com a redação dada pela LC n. 135/10, “para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”. O questionamento é se, a partir do novo dispositivo legal - que assevera a impossibilidade de se considerar “a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição” -, não é mais exigida prova de qualquer potencialidade de o ato de abuso afetar a lisura do pleito, já que o regramento dispõe a necessidade de se observar “a gravidade das circunstâncias” do ilícito.

---

Carlos Madeira, AgRgRO 718/DF, DJ de 17.6.05; Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, REspe 25.074/RS, DJ de 28.10.05). 11. O art. 73, VI, a, da Lei n. 9.504/97 veda a transferência voluntária de recursos nos três meses que antecedem as eleições, exceto para as obras e serviços que estejam em andamento e com cronograma prefixado. No caso, não há prova de que os respectivos objetos não estavam efetivamente em execução na data de sua assinatura. 12. O c. Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI n. 3.741/DF, de 06.8.06, rel. Min. Ricardo Lewandowski, assentou que a aplicabilidade imediata da Lei n. 11.300 não viola o princípio da anterioridade eleitoral, uma vez que suas normas não alteraram o processo eleitoral, mas estabeleceram regras de caráter eminentemente procedimental que visavam à promoção de maior equilíbrio entre os candidatos. No mesmo sentido, o e. TSE já se manifestou no AG 8.410, DJe de 16.6.09, Min. Joaquim Barbosa e no REspe 28.433, de minha relatoria, DJe de 27.3.09, que é evidente que não há vício eleitoral na criação da Lei que instituiu o já comentado programa de facilitação de obtenção de CNHs para pessoas carentes. Todavia, a execução deste programa, em homenagem ao princípio da legalidade, deveria ter sido imediatamente interrompida após a edição da Lei n. 11.300/06. 13. O art. 73, V, da Lei n. 9.504/97 veda, nos três meses que antecedem ao pleito, as condutas de nomear, contratar ou, de qualquer forma, admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito [ . . . ], sua alínea “a” impõe ressalva quanto a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança. Entretanto, é necessário que se apure a existência de desvio de finalidade. No caso, por um lado, estes cargos comissionados foram criados por decreto, com atribuições que não se relacionavam a direção, chefia e assessoramento, em afronta ao disposto no art. 37, V, CR/88; por outro, os decretos que criaram estes cargos fundamentaram-se na Lei Estadual n. 1.124/00, sancionada pelo governador anterior, cuja inconstitucionalidade foi declarada pelo Supremo Tribunal Federal apenas em 03.10.08 (ADIn 3.232, 3.390 e 3.983, fls. 10.886-10.911). Abuso de poder caracterizado com fundamento: a) no volume de nomeações e exonerações realizadas nos três meses que antecederam o pleito; b) na natureza das funções atribuídas aos cargos que não demandavam tamanha movimentação; c) na publicidade, com nítido caráter eleitoral de promoção da imagem dos recorridos, que foi vinculada a estas práticas por meio do programa Governo mais perto de você. 14. No caso, configurado abuso de poder pelos seguintes fatos: a) doação de 4.549 lotes às famílias inscritas no programa Taquari por meio do Decreto n. 2.749/06 de 17.5.06 que regulamentou a Lei n. 1.685/06; b) doação de 632 lotes pelo Decreto n. 2.786 de 30.06.06 que regulamentou a Lei n. 1.698; c) doação de lote para o Grande Oriente do Estado de Tocantins por meio do Decreto n. 2.802, que regulamentou a Lei n. 1.702, de 29.6.06; d) doações de lotes autorizadas pela Lei n. 1.711 formalizada por meio do Decreto n. 2.810 de 13.6.06 e pela Lei n. 1.716 formalizada por meio do Decreto n. 2.809 de 13 de julho de 2006, fl. 687, anexo 143); e) 1.447 nomeações para cargos comissionados CAD, em desvio de finalidade, no período vedado (após 1.º de julho de 2006); f) concessão de bens e serviços sem execução orçamentária no ano anterior (fotos, alimentos, cestas básicas, óculos, etc. em quantidades elevadíssimas) em 16 municípios, até 29 de junho de 2006, por meio de ações descentralizadas no Governo mais perto de você. 15. Verificada a nulidade de mais de 50% dos votos, realizam-se novas eleições, nos termos do art. 224 do Código Eleitoral. Recurso a que se dá provimento para cassar os diplomas dos recorridos. Rel. Min. Felix Fischer, Brasília, DF, 25 de junho de 2009. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 152, p. 28, 12 ago. 2009. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

Em uma primeira leitura, adstringindo-se a interpretação do dispositivo legal apenas à comprovação da gravidade do ilícito, poder-se-ia concluir que a compra de um único voto efetuado por candidato - por se constituir em fato reprovável - seria, de *per si*, suficiente para o acolhimento da pretensão veiculada na ação de investigação judicial eleitoral. Não procede, contudo, tal raciocínio jurídico. Se, de um lado, é verdadeira a assertiva de que a compra de voto é fato rotundamente condenável, não é possível concluir que basta a prova de que foi comprado um único voto para a procedência de uma ação genérica de combate ao abuso de poder. Não é demais consignar, *in casu*, que sobreleva a necessidade imperiosa de se observar o bem jurídico tutelado pela norma e, a partir daí, perquirir sobre a matéria probatória exposta à cognição.

Embora sedutor o argumento de que a nova redação dada ao art. 22, inciso XVI, da Lei Complementar n. 64/90 afasta a exigência da potencialidade lesiva de afetar a lisura do pleito - até mesmo porque a nomenclatura adotada pelo legislador assim, aparentemente, sugere -, a tese esgrimida encontra óbice intransponível, que é o necessário cotejo com o bem jurídico tutelado. Com efeito, se o bem jurídico tutelado pelas ações de abuso genérico - que é a legitimidade e normalidade das eleições - permanece inalterado ainda após a vigência do novo diploma legislativo (art. 22, XVI, LC n. 64/90) e porque a norma preconizada tem *status* constitucional (art. 14, § 9.º, CF) a resposta parece inequivocamente positiva, parece lógico concluir que o efeito constitutivo do abuso de poder (em sua concepção genérica) permanece caracterizado pela potencialidade lesiva, a qual, agora, tem suas feições delineadas, no caso concreto, pela gravidade das circunstâncias do ilícito.

No mesmo toar, ainda, o fato de o novo diploma legal asseverar que “para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição” não induz - ao contrário do que possa parecer - à conclusão de que, atualmente, o conceito de potencialidade lesiva resta superado pela gravidade das circunstâncias. Em verdade, a nova regra apenas desvincula a configuração do abuso de poder (em sua concepção genérica) do critério exclusivamente quantitativo - que é o resultado do pleito -, até mesmo porque a ação de investigação judicial eleitoral pode ser julgada antes do pleito, tanto que prevista a sanção de cassação do registro do candidato beneficiado, e, nesta hipótese específica (de procedência da AIJE antes da eleição), parece evidenciado que houve o reconhecimento do ato abusivo.

Em verdade, como aventado outrora<sup>19</sup>, ainda a partir do novo diploma legal previsto no art. 22, inciso XVI, da Lei Complementar n. 64/90, acrescentado pela Lei Complementar n. 135/10:

[ . . . ] para a configuração da potencialidade do ato de abuso deverá ser considerada, pelo julgador, a gravidade das circunstâncias dos fatos praticados, sendo despidendo qualquer cotejo com a alteração do resultado da eleição. Com efeito, constata-se que a regra inserta no inciso XVI traz segurança jurídica, na medida em que afasta, de modo definitivo, a tese - inicialmente adotada pelo TSE - da necessidade de o ato de abuso ter relação direta com a alteração do resultado do pleito. Ou seja, dito de outro modo, não é mais necessário e é vedada a utilização de cálculos aritméticos sobre a alteração concreta do resultado da eleição para que reste configurado o abuso de poder.

No caso em tela, deve-se ponderar que a caracterização do abuso de poder será delineada pela gravidade das circunstâncias do ato lesivo, ou seja, a gravidade das circunstâncias do ilícito praticado consiste na diretriz para a configuração do ato abusivo, permanecendo “hígidos os critérios já adotados usualmente pelo TSE”<sup>20</sup>. Em apertada síntese, o ato abusivo somente resta caracterizado quando houver o rompimento do bem jurídico tutelado pela norma eleitoral (normalidade e legitimidade do pleito), configurando-se o elemento constitutivo do ilícito, seja com o reconhecimento da potencialidade lesiva - como, desde sempre, assentado pela jurisprudência do TSE -, seja com o reconhecimento da gravidade das circunstâncias - como definido pela nova regra exposta pelo art. 22, inciso XVI, da LC n. 64/90. Ambas as expressões - potencialidade lesiva e gravidade das circunstâncias -, em suma, revelam-se como elementos caracterizadores do ilícito, daí que se demonstra estéril a discussão semântica das nomenclaturas adotadas, porque, no fundo, as duas denotam um mesmo e unívoco conceito, já que o que importa, em verdade, é a violação ao bem jurídico protegido pelas ações de abuso genérico.

No ponto, não é demais consignar que a gravidade das circunstâncias (ou a potencialidade lesiva) - que é o elemento constitutivo do ilícito - deve ser

---

<sup>19</sup> ZILIO. *Op. Cit.* p. 624.

<sup>20</sup> *Idem.* p. 625.

obrigatoriamente cotejada com o bem jurídico tutelado pelas ações genéricas de abuso de poder, ou seja, deve ser delineada a partir de um confronto com a normalidade e lisura do pleito. Portanto, a diretriz para a configuração do abuso de poder não é a gravidade do ato considerada em si mesma, já que tal assertiva levaria à conclusão de que a compra de um único voto conduz à procedência de uma ação de investigação judicial eleitoral, o que é inadmissível em face à sistemática adotada pelas ações eleitorais - que prevê o manuseio de determinadas ações eleitorais para obtenção de provimentos jurisdicionais específicos, com a existência concomitante das representações por descumprimento à Lei das Eleições com as ações de abuso genérico e a proteção de bens jurídicos diversificados na esfera especializada. O entendimento de que a gravidade das circunstâncias do ilícito pode ser aferida sem o exame da transgressão da normalidade do pleito, ainda, subverte toda a lógica jurídica delineada pelas ações eleitorais *lato sensu*, à medida que a proteção do bem jurídico tutelado pelas ações de combate ao abuso genérico, por força de dicção constitucional (art. 14, § 9.º, da Constituição Federal), é a lisura do pleito. Neste passo, não parece lógico seja sublevado o processo hermenêutico de interpretação das normas, com a sobreposição de um preceito infraconstitucional, ainda com caráter de lei complementar art. 22, XVI, LC n. 64/90), a uma regra com *status* constitucional (art. 14, § 9.º, CF). *In casu*, pois, fundamentalmente, importa que a gravidade das circunstâncias do ato tenha força suficiente para afetar a lisura do pleito - sem qualquer necessidade de aferição do ilícito com o efetivo resultado da eleição.

Assentado que o elemento constitutivo do abuso de poder, na dicção dada pelo art. 22, XVI, da Lei Complementar n. 64/90, é a gravidade das circunstâncias de o ilícito afetar a legitimidade e a normalidade do pleito, necessário traçar diretrizes concretas para o julgador concluir pela procedência de uma ação de investigação judicial eleitoral, recurso contra a expedição do diploma (art. 262, IV, CE), ou ação de impugnação ao mandato eletivo. Como referido outrora, mantidos os critérios já usualmente adotados pelo TSE, para a configuração do abuso de poder é:

[ . . . ] relevante perquirir, por exemplo, como circunstâncias do fato, o momento em que o ilícito foi praticado - na medida em que a maior proximidade da eleição traz maior lesividade ao ato, porque a possibilidade de reversão do prejuízo é consideravelmente menor -, o meio pelo qual o ilícito foi praticado (v.g., a repercussão diversa dos meios de comunicação social), a hipossuficiência econômica do eleitor - que tende ao voto

de gratidão -, a condição cultural do eleitor - que importa em maior dificuldade de compreensão dos fatos expostos, com a ausência de um juízo crítico mínimo.<sup>21</sup>

JOSÉ JAIRO GOMES, de outro lado, esclarece que<sup>22</sup> “no plano dos efeitos, a natureza, a forma, a finalidade e a extensão do ‘abuso’ cometido podem render ensejo a diferentes respostas sancionatórias do ordenamento jurídico”. Em síntese, pois, são diretrizes para se aferir a gravidade das circunstâncias do ilícito ou a potencialidade lesiva do ato de abuso: a conduta do agente; a forma ou natureza do ato praticado; a finalidade do ato; os efeitos e a extensão do ato (critérios cronológico, quantitativo e em relação ao eleitorado).

O critério de aferição da gravidade das circunstâncias do ilícito, em verdade, deve, *a priori*, ser analisado a partir da conduta praticada pelo agente público, denotando maior reprobabilidade em face do mais intenso grau da ação ou omissão na consumação do ato. Se é certo que para as condutas vedadas “o elemento subjetivo com que as partes praticaram a infração não interfere na incidência das sanções”,<sup>23</sup> não menos correta a conclusão de que o grau de intenção na prática do ato deve ser elemento preponderante para a análise da perfectibilização do ilícito *lato sensu*, apto a desencadear uma ação de abuso genérico. No caso em tela, se o agente público que praticou a conduta proscrita é o mesmo beneficiário do ato, porque concorrente a mandato eletivo, o ilícito revela-se em um grau de censura ainda mais elevado. De outro norte, se existe desconformidade entre o agente público que pratica o ilícito e o candidato beneficiário, o critério a ser utilizado não é mais apenas a conduta em si mesma, mas deve, necessariamente, haver um cotejo entre o ato praticado e a extensão do dano causado no processo eleitoral em curso, além de uma comprovação mais específica do grau de relacionamento entre o causador do ilícito e o candidato beneficiário (se quem pratica o ilícito é, *v.g.*, assessor, chefe de gabinete, cargo em confiança, familiar do mandatário, etc). A gravidade do ilícito, evidentemente, será maior quando houver uma convergência entre a extensão do dano causado e um vínculo mais específico entre o autor da ação e o mandatário beneficiado pelo abuso.

A forma ou natureza do ato revela-se pela sua exteriorização no mun-

---

<sup>21</sup>ZILIO. *Op. Cit.* p. 625.

<sup>22</sup>GOMES. *Op. Cit.* p. 442.

<sup>23</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 27.896. *Op. Cit.*

do dos fatos, ou seja, é a maneira ou o modo pelo qual o ato ganha concreção física ou, ainda, é a qualidade pela qual a ação desenvolvida tem efetiva incidência fático-jurídica. Neste passo, tratando-se de abuso eleitoral genérico, por exemplo, a prática da conduta ilícita através do rádio e da televisão ganha contornos mais reprováveis do que a cometida por meio da imprensa escrita - fundamentalmente porque:

[ . . . ] matérias veiculadas na imprensa escrita têm estreita relação com o interesse do eleitor (leitor), ao contrário do que ocorre com mecanismos de comunicação direta e de fácil acesso, como rádio e televisão (RO n. 725, Rel. e. Min. Carlos Madeira, DJ de 18.11.05). Essa diferenciação confere *status* objetivo de menor alcance ao texto jornalístico e, associada à circunstância processual de não ser identificável o número de exemplares veiculados, em cada edição, obsta que se afirme a potencialidade para comprometer a normalidade das eleições.<sup>24</sup>

Na mesma alheta, se a propagação do abuso foi realizada através de órgãos governamentais é inevitável concluir pela maior gravosidade da conduta, já que visualizado o uso da administração pública para a obtenção de vantagens de cunho privado - *in casu*, através de benefício na disputa eleitoral. Assim, atos de governo, além da necessária licitude, devem ostentar aspecto de legalidade igualmente na esfera eleitoral. Dito de outro modo, embora, em prin-

<sup>24</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário n. 1.514. Recurso Ordinário. Eleições 2006. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Abuso de Poder Político e Econômico e Uso Indevido dos Meios de Comunicação Social. Não-Provimento. 1. O v. *decisum* combatido enfrentou questão que, em tese, poderia conduzir a condenação do recorrido à pena de inelegibilidade, *ex vi* do art. 22, XIV, da Lei Complementar n. 64/90. Presente, *in casu*, a hipótese do art. 121, § 4.º, III, da Constituição da República. Precedentes: AgRg no Ag n. 8.668/DF, de relatoria do e. Min. Ari Pargendler, publicado no DJ de 11.3.08; AgRg no Ag n. 8.574, julgado em 20.5.08 e Edcl no RO n. 1.517, ambos de minha relatoria, julgados em 03.6.08. 2. A Coligação Aliança da Vitória e o Jornal Correio do Tocantins foram excluídos do pólo passivo da demanda pela e. Corte Regional. No presente recurso ordinário a exclusão desses investigados é matéria que não foi impugnada, circunstância que viabiliza a devolutividade da *quaestio juris* apenas contra o Governador eleito. (Precedente: REspe n. 11.721, Rel. e. Min. Marco Aurélio, DJ de 17.6.94). 3. Nos termos da atual jurisprudência deste e. Tribunal, apenas jornal de tiragem expressiva, enaltecendo um único candidato, caracteriza uso indevido dos meios de comunicação, nos termos do art. 22, *caput*, da Lei Complementar n. 64/90. (Precedentes: RO n. 688, Rel. e. Min. Fernando Neves, DJ de 21.6.04; RO n. 1.530/SC, Rel. e. Min. José Delgado, DJ de 18.3.08). 4. Na espécie, descabe falar em uso indevido de veículos ou meios de comunicação social (imprensa escrita), com potencialidade para prejudicar a legitimidade e a regularidade do pleito, uma vez que o acervo probatório trazido aos autos é insuficiente para se definir a tiragem de cada edição do Jornal Correio do Tocantins. 5. [ . . . ]. 6. Recurso ordinário não provido. Rel. Min. Felix Fischer, Brasília, DF, 26 de junho de 2008. In: **Diário da Justiça da União**, Brasília, DF, p. 29, 06 ago. 2008.

cípio, o ato administrativo praticado pelo gestor público seja lícito sob a ótica do Direito Administrativo, revela-se indispensável que a ação desenvolvida não apresente aspectos de afetação no processo eleitoral. Com efeito, o ato praticado, mesmo com aparente legalidade administrativa, pode importar em ilicitude eleitoral, travestindo-se em mácula ao processo eletivo. Do exposto, o julgador deve ter cautela redobrada na análise de atos governamentais praticados em ano eleitoral - seja através de nomeação de servidores públicos, contratação de cargos em comissão, realização de programas sociais com distribuição de benefícios à comunidade, dispensa de licitação para a execução de programas de governo, atos de renúncia fiscal e tributária, etc. -, já que a legalidade formal administrativa não afasta a possibilidade de se reconhecer um abuso material e substancial na esfera especializada.

A finalidade do ato, em suma, apresenta contornos diversificados quando a ação é desencadeada por agente público ou privado. Assim, o ato administrativo possui como elemento vinculado o fim público específico, ao passo que na esfera privada existe determinada discricionariedade no objetivo visado com o ato praticado, sendo possível certa margem de liberdade de ação ao agente, desde que observado o fim lícito. Do exposto, correto concluir que, quando praticado determinado ato administrativo, o tão só afastamento do fim público é sério elemento indicativo da sua ilegalidade. De outro norte, o ato praticado pelo particular deve receber uma avaliação de nexo de causalidade mínima em relação aos atores do processo eleitoral, sendo indispensável analisar a preexistência de determinada relação jurídica entre o particular e os candidatos, partidos ou coligações, à medida que a aparente licitude resta prejudicada pelo benefício causado indevidamente no processo eleitoral.

Por fim, os efeitos e a extensão do ato de abuso são circunstâncias fundamentais para uma adequada graduação do ilícito. Em síntese, os efeitos e a extensão do ato de abuso são aferidos, entre outros, pelo critério cronológico (ou temporal), quantitativo e em relação ao impacto causado junto ao eleitorado. No ponto, fundamental a avaliação das consequências práticas do ato de abuso em relação ao procedimento eleitoral em curso, sendo certo exercer um juízo de ponderação com a situação particular dos eleitores atingidos pelo ato. A maior gravosidade dos efeitos do ato de abuso guarda pertinência com o grau de hipossuficiência<sup>25</sup> do eleitor - seja no aspecto econômico, cultural, intelectual

---

<sup>25</sup> Não obstante certa resistência ao uso da nomenclatura hipossuficiência do eleitor, entende-se adequada

ou social. Importante, ainda, referir que a hipossuficiência cultural e intelectual resta ainda mais afetada quando o ato de abuso é praticado mediante fraude, simulação ou qualquer outro meio que diminua a capacidade de reflexão do eleitor no momento do exercício do sufrágio. Na mesma alínea, a maior proximidade do ato de abuso em relação ao final do processo eletivo determina uma graduação e reprobabilidade mais severa, já que o implemento do dia das eleições traduz prejuízo irreparável para a reversão do dano sofrido.

Em conclusão, pois, pode-se aduzir que, atualmente, o ato de abuso de poder, em sua acepção genérica, restará configurado, conforme estatui o art. 22, XVI, da LC n. 64/90, a partir da gravidade de suas circunstâncias concretas em cotejo com a normalidade e legitimidade do pleito. A gravidade do ato ilícito isoladamente praticado, de *per si*, não é suficiente para reconhecer como configurado ato de abuso apto a levar à procedência de uma ação de abuso genérico (AIJE, AIME, RCD), já que o bem jurídico protegido pelas ações genéricas não restará afetado pela conduta perpetrada.

Por conseguinte, na análise da “gravidade das circunstâncias” do ato de abuso, conforme estabelecido pelo inciso XVI do art. 22 da LC n. 64/90 (com redação dada pela LC n. 135/10), revela-se adequado e necessário aferir a forma, natureza, finalidade e os efeitos do ato praticado - sendo indispensável, na avaliação da extensão do dano causado, a visualização dos critérios<sup>26</sup> cronológico (temporal), quantitativo e em relação ao impacto junto ao eleitorado. Neste diapasão, ainda, o critério quantitativo de votos entre os candidatos é elemento a ser devidamente sopesado, não de modo isolado, mas a partir de uma

---

a utilização da expressão indicada, até mesmo como forma de obter uma classificação mais sistematizada da graduação do abuso de poder, na forma preconizada pelo art. 22, XVI, da LC n. 64/90. Neste passo, ainda, convém destacar que toda a sorte de ilicitude cometida no âmbito eleitoral - seja qual a roupagem apresente-se (*v.g.*, corrupção, abuso, fraude, coação, etc) - é, em regra, direcionada a atingir ou deturpar a manifestação de vontade originária do eleitor. Então, dada a vasta gama de variabilidade de consumação dos atos de abuso na esfera eleitoral e em face à diversificação de impacto sofrido pelo eleitor (em face de sua particular situação pessoal), é adequado concluir a existência, ao menos em tese, de determinada situação de vulnerabilidade no momento da exposição ao ilícito. Aliás, toda a esfera de proteção dos bens jurídicos na seara especializada, em síntese, visa a proteger (ou tornar menos suscetível a elementos externos) a vontade originária do eleitor no momento do exercício do sufrágio. O grau de hipossuficiência, contudo, somente pode ser aferido em cada caso concreto, por força das circunstâncias fáticas ocorridas naquele momento específico.

<sup>26</sup>Em verdade, pois, pode-se traçar a seguinte distinção prática entre os critérios que traduzem diretrizes para a configuração dos efeitos e extensão do ato de abuso: o critério quantitativo (número de votos dos candidatos) é eminentemente objetivo, ao passo que o critério cronológico (ou temporal) e o critério em relação ao eleitorado apresentam contornos de subjetividade - na medida em que permitem uma aferição variável, diante das circunstâncias apresentadas no caso concreto.

avaliação conjuntural com as demais circunstâncias inerentes à qualidade do ato praticado. Assim, importa - e é fator a ser sopesado pelo juízo - o desempenho eleitoral do candidato em eleições passadas e, até mesmo, a comparação de dados obtidos em pesquisa eleitoral com o resultado do pleito.

Ao fim, conclui-se que as observações traçadas no presente trabalho têm por desiderato, apenas, estabelecer diretrizes concretas para servir de suporte ao julgador, evitando a sobreposição de critérios excessivamente subjetivos e sem base científica minimamente razoável, de modo a causar - ainda mais - instabilidade no trato das ações eleitorais. Daí, pois, reconhecidos os critérios basilares de avaliação da gravidade das circunstâncias do ato de abuso (v.g., forma, natureza, finalidade, os efeitos do ato praticado - critérios cronológico, quantitativo e de impacto junto ao eleitorado), como exigido pelo art. 22, inciso XVI, da Lei Complementar n. 64/90, em cotejo com o bem jurídico tutelado (normalidade e legitimidade do pleito), é tarefa do julgador, no enfrentamento do caso concreto e com base na prova exposta em juízo, concluir pela ocorrência (ou não) do ilícito eleitoral.

#### 4 REFERÊNCIAS

GARCIA, Émerson. **Abuso de poder nas eleições, meios de coibição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral**. 2.ed. São Paulo: Forense, 1993.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas) e ações eleitorais**. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

PROCESSO 14 392005 (1792038-09.2005.6.21.0000)  
PROCEDÊNCIA: PORTO ALEGRE  
RECORRENTE: DIRETÓRIO REGIONAL DO PARTIDO DO  
MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO  
RECORRIDA: JUSTIÇA ELEITORAL

Recurso Regimental. Insurgência em face de indeferimento de prorrogação do prazo de parcelamento de dívida a que foi condenado Diretório Estadual de Partido Político.

A Lei n. 11.941/09, a qual fundamenta o pedido, relaciona-se a débitos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, não tendo aplicação ao presente caso. Desprovimento.

### ACÓRDÃO

Vistos, etc.

ACORDAM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral, por unanimidade e nos termos das notas taquigráficas inclusas, negar provimento ao recurso.

CUMPRA-SE.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Drs. Artur dos Santos e Almeida, Hamilton Langaro Dipp, Leonardo Tricot Saldanha, Eduardo Kothe Werlang e Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria.

Porto Alegre, 25 de novembro de 2011.

**Des. Marco Aurélio dos Santos Caminha,  
Presidente e Relator.**

### RELATÓRIO

Trata-se de recurso regimental interposto pelo PMDB - REGIONAL, em face da decisão das fls. 1777-1778, que indeferiu a prorrogação do prazo de parcelamento da dívida em 120 meses.

Alega que o parcelamento das dívidas com o Erário está regrado pela Lei n. 11.941/09, que pode conceder prazo para adimplemento de até 180 meses.

Assim, diz que o pedido se encontra sob amparo do legalmente previsto, razão pela qual postula a modificação da decisão.

É o breve relatório.

### VOTO

O recurso é tempestivo, uma vez que interposto dentro do prazo de três dias previsto no art. 118, § 2.º, do Regimento Interno desta Corte.

Não procede a inconformidade.

O recorrente não traz nenhum elemento novo que possa conduzir a raciocínio diverso daquele constante às fls. 1777-1778, *verbis*:

A agremiação partidária teve suas contas relativas ao exercício de 2004 desaprovadas, ficando sujeita à sanção de suspensão de quotas do fundo partidário e recolhimento do montante de R\$ 953.406,73 (atualizado até 30.4.09), tendo em vista o reconhecimento de recebimento de recursos de origem não identificada e aplicação irregular de verbas do Fundo Partidário.

O partido requereu o parcelamento do débito em 180 meses.

Concedeu-se prazo de 60 meses para adimplemento da obrigação, por analogia ao que preceitua a Lei n. 10.522/02, que trata do parcelamento de débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional.

Novamente o partido formula pedido de parcelamento, desta feita, em 120 meses.

Foram os autos com vista à Procuradoria Regional Eleitoral, que opinou no sentido do indeferimento do pedido.

É o relatório.

Decido.

O requerimento formulado carece de amparo legal.

Em ocasião pretérita, 17.12.09 (fls. 1383-1384), foi deferido o pedido de parcelamento em 60 meses dos valores devidos pelo requerente ao erário e à conta do fundo partidário, aplicando-se analogicamente o prazo máximo estabelecido no art. 10, da Lei n. 10.522/02 para adimplemento dos débitos devidos à Fazenda Nacional:

“Art. 10. Os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional poderão ser parcelados em até sessenta parcelas mensais, a exclusivo critério da autoridade fazendária, na forma e condições previstas nesta Lei.”

A Resolução 21.841/04<sup>1</sup> do TSE, que dispõe acerca do recolhimento dos recursos referentes à prestação de contas do partido não prevê sequer a possibilidade de parcelamento dos valores devidos.

Consoante pontuado pelo douto procurador eleitoral, algumas Cortes admitem o parcelamento das dívidas de forma excepcional, quando demonstrada a impossibilidade de adimplemento de forma diversa, todavia, em prazos bem mais reduzidos do que os 60 meses já concedidos:

“Prestação de contas anual. Exercício 2006. Pedido de parcelamento dos débitos em 120 parcelas. Possibilidade de parcelamento em 24 parcelas. Deferimento parcial do pedido”.<sup>2</sup>

Ausente, portanto, previsão legal autorizadora da concessão de prazo para parcelamento do débito no patamar pretendido pelo partido (120 meses).

Ademais, o requerente já foi beneficiado com o deferimento do parcelamento do débito, por aplicação analógica da Lei n. 10.522/02, no critério máximo previsto naquela legislação (60 meses, fls. 1383/1384).

<sup>1</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 21.841. Disciplina a prestação de contas dos partidos políticos e a Tomada de Contas Especial. Rel. Min. Fernando Neves da Silva, Brasília, 22 de junho de 2004. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, v. 1, p. 01, 11 ago. 2004.

<sup>2</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Prestação de Contas n. 1932007. Prestação de contas anual. Exercício 2006. Pedido de parcelamento dos débitos em 120 parcelas. Possibilidade de parcelamento em 24 parcelas. Deferimento parcial do pedido. Rel. Dr. Maurício Torres Soares. Belo Horizonte, 15 de dezembro de 2010. In: **Diário de Justiça Eletrônico**, Belo Horizonte, MG, n. 4/2011, p. 11, 12 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.tre-mg.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 16 mar. 2012.

O recorrente aduz que a Lei n. 11.941/09 alterou a Lei n. 10.522/02, no sentido de estender o prazo para parcelamento de dívidas de 60 meses para 180 meses.

No entanto, essa legislação não se aplica ao caso concreto, relacionando-se a débitos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

Ante o exposto, voto pelo desprovimento do recurso regimental, mantendo a decisão das fls. 1777/1778.

É como voto.

### **DECISÃO**

Por unanimidade, negaram provimento ao recurso.

PROCESSO HC 253-14.2011.6.21.0000  
PROCEDÊNCIA: PORTO ALEGRE  
IMPETRANTES: EDUARDO PIZARRO CARNELÓS e SALO DE  
CARVALHO  
PACIENTE: JOSÉ SERRA  
IMPETRADO: JUIZ ELEITORAL DA 111ª ZONA

*Habeas corpus*. Pedido de trancamento de ação penal eleitoral. Impetração objetivando a observância do procedimento previsto no Código de Processo Penal. Liminar deferida.

Possibilidade de conciliação do rito disposto no Código Eleitoral com a alteração introduzida pela Lei n. 11.719/08 ao artigo 400 do Código de Processo Penal. Precedente do Supremo Tribunal Federal harmonizando as normas especial e geral, visando uma maior concretização das garantias do réu. Preservação, no restante, do procedimento previsto em lei específica, em homenagem ao critério da especialidade.

Inexistência de prejuízo ao devido processo legal, expressão máxima do contraditório e da ampla defesa. Concessão parcial da ordem para determinar a realização do interrogatório ao final da instrução probatória.

### ACÓRDÃO

Vistos, etc.

ACORDAM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral, por unanimidade, ouvida a Procuradoria Regional Eleitoral e nos termos das notas taquigráficas inclusas, conceder parcialmente a ordem, para determinar a realização do interrogatório ao final da instrução probatória, devendo o procedimento seguir, no restante, o rito previsto no Código Eleitoral.

CUMPRAM-SE.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Desembargador Marco Aurélio dos Santos Caminha - presidente -, Drs. Luis Felipe Paim Fernandes, Hamilton Langaro Dipp, Leonardo Tricot Saldanha, Eduardo Kothe Werlang e Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria, bem como o douto representante da Procuradoria Regional Eleitoral.

Porto Alegre, 13 de setembro de 2011.

**Des. Gaspar Marques Batista,**  
**Relator.**

### RELATÓRIO

Eduardo Pizarro Carnelós e Salo de Carvalho impetraram *habeas corpus* em favor de José Serra, a fim de que seja observado o procedimento previsto no CPP em ação penal que tramita no juízo da 111ª ZE. Requereram o deferimento de liminar, para imediata suspensão do curso da ação penal (fls. 02-11). Juntaram documentos (fls. 12-27).

Sobreveio decisão, deferindo a liminar, para suspender o interrogatório previamente designado para o dia 05.8.11 (fls. 29-33).

O Juiz da 111ª ZE prestou informações, dando ciência da determinação de cancelamento do interrogatório e da citação do acusado para apresentação de resposta no prazo de 10 (dez) dias (fl. 37).

Os autos foram com vista ao Procurador Regional Eleitoral, que opinou pela denegação da ordem, por entender aplicável o rito previsto no CE, com fulcro no princípio da especialidade (fls. 41-49).

É o relatório.

### VOTO

Tenho que a ordem deve ser concedida apenas para realização do interrogatório ao final da instrução.

Efetivamente, entendo ser possível conciliar o rito processual previsto no CE com a disposição do art. 400 do CPP (introduzido pela Lei n. 11.719/08), que prevê a realização do interrogatório ao término do procedimento, como forma de melhor assegurar ao acusado o exercício da ampla defesa.

É que a transferência desse ato possibilitará ao réu apresentar mais

adequadamente os seus argumentos de defesa, após conhecer todas as demais provas integrantes do processo.

Não se trata de negar vigência à norma especial, mas de resguardar primado constitucional elevado ao grau de direito fundamental, em um cenário no qual não há, no aspecto, incompatibilidade entre o rito do CE e o do CPP.

Para tanto, valho-me de recente precedente do STF, no agravo regimental na Ação Penal n. 528<sup>1</sup>, julgado em 24.3.11, publicado no DJE de 08.06.11, da relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, no qual, à unanimidade, prevaleceu a aplicabilidade daquele dispositivo em detrimento do disposto na Lei n. 8.038/90:

Processual Penal. Interrogatório nas ações penais originárias do STF. Ato que deve passar a ser realizado ao final do processo. Nova redação do art. 400 do CPP. Agravo Regimental a que se nega provimento. I - O art. 400 do Código de Processo Penal, com a redação dada pela Lei 11.719/08, fixou o interrogatório do réu como ato derradeiro da instrução penal. II - Sendo tal prática benéfica à defesa, deve prevalecer nas ações penais originárias perante o Supremo Tribunal Federal, em detrimento do previsto no art. 7.º da Lei 8.038/90 nesse aspecto. Exceção apenas quanto às ações nas quais o interrogatório já se ultimou. III - Interpretação sistemática e teleológica do direito. IV - Agravo regimental a que se nega provimento.

Extrai-se do voto do relator o seguinte excerto:

Como é sabido, a Lei 11.719/08 modificou o art. 400 do CPP e transferiu o interrogatório para o final do procedimento, passando o dispositivo a contar com a seguinte redação:

“Art. 400. Na audiência de instrução e julgamento, a ser realizada no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, proceder-se-á à tomada de declarações do ofendido, à inquirição das testemunhas arroladas pela acusação e pela defesa, nesta ordem, ressalvado o disposto no art. 222 deste

---

<sup>1</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Ação Penal n. 528. [ . . . ]. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Brasília, DF, 24 de março de 2011. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 109, p. 14, 08 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioAtual.asp>>. Acesso em: 09 abr. 2012.

Código, bem como aos esclarecimentos dos peritos, às acarações e ao reconhecimento de pessoas e coisas, interrogando-se, em seguida, o acusado”.

Não se pode negar que se trata de um tema de altíssima relevância, dado o reflexo que a referida inovação legal exerce sobre o direito constitucional à ampla defesa, embora não tenha tido ainda o Supremo Tribunal Federal a oportunidade de posicionar-se definitivamente a respeito dele, nem mesmo em sede de questão de ordem.

O tema, é bem verdade, chegou a ser debatido pelos Ministros na sessão plenária de 07 de outubro de 2010, em questão de ordem suscitada na AP 470. Contudo, como naquela ação penal o interrogatório já havia sido realizado, não se prosseguiu a discussão.

Revedo as notas taquigráficas da aludida sessão, a apoiar a tese da transferência do interrogatório para o final do procedimento, penso serem elucidativas as considerações tecidas na ocasião pelo eminente Ministro Celso de Mello. Em transcrição livre, dado que o v. acórdão ainda não foi inteiramente lavrado, nas palavras de Sua Excelência:

[ . . . ]

Tendo em conta essas judiciosas constatações, afirmar que é essencial aos sistemas processuais respeitarem à plenitude do direito de defesa e ao contraditório afigura-se, no mínimo, despiciendo, pois tais premissas encontram-se asentadas não apenas no ordenamento pátrio, mas revelam-se como alguns dos mais caros valores do Estado Democrático de Direito, assim sendo reconhecido pela grande maioria das nações civilizadas.

Nessa linha, parece-me relevante constatar que, se a nova redação do art. 400 do CPP possibilita ao réu exercer de modo mais eficaz a sua defesa, tal dispositivo legal deve suplantar o estatuído no art. 7.º da Lei 8.038/90, em homenagem aos princípios constitucionais aplicáveis à espécie. Ora, possibilitar que o réu seja interrogado ao final da instrução, depois de ouvidas as testemunhas arroladas, bem como após a produção de outras provas, como eventuais perícias, a meu juízo, mostra-se mais benéfico à defesa, na medida em que, no mínimo, conferirá ao acusado a oportunidade para esclarecer divergências e incongruências que, não raramente, afloraram durante a edificação do conjunto probatório.

Assim, caso entenda-se que a nova redação do art. 400 do CPP propicia maior eficácia à defesa, penso que deve ser

afastado o previsto no art. 7.º da Lei 8.038/90, no concernente à designação do interrogatório.

Voltando a discussão para um aspecto mais formal, entendendo que o fato de a Lei 8.038/90 ser norma especial em relação ao Código de Processo Penal, de cunho nitidamente geral, em nada influencia o que aqui se assentou.

É que, a meu sentir, a norma especial prevalece sobre a geral apenas nas hipóteses em que estiver presente alguma incompatibilidade manifesta e insuperável entre elas. Nos demais casos, considerando a sempre necessária aplicação sistemática do direito, cumpre cuidar para que essas normas aparentemente antagônicas convivam harmonicamente.

De resto, a aplicação subsidiária das disposições gerais e especiais do CPP à Lei 8.038/90 é expressamente reconhecida pelo art. 9º desta última, cuja redação estabelece o seguinte:

“Art. 9.º A instrução obedecerá, no que couber, ao procedimento comum do Código de Processo Penal”.

Com base nas considerações acima, voto no sentido de negar provimento ao agravo regimental em tela.

Infere-se que, à similitude do que ocorre neste feito, a Suprema Corte alterou o momento do interrogatório, tratando de adotar uma interpretação teleológica e de harmonizar a norma especial com a norma geral, para uma maior concretização das garantias do réu.

Nesse sentido, resta indubitoso o aproveitamento desse entendimento às demais leis penais especiais que preveem o interrogatório no início da instrução, como bem sinalizou, na ocasião, o Min. Luiz Fux:

Inclusive, Ministro Lewandowski, Vossa Excelência com esse acórdão resolve hoje uma questão pontual doutrinária que é a referente à lei de drogas, que prevê o interrogatório como o primeiro ato do processo.

Ressalto que não desconheço acórdão da excelsa corte em análise de questão de ordem na Ação Penal n. 470<sup>2</sup>, da relatoria do Min. Joaquim Barbosa,

---

<sup>2</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal n. 470. Questão de Ordem. Ação Penal Originária. Lei

datado de 07.10.10, em que foi negado pedido de realização de novo interrogatório ao final do processo (DJe n. 80, de 02.05.11).

Contudo, diferentemente do precedente acima transcrito, lá o interrogatório já tinha sido realizado, fazendo-se operar o instituto da preclusão - sendo que, à época do ato, a Lei n. 11.719/08 ainda não estava em vigor.

De outro lado, comungo do entendimento dos eminentes ministros no sentido de que, quanto ao mais, continua vigorando o procedimento previsto na lei específica, em observância ao critério da especialidade, fulcro no art. 2.º, § 2.º, da LICC, c/c art. 394 do CPP e art. 364 do CE, ora transcrito:

Art. 364. No processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhes forem conexos, assim como nos recursos e na execução, que lhes digam respeito, aplicar-se-á, como lei subsidiária ou supletiva, o Código de Processo Penal.

Ao contrário do que se verifica no interrogatório, as demais fases do procedimento previsto no CE não prejudicam o devido processo legal, expressão máxima do contraditório e da ampla defesa. Nesse contexto, não prosperam as alegações dos impetrantes acerca dos momentos de oferta da suspensão condicional do processo (já recusada pelo paciente, à fl. 16) e de apreciação dos motivos que levariam à absolvição sumária, pois em caso de ilegalidade, a via do *habeas corpus* poderá ser perfeitamente utilizada com o objetivo de trancar a ação penal.

Acrescento, ainda, que a decisão paradigma ora utilizada alcançou apenas o ato do interrogatório, sem alteração na ordem de realização de outros institutos que pudesse favorecer a defesa do acusado.

---

11.719/2008. Pedido de novo interrogatório. Especialidade da Lei 8.038/1990, cujos dispositivos não foram alterados. Indeferimento. A Lei 8.038/1990 é especial em relação ao Código de Processo Penal, alterado pela Lei 11.719/2008. Por conseguinte, as disposições do CPP aplicam-se aos feitos sujeitos ao procedimento previsto na Lei 8.038/1990 apenas subsidiariamente, somente "no que for aplicável" ou "no que couber. Daí por que a modificação legislativa referida pelos acusados em nada altera o procedimento até então observado, uma vez que a fase processual em que deve ocorrer o interrogatório continua expressamente prescrita no art. 7º Lei 8.038/1990, o qual prevê tal ato processual como a próxima etapa depois do recebimento da denúncia (ou queixa). Questão de ordem resolvida no sentido do indeferimento da petição de fls. 40.151-40.161. Rel. Min. Joaquim Barbosa, Brasília, DF, 07 de outubro de 2010. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 80, 05 maio 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioAtual.asp>>. Acesso em: 09 abr. 2012.

Por fim, seguindo essa linha de raciocínio, colho do parecer do Procurador Regional Eleitoral a seguinte passagem (fl. 47):

Por todas essas razões, a aplicação *in totum* do rito processual previsto no CPP, como pretendem os impetrantes, deve ser afastada, sob pena de afronta aos arts. 395 e ss. do Código Eleitoral, cuja vigência encontra-se intacta, não tendo sido revogados em face da edição da Lei n. 11.719/08.

Diante do exposto, voto no sentido de confirmar a liminar deferida e conceder a ordem apenas para determinar a realização do interrogatório ao final da instrução probatória, devendo o procedimento seguir, no restante, o rito previsto no CE.

### **DECISÃO**

Por unanimidade, concederam parcialmente a ordem para determinar a realização do interrogatório ao final da instrução probatória, devendo o procedimento seguir, no restante, o rito previsto no CE.



PROCESSO: RC 1000009-49.2009.6.21.0029  
PROCEDÊNCIA: LAJEADO  
RECORRENTES: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL, JOSÉ  
PAULO RICHTER e PAULO HEMING  
RECORRIDOS: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL, JOSÉ  
PAULO RICHTER, PAULO HEMING, VALMIR  
MAGEDANZ e VALCIR ANTÔNIO KAPPES

Recursos. Eleições 2008. Decisão que julgou ação penal parcialmente procedente, por incursão nas previsões do art. 299 do Código Eleitoral. Solicitação de benesses a candidato em troca de votos. Fixação de pena de reclusão, além do pagamento de multa.

Preliminar afastada. É atribuição do órgão ministerial, como *dominus litis*, garantir o cumprimento das normas penais aplicáveis à espécie, subsistindo seu interesse de agir mesmo em grau recursal.

Conjunto probatório inconsistente e insuficiente para evidenciar a existência da finalidade específica de obter vantagem em troca de voto, por ato e iniciativa do eleitor. Argumentação acusatória sustentada por ilações inconclusivas sobre a prática impugnada, descumprindo o ônus de comprovar os fatos constitutivos de sua pretensão.

Provimento negado ao recurso ministerial, providos os apelos remanescentes para absolver os recorrentes.

### ACÓRDÃO

Vistos, etc.

ACORDAM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral, por unanimidade, ouvida a Procuradoria Regional Eleitoral e nos termos das notas taquigráficas inclusas, afastada matéria preliminar, negar provimento ao recurso ministerial e prover os apelos remanescentes, absolvendo os réus, com fundamento no art. 386, inciso VII, do Código de Processo Penal.

CUMPRA-SE.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Desembargadores Marco Aurélio dos Santos Caminha - presidente - e Gaspar Marques Batista, Drs. Hamilton Langaro Dipp, Leonardo Tricot Saldanha e Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria, bem como o douto representante da Procuradoria Regional Eleitoral.

Porto Alegre, 14 de dezembro de 2011.

**Dr. Artur dos Santos e Almeida,**

**Relator.**

### RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral (fls. 1.846/1.491), pelos réus José Paulo Richter (fls. 1.493/1.501) e Paulo Heming (fls. 1.509/1.523) em face da sentença do Juízo da 29ª Zona Eleitoral - Lajeado, que julgou parcialmente procedente denúncia pela prática de diversos fatos delituosos que, em tese, ensejariam a incidência do artigo 299 do Código Eleitoral.

Segundo a peça acusatória, os réus teriam solicitado benesses a candidato a vereador e a seus apoiadores, no curso da campanha eleitoral de 2008, consubstanciada na entrega de saibro, brita e combustíveis em troca de votos.

A denúncia foi recebida em 12 de junho de 2009 (fl. 90), houve aditamento corretivo e restou proposta a suspensão condicional do processo. Os demais réus constantes na denúncia aceitaram a proposta, remanescendo o feito apenas em relação a José Paulo Richter, Paulo Heming, Valmir Magendaz e Valcir Antônio Kappes.

Após a cisão do processo, prosseguiu a atividade instrutória, com a inquirição de testemunhas arroladas pelas partes e o interrogatório dos réus. À luz dos memoriais ofertados, o magistrado absolveu, nos termos do artigo 386, inciso VII, do Código de Processo Penal, os réus Valmir Magedanz e Valcir Antonio Kappes. Entendeu, contudo, presentes a materialidade e autoria em relação a José Paulo Richter e Paulo Heming, condenando-os à pena de um ano de reclusão e ao pagamento de dez dias-multa.

O Ministério Público Eleitoral recorreu pleiteando a condenação dos absolvidos e a majoração das sanções já estabelecidas na sentença.

Irresignado, José Paulo Richter, proprietário de veículo para fretes, sustenta em seu pleito recursal, que jamais solicitou benefício a qualquer pessoa, menos ainda em razão de voto, mas apenas reclamou a devida retribuição de serviço anteriormente prestado. Segundo ele, a gasolina mencionada na gravação telefônica dizia respeito exclusivamente a frete por entrega de mercadorias, sem nenhuma vinculação com o período eleitoral. Refuta, ainda, a multa aplicada, por julgá-la inconstitucional.

Paulo Heming confronta a sentença condenatória no mesmo teor do corrêu, afastando a ocorrência do crime. Justifica o teor da conversa gravada como natural no contexto da discussão comercial que travava com seu interlocutor. Requer a absolvição.

As contrarrazões ministeriais desconstituem as teses defensivas, por entender caracterizada, notadamente, a presença de dolo específico.

Paulo Heming e José Paulo Richter, em contrarrazões, suscitam preliminar de ausência de interesse recursal do Ministério Público (fls. 1.533/1.553). Rebatem, ainda, todos os demais pontos do recurso, que lhes é desfavorável.

Valmir Magendaz, absolvido no primeiro grau, oferece contrarrazões para requerer a manutenção do pronunciamento judicial da origem, enfatizando a ausência da elementar objetiva descritiva do tipo penal.

Valcir Antônio Kappes não apresentou contrarrazões (fl. 1.527).

Foram os autos com vista ao Procurador Regional Eleitoral, que opinou pelo parcial provimento do recurso ministerial e improvimento dos remanescentes.

É o breve relatório.

## VOTO

### **Tempestividade**

Os recursos são tempestivos, eis que interpostos no prazo de dez dias da intimação da sentença.

### **Preliminar de falta de interesse de agir**

Em suas contrarrazões, Paulo Heming e José Paulo Richter defendem ausência de interesse de recorrer do Ministério Público. A pretensão exposta na denúncia teria sido totalmente satisfeita, na medida em que, naquela peça, o

*Parquet* teria se restringido a solicitar “a condenação dos acusados nos precisos termos da denúncia”, sem fazer qualquer menção ao mínimo de pena a ser fixado em razão da prática da conduta. Dessa forma, ao obter a condenação dos réus, nada mais lhe restaria solicitar, uma vez que silenciara quanto ao mínimo de sanção a ser aplicada.

Sem razão.

Nos termos do artigo 41 do Código de Processo Penal, a denúncia ofereceu aos réus a oportunidade de formularem ampla defesa quanto aos fatos que lhe foram imputados e provocou o Estado a aplicar as sanções previstas na legislação. É atribuição do Ministério Público, inclusive em sede recursal, garantir o cumprimento das normas aplicáveis em decorrência da incidência de norma penal. Como *dominis litis* é evidente o seu interesse em que a sentença seja o mais próxima possível do “fato criminoso, com todas as suas circunstâncias” (art. 41 do CPP), sendo inescusável alegar desconhecimento da norma - uma unidade integral -, seja em seu preceito primário (conduta) e no seu preceito secundário (sanção).

Ausente, portanto, qualquer razão que possa inibir a atuação ministerial. Dessa forma, afasta-se a matéria preliminar.

### Mérito

Os fatos narrados na denúncia reportam-se à solicitação de saibro, brita e combustível a apoiadores do candidato Márcio Klaus, em troca de votos, no período de campanha eleitoral de 2008, em Lajeado. As práticas, portanto, enquadram-se conforme o disposto no artigo 299 do Código Eleitoral:

Art. 299. Dar, oferecer, prometer, **solicitar** ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, **dádiva**, ou qualquer outra **vantagem**, para obter ou **dar voto** e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita.

Pena - reclusão até quatro anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa. (Grifos do autor)

Na espécie, os denunciados são eleitores que teriam “solicitado dádiva” para ceder “o voto”. Note-se que a norma se distancia, em muitos pontos, do artigo 41-A da Lei das Eleições. Na chamada “Lei dos Bispos”, além da ausência do caráter penal, enfatiza-se o papel do candidato ou de seus prepostos, na

obtenção ativa do sufrágio. No crime ora em comento, ainda que seja possível ao pleiteante do mandato eletivo incidir na conduta, abre-se o leque para a criminalização do próprio cidadão que oferece, promete ou solicita vantagem em troca de seu apoio nas urnas. O que se pretende afastar, portanto, é a mercância eleitoral e o clientelismo político<sup>1</sup>, garantindo a incolumidade do ato soberano de votar.

Para a procedência da acusação, é necessária a “congruência entre a ação concreta e o paradigma legal [ . . . ]”, e, para reconhecer a tipicidade, reclama-se a “confluência dos tipos concretos (fato do mundo real) e abstrato (fato do mundo abstrato).”<sup>2</sup> O exame dos fundamentos da sentença e do amplo acervo probatório permitirão conferir a existência dessa sintonia fina entre norma e fatos, a fim de confirmar ou não a ocorrência do crime em debate.

A decisão condenatória em relação a José Paulo Richter refere textualmente que “a comprovação do delito e de sua autoria decorre da interceptação telefônica constante da fl. 333, cuja transcrição se dispensa” (fl. 1.473). A omissão, contudo, não permite ao réu conhecer o ponto exato da interlocução - não tão breve - que fundamentou a sua pena. Examinando, então, a integralidade da gravação, nota-se realmente a combinação entre duas pessoas ajustando a entrega de saibro. O diálogo se desenrola e não há qualquer oferta expressa (ou tácita) de votos ou menção à troca de vantagem por sufrágio. Ao final da conversa, contudo, surge uma frase: “A tá porque o Volnei foi lá no final do domingo de manhã daí ele disse, daí ele deu reforçada nisso né, porque são de sete a oito votos lá”. A frase proferida após uma breve interrupção do debate e já em sua conclusão não se relaciona com o conteúdo inicial (ajuste sobre a entrega de saibro). Tampouco o eleitor oferece o próprio voto no câmbio por qualquer dívida. Faz, com certeza, menção à palavra “votos”. Diz: “São de sete a oito votos lá”. A mera expressão do vocábulo, contudo, não pode converter-se em confissão, ainda mais quando proferida em contexto vago. Também não se constitui em oportunidade para dar azo a ilações e conclusões que não foram corroboradas por outras provas.

Vê-se, assim, que a condenação de José Paulo Richter deu-se com esse fundamento, na medida em que a sentença atribui à gravação em comento

<sup>1</sup> CÂNDIDO, Joel José. **Direito Penal Eleitoral e Processo Penal Eleitoral**. Bauru: Edipro, 2006. p. 181.

<sup>2</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 180.

a comprovação da autoria e da materialidade do ilícito. O procedimento administrativo prévio à instauração da demanda penal, promovido pela Promotoria de Justiça de Soledade, juntou três fotos (fls. 07/08) que são mencionadas pela sentença como “exaurimento do agir delituoso” (fl. 1.474). Nelas, de fato, há saibro esparramado por uma via, supostamente a própria Rua 25 de Fevereiro, a mesma comentada na gravação. Contudo, fotos e gravações não evidenciam: a) quando as fotos foram obtidas; b) quem, efetivamente, forneceu o material, e; c) qual a motivação de quem cedeu os bens e de quem os solicitou. Não há, assim, evidências de que a entrega do saibro decorra de solicitação do eleitor ao candidato, em troca do voto, e que corresponda ao diálogo judicialmente interceptado.

A sentença sustenta que o réu, em seu depoimento, afirmou não saber do caráter ilícito da conduta (fl. 1.474). A mesma decisão, entretanto, transcreve outro trecho do interrogatório, no qual o acusado, expressamente, afirma não ter solicitado votos e alega que a sua frase apenas lembrara o fato de que na rua moravam várias pessoas que, diante da entrega do saibro, poderiam ou não votar no candidato do interlocutor. O pedido do saibro ocorreu porque o réu era dono de empreendimento imobiliário naquela rua e pretendida a valorização dos imóveis. Essa motivação - inclusive reconhecida na peça decisória - seria suficiente para reconhecer que o acusado realmente visava obter vantagem, mas não de cunho eleitoral que pressupunha, nos termos do artigo 299 do Código Eleitoral, o câmbio entre vantagem e sufrágio, inexistente na espécie.

No que concerne a Paulo Heming, a decisão originária assevera (fl. 1.475v.) que o fato restou provado pela degrevação de fl. 407. O réu, também empresário e proprietário de comércio, justifica a solicitação de gasolina em razão de fatos pretéritos, relacionados à entrega de encomendas e ao ressarcimento das despesas decorrentes. Afirma a sentença que é “inconsistente a justificativa” (fl. 1.476) apresentada para combater a conclusão decorrente da interpretação atribuída ao diálogo gravado. No entanto, para o réu basta apenas negar os fatos, como de fato o faz, cabendo ao órgão de acusação obter os elementos que materializem a tipicidade. Esse encontro em fato e norma não se vê configurado. Assim, o argumento judicial que “seria incomum a alegada forma de cobrança de frete em gasolina e não em valor do serviço” (fl. 1.476) não é idôneo e nem suficiente para embasar juízo de reprovação.

Se é verdade que “na conversa telefônica não há nenhuma referência à cobrança por determinada entrega” (fl. 1.476), também o é que dela não se

extrai qualquer pedido de benefício em troca de voto. Novamente, a escasso e vago trecho da ampla gravação é emprestada dimensão maior que se lhe poderia outorgar: “ele não tem nada e já tenho uns caras ali para votar nele, uns cara que me devem aí”. Somam-se, portanto, uma série de ilações - nenhuma concludente da prática do ilícito - para chegar à conclusão condenatória, atribuindo-se ao réu encargo que não lhe compete na dinâmica dos ônus probatórios.

Procedeu bem o juízo de primeiro grau ao absolver o réu Valmir Magedanz. A solicitação de benesse, caso tenha ocorrido, foi promovida por outra personagem que já foi, inclusive, beneficiada pela suspensão condicional do processo. Bernadete Sebastiani, de fato, pode ter incidido no tipo. Mas isso não redundava que o beneficiado o tenha praticado. Sendo a pena sempre de caráter pessoal, mantém-se, neste tópico, o pronunciamento do juízo de origem.

Valcir Antônio Kappes é vendedor da Empresa Klaus Materiais de Construção Ltda. A sentença o absolve da acusação de ter solicitado cinco metros cúbicos de brita. O pleito ministerial por condenação sustenta-se na quebra de sigilo telefônico no qual o demandado sequer participa, mas que é travado entre o candidato Márcio Klaus e o cabo eleitoral Nildo. Com razão, a sentença entende a prova rarefeita e inconsistente, pelo que deve ser mantida a absolvição.

Nos termos do ensino de Alexandre de Moraes, há algumas qualidades essenciais para definição do Estado de Direito. Entre elas, “a primazia da lei, um sistema hierárquico de normas que preserva a segurança jurídica e a garantia dos direitos fundamentais incorporados à norma constitucional”<sup>3</sup>. Na seara penal, essas garantias traduzem-se na observância estrita da tipicidade e na formulação de juízos objetivos sobre os elementos de prova submetidos ao contraditório. O tipo penal do artigo 299 do Código Eleitoral, no viés que está sendo examinado, exige que a conduta confirmadamente praticada se insira nos verbos estabelecidos pela norma, sempre na presença do especial fim da ação: o escambo do voto por ato e iniciativa do eleitor. Não é o que se detecta nesses autos, porquanto não se vislumbrou o dolo específico em qualquer das condutas examinadas. Na verdade, as provas reunidas, integrantes de um amplo acervo probatório, resultam absolutamente frágeis para confirmar, sem sombra de dúvida, a prática do tipo. Reconhecer a absolvição, na presente hipótese, decorre das regras prevalentes na sociedade brasileira desde 1988, privilegiando a força

---

<sup>3</sup> MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 5.

da lei, assegurando a não-surpresa diante das ações do Estado e respaldando o devido processo legal também nos raciocínios que se aplicam sobre as provas.

Assim o TSE já repisou a essencialidade do dolo específico:

Esta Corte tem entendido que, para a configuração do crime descrito no art. 299 do CE, **é necessário o dolo específico que exige o tipo penal**, qual seja, a finalidade de obter ou **dar voto** ou prometer abstenção. Precedentes. [ . . . ] Correta a decisão regional que rejeitou a denúncia tendo como fundamento a atipicidade da conduta por **ausência do dolo específico** do tipo descrito no art. 299 do CE, não havendo justa causa para a ação penal. [ . . . ].<sup>4</sup> (Grifos do autor)

Esta Corte, ao mesmo tempo, enfatiza a robustez que a prova precisa revelar para a formação de juízo de reprovação:

---

<sup>4</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 6.014. Eleições 2004. Agravo Regimental. Agravo de Instrumento. Negativa de seguimento. Recurso Especial. Denúncia. Candidato. Prefeito. Reeleição. Distribuição. Cestas básicas. Material de construção. Aliciamento. Eleitores. Art. 299 do CE. Abuso do poder político e econômico. TRE. Ausência. Referência. Denúncia. Dolo específico. Não-Recebimento. Peça processual. Falta. Dolo. Atipicidade da conduta. Inocorrência. Justa causa. Fundamentos não infirmados. [ . . . ]. - Para afastar a conclusão da Corte Regional Eleitoral, a qual entendeu que nenhuma testemunha relacionou a distribuição de cestas básicas com pedido de votos em favor do recorrido, e que tal distribuição deu-se em cumprimento a contrato, e como parte de um acordo trabalhista intermediado pelo recorrido, à época, prefeito, seria necessário o reexame de fatos e provas, incabível em sede de recurso especial (Incidência das Súmulas n.s 7/STJ e 279/STF). Agravo regimental que não ataca os fundamentos da decisão impugnada. Agravo regimental desprovido. Rel. Min. José Gerardo Grossi, Brasília, DF, 15 de março de 2007. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 101, 17 abr. 2007.

No mesmo sentido:

\_\_\_\_\_. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 7.983. Agravo Regimental. Art. 299 do Código Eleitoral. Condenação. Comprovação do dolo específico. Pretensão de reexame do conjunto fático-probatório. Impossibilidade nesta instância recursal. Incidência das Súmulas n.s 7/STJ e 279/STF. Não-Provimento. 1. Consignou-se na decisão ora agravada que: "A meu ver, sem adentrar no exame das provas que concluíram pelo incurso do agravante no tipo descrito no artigo supratranscrito, a confissão da prática da conduta restou expressa ao se reconhecer que foram pedidos votos em seu favor, após a doação de ingressos para a retromencionada festa. Extrair interpretação diversa da consignada no aresto recorrido, ensejaria reexame do conjunto fático-probatório, inviável neste momento recursal, segundo os ditames das Súmulas n.s 7/STJ e 279/STF". 2. De fato, a jurisprudência do TSE exige, para a configuração da conduta encartada no art. 299 do Código Eleitoral, a demonstração do dolo específico. 3. Não há como se realizar cotejo analítico com o HC n. 366/SE, Rel. Min. Eduardo Alckmin, DJ de 12.11.1999, precedente apontado pelo agravante, pois exara entendimento semelhante ao consignado no acórdão recorrido. 4. Agravo regimental não provido. Rel. Min. José Augusto Delgado, Brasília, DF, 19 de junho de 2007. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 341, 29 jun. 2007.

Recurso criminal. Oferecimento de dinheiro e transporte em troca de votos. Condenação nas sanções do art. 299 do Código Eleitoral. Preliminares rejeitadas. **Conjunto probatório - constituído de depoimentos e degravações - frágil e inconsistente para embasar decisão condenatória.** Provimento, para absolver os acusados, extensiva a decisão a co-réu não apelante.<sup>5</sup> (Grifo do autor.)

Ainda que seja nobre o escopo da norma e elevados os valores que a pautam, o Estado de Direito não oferece outra alternativa senão restringir sua aplicação aos fatos que notadamente contemplem a inequívoca tipicidade.

Por esses fundamentos, afastada matéria preliminar, o voto é pelo improvimento do recurso interposto pelo Ministério Público e provimento das irresignações de José Paulo Richter e Paulo Heming, absolvendo os réus, com fundamento no artigo 386, inciso VII, do Código de Processo Penal.

### DECISÃO

Por unanimidade, afastada matéria preliminar, negaram provimento ao recurso ministerial e proveram os apelos remanescentes, absolvendo os réus, com fundamento no art. 386, inciso VII, do Código de Processo Penal.

---

<sup>5</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Recurso Criminal n. 352007. [ . . . ]. Rel. Des. Federal Wilson Darós, Porto Alegre, RS, 05 de maio de 2009. In: **Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do RS**, Porto Alegre, RS, n. 72, p. 02, 11 maio 2009. Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/apps/deje/>>. Acesso em: 21 mar. 2012.



PROCESSO: EF 55 (3572-58.2009.6.21.0000)  
PROCEDÊNCIA: TRIUNFO  
RECORRENTE: PROCURADORIA DA FAZENDA NACIONAL  
RECORRIDO: JOSÉ EZEQUIEL MEIRELLES DE SOUZA

Recurso. Decisão que extinguiu execução fiscal, sem julgamento de mérito, por abandono da causa atribuído à Fazenda Pública.

Irresignação tempestivamente interposta, com observância do rito específico estabelecido pela Lei n. 6.830/80, com aplicação subsidiária da legislação processual civil.

Possibilidade de intimação do procurador da Fazenda Nacional por meio de carta registrada, nas execuções fiscais ajuizadas em sede diversa da comarca em que for lotado.

Necessidade, no entanto, de expressa advertência sobre o prazo de quarenta e oito horas para manifestação cabível, de acordo com o disposto no art. 267, § 1.º, do Código de Processo Civil.

Provimento.

### ACÓRDÃO

Vistos, etc.

ACORDAM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral, por unanimidade, ouvida a Procuradoria Regional Eleitoral e nos termos das notas taquigráficas inclusas, dar provimento ao presente recurso, para o efeito de afastar a decisão de extinção do feito sem julgamento do mérito, procedendo-se ao regular andamento do processo.

CUMPRA-SE.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Desembargador Gaspar Marques Batista - vice-presidente, no exercício da Presidência

-, Drs. Artur dos Santos e Almeida, Leonardo Tricot Saldanha, Eduardo Kothe Werlang e Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria, bem como o douto representante da Procuradoria Regional Eleitoral.

Porto Alegre, 1.º de dezembro de 2011.

**Dr. Hamilton Langaro Dipp,**

**Relator.**

### RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Nacional em face da sentença proferida pelo Juízo da 133ª Zona Eleitoral, que julgou extinto sem julgamento de mérito, por abandono da causa (fl. 26), a execução fiscal promovida pela recorrente contra José Ezequiel Meirelles de Souza.

Aduz a recorrente que a extinção do processo por abandono de causa, conforme dispõe a Súmula 240 do STJ, depende de requerimento do réu - situação não verificada no presente caso. Sustenta não ser possível presumir o desinteresse da Fazenda Pública no prosseguimento da ação fiscal, cuja extinção, em hipóteses tais, depende de prova do elemento subjetivo da parte autora. Alega ter havido ofensa aos artigos 20 da Lei n. 11.033/04 e 25 da Lei n. 6830/80, pois o procurador da Fazenda Pública não foi intimado pessoalmente, com vista dos autos, mas mediante carta com aviso de recebimento. Argumenta não ter havido intimação específica para a prática do ato, na qual constasse expressamente a consequência da extinção do processo, conforme estatui o art. 267, § 1.º, do CPC.

Remetidos a esta instância, os autos retornaram ao juízo de primeiro grau, para que fosse intimada a parte recorrida, a fim de oferecer contrarrazões ao recurso (fl. 43), as quais foram apresentadas e juntadas nas fls. 49 a 50.

O Ministério Público Eleitoral exarou parecer pelo parcial provimento do recurso (fls. 54-57).

É o relatório.

### VOTO

#### Tempestividade

Esta Corte firmou entendimento no sentido de que o prazo recursal,

nas ações de execução fiscal que tramitam perante a Justiça Eleitoral, é aquele previsto no Código de Processo Civil, ao qual remete, subsidiariamente, a Lei de Execução Fiscal, como se verifica pela ementa seguinte:

Recurso. Embargos à execução. Acórdão que condenou o recorrente ao pagamento de multa eleitoral prevista no art. 42, § 11, da Lei n. 9.504/97. Alegadas nulidade do título executivo judicial originador da certidão de dívida ativa por ausência de regular intimação do aresto e não intimação do prazo legal de 30 dias para o pagamento da multa, juros e correção monetária compreendidos na execução fiscal. **Tempestividade do recurso contra decisão que julga embargos. Entendimento deste TRE no sentido de aplicação subsidiária da Lei Processual Civil, fixadora do prazo de quinze dias, afastando-se o prazo genérico de três dias.** Legitimidade da publicação do acórdão em sessão - forma de intimação prevista no parágrafo 8º do art. 96 da Lei n. 9.504/97. Prazo para pagamento da pena pecuniária contado do trânsito em julgado da decisão condenatória, sendo desnecessária nova intimação do devedor. Inteligência do art. 3.º da Resolução TSE n. 20.405/99. Provimento negado.<sup>1</sup>

No caso, a irrisignação foi interposta no dia 02 de abril de 2009 (fl. 28v.) - mesma data em que foi juntado aos autos o aviso de recebimento da intimação da decisão recorrida (fl. 34v.) -, sendo tempestivo o recurso.

### Mérito

No mérito, deve ser dado provimento ao recurso interposto, tendo em vista que o procurador da Fazenda Nacional não fora intimado para “suprir a falta em 48 (quarenta e oito) horas”, como estabelece o art. 267, § 1.º, do Código de Processo Civil.

Em junho de 2008, a exequente foi intimada, mediante carta com aviso

---

<sup>1</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Embargos à Execução n. 4. [ . . . ] Rel. Dr. Ícaro Carvalho de Bem Osório, Porto Alegre, RS, 16 de setembro de 2010. In: **Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do RS**, Porto Alegre, RS, n. 163, p. 06, 22 set. 2010. Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/apps/deje/>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

de recebimento, acerca da impossibilidade da penhora de bens do executado, conforme certidão da fl. 15 dos autos. Diante da omissão da autora, esta foi novamente intimada “para dar prosseguimento ao feito” (fl. 21), sendo juntado o AR aos autos em 04 de dezembro de 2008 (fl. 22v.). Porque se manteve novamente inerte, o juízo extinguiu o feito sem julgamento de mérito, por abandono de causa, nos termos do art. 267, § 1.º, do Código de Processo Civil.

Embora a Súmula 240 do STJ disponha que “a extinção do processo por abandono de causa depende de requerimento do réu”, em se tratando de execução fiscal não embargada, como no caso em tela, não há que se falar em necessidade de requerimento da parte contrária, conforme jurisprudência pacífica do egrégio STJ.

Do mesmo modo, apesar de o procurador da Fazenda Nacional possuir prerrogativa de ser intimado pessoalmente, mediante vista dos autos, a jurisprudência pátria é pacífica no sentido de que a intimação do representante legal da Fazenda Pública se dará mediante carta “AR”, quando instalado em local distinto da comarca onde tramita o processo.

As seguintes ementas expressam os entendimentos acima referidos:

Processual Civil. Fazenda Nacional. Procurador em comarca diversa. Intimação pessoal por carta precatória. Execução Fiscal não embargada. Extinção por inércia. Requerimento da parte adversa. Inexigibilidade. **1. A intimação pessoal do Procurador da Fazenda Nacional lotado em outra Comarca por carta precatória não prejudicou o contraditório ou a ampla defesa. Descabe, no caso, a regra do art. 20 da Lei 11.033/04 (carga dos autos). 2. É desnecessário o requerimento da parte adversa para extinção da Execução Fiscal não embargada por inércia da Fazenda, sendo inaplicável o disposto na Súmula 240/STJ. Orientação reafirmada no julgamento do REsp 1.120.097/SP, sob o rito dos recursos repetitivos. 3. Agravo Regimental não provido.**<sup>2</sup> (Grifo do autor.)

---

<sup>2</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1220231. [...] Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, Brasília, DF, 15 de março de 2011. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 795, 25 abr. 2011. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/dj/init>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

Processual Civil - Agravo Regimental - Recurso Especial - Execução Fiscal - Intimação do credor por aviso de recebimento - Comarca diversa – Procurador da Fazenda Nacional - Possibilidade. **1. Nas execuções fiscais, a intimação por carta registrada do procurador da Fazenda Nacional, com sede fora da comarca, tem força equivalente à intimação pessoal, tal como prevista no art. 25 da Lei n. 6.830/1980, apesar do contido no art. 20, Lei n. 11.033/04.** (AgRg no REsp 1062616/MT, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 07.10.08, DJe 05.11.08). 2. Situação delineada no acórdão sobre a qual não se pode investigar, sob pena de invasão nos limites do óbice da Súmula 7/STJ. Agravo regimental improvido.<sup>3</sup> (Grifo do autor.)

Processual Civil. Tributário. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento. Execução Fiscal. Extinção do processo sem julgamento do mérito. Abandono. Aplicação do art. 267, III, do CPC. Inaplicabilidade da Súmula 240/STJ. Precedentes. Agravo não provido. **1. “É possível a extinção do processo de execução fiscal com base no art. 267, III, do CPC, por abandono de causa, já que se admite a aplicação subsidiária do Diploma Processual Civil em tal caso” (REsp 820.752/PB, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe 11.9.08).** 2. Em se tratando de execução fiscal não embargada, a extinção do processo por abandono da causa prescinde de requerimento do devedor. Inaplicabilidade do enunciado da Súmula 240/STJ. Precedentes do STJ. 3. Agravo regimental não provido.<sup>4</sup> (Grifo do autor.)

Entretanto, deixou-se de observar plenamente o estatuído no art. 267, § 1.º, do Código de Processo Civil, que requer a intimação da parte para suprir a falta em 48 horas, conforme o seguinte teor:

---

<sup>3</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1037419. [...] Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, Brasília, DF, 18 de dezembro de 2008. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 306, 16 fev. 2009. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/dj/init>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

<sup>4</sup> . Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 1236183. [...] Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, Brasília, DF, 17 de março de 2011. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 776, 24 mar. 2011. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/dj/init>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

Art. 267. Extingue-se o processo, sem resolução de mérito:  
III - quando, por não promover os atos e diligências que lhe competir, o autor abandonar a causa por mais de 30 (trinta) dias;

§ 1.º O juiz ordenará, nos casos dos n.s II e III, o arquivamento dos autos, declarando a extinção do processo, se a parte, intimada pessoalmente, não suprir a falta em 48 (quarenta e oito) horas.

Como se extrai do texto legal, o juiz, antes de extinguir o feito por abandono da causa, deverá intimar a parte a fim de suprir a falta em 48 horas, fixando expressamente o prazo para manifestação, com a finalidade de advertir a parte, como expressão do princípio da lealdade, e fixar o efetivo intento de abandono da causa.

Nesse sentido posicionou-se a jurisprudência, conforme se verifica pelas ementas que seguem:

Processual Civil e Tributário - Execução Fiscal extinta - Intimação da FN por carta com AR: possibilidade (comarca do interior) - Abandono da causa (art. 267, III, do CPC) - Falta de intimação (§1.º do art. 267 do CPC). 1. Tratando-se de comarca em que não há representante da fazenda pública, a intimação por carta com AR é possível, consoante jurisprudência do STJ. **2. Conquanto o exequente não se tenha manifestado nos autos, indispensável a prévia intimação pessoal para que cumpra o despacho em 48 horas antes da extinção do feito, pois, é bom que se diga, o previsto no art. 267, § 1.º, do CPC, é o último recurso do Juízo a quo para que regularizado o andamento processual, não o primeiro.** 3. Apelação provida. 4. Peças liberadas pelo Relator, em 17.5.11, para publicação do acórdão.<sup>5</sup>

Execução Fiscal. Abandono da Causa. Art. 267, III do CPC.

---

<sup>5</sup>BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível n. 0021911. [ . . . ]. Rel. Des. Federal Luciano Tolentino Amaral, Sétima Turma, Brasília, DF, 17 de maio de 2011. In: **Diário Eletrônico da Justiça Federal da 1ª Região**, Brasília, DF, p. 505, 27 maio 2011. Disponível em: <<http://www.trf1.jus.br/sitetrff1/conteudo/detalharConteudo.do;jsessionid=1067C89B8F89BAF621E5F7A389663EA2.n1trf1?conteudo=14043&canal=4>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

Ausência de embargos. Súmula 240 do STJ. Inaplicabilidade. Exequente. Intimação pessoal. Extinção sem julgamento do mérito. Cabimento. 1. Aplica-se nas execuções fiscais, subsidiariamente, o art. 267, III, do CPC, segundo o qual o processo deve ser extinto no caso de abandono da causa pelo autor por mais de trinta dias. 2. Conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, o disposto na Súmula 240 daquela Corte é inaplicável às execuções não embargadas, nas quais o executado não tem motivo para opor-se à extinção do processo. **3. A extinção do feito em virtude da inércia da exequente necessita da intimação pessoal desta para promover as diligências cabíveis, com a expressa advertência de que a execução será extinta em caso de omissão, e com a ordem para suprir a omissão em 48 (quarenta e oito) horas, nos termos do art. 267, § 1.º, do CPC.** 4. Conforme iterativa jurisprudência do STJ, nos casos em que a execução tramita em Comarca diversa da sede da Procuradoria da Fazenda Pública competente para atuar no feito, até mesmo a intimação realizada por carta com aviso de recebimento é válida. Realizada a intimação da exequente por carta precatória, restou atendido o disposto no art. 267, III, § 1.º, do CPC. 5. Tendo sido a União intimada, nos termos do § 1.º do art. 267, III, do CPC, cabível a extinção da execução por abandono da causa pela exequente.<sup>6</sup> (Grifo do autor.)

No caso, o procurador da Fazenda Nacional foi intimado para “dar prosseguimento ao feito”, sem a fixação do prazo de 48 horas nem a advertência de que o silêncio implicaria a extinção do processo, estando tal provimento, portanto, em desacordo com o disposto no art. 267, § 1.º, do Código de Processo Civil.

Dessa forma, o recurso merece provimento, para o efeito de afastar a decisão de extinção do feito sem julgamento do mérito, procedendo-se ao regular andamento do processo.

---

<sup>6</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível n. 2009.71.99.002985-9. [ . . . ]. Rel. Des. Federal Luciane Amaral Corrêa Münch, Porto Alegre, RS, 09 de junho de 2009. In: **Diário Eletrônico da Justiça Federal da 4ª Região**, Porto Alegre, RS, ano IV, n. 159, p. 165, 08 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.trf4.jus.br/trf4/diario/>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

## Acórdãos

---

Por todo o exposto, voto pelo provimento do recurso.

### **DECISÃO**

Por unanimidade, deram provimento ao recurso.

PROCESSO: Cta 263-58.2011.6.21.0000

PROCEDÊNCIA: PORTO ALEGRE

INTERESSADO: ADÃO VILLAVERDE

Consulta. Questionamento sobre a viabilidade da organização de plebiscito, pela Justiça Eleitoral, em processos de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de municípios.

A inexistência de regulamentação do art. 18, § 4.º, da Constituição Federal, mediante a elaboração de lei complementar federal disciplinando a realização de consultas populares em nível municipal, inviabiliza a participação desta Justiça Especializada na organização e execução das votações.

Consentimento, no entanto, para efetivação de plebiscito na hipótese prevista na Emenda Constitucional n. 57, que prevê a convalidação de atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, observados os demais requisitos estabelecidos no § 4.º do artigo 18 da Constituição Federal.

### ACÓRDÃO

Vistos, etc.

ACORDAM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral, por unanimidade, ouvida a Procuradoria Regional Eleitoral e nos termos das notas taquigráficas inclusas, responder à presente consulta, nos termos do voto do relator.

CUMPRA-SE.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Drs. Artur dos Santos e Almeida - no exercício da Presidência -, Hamilton Langaro Dipp, Leonardo Tricot Saldanha e Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria, bem como o douto representante da Procuradoria Regional Eleitoral.

Porto Alegre, 10 de novembro de 2011.

**Dr. Eduardo Kothe Werlang,**  
**Relator.**

### **RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pelo PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, deputado Adão Villaverde, nos seguintes termos:

Considerando a inexistência de lei complementar federal regulamentadora do § 4.º do artigo 18 da Constituição Federal, bem como o esgotamento do prazo determinado pelo Supremo Tribunal Federal ao Congresso Nacional para regulamentar tal dispositivo constitucional federal, como referido na ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.240;

Considerando a edição de Lei Complementar n. 13.587, de 22.12.2010, pela Assembleia Legislativa do Estado, regulamentando, por consequência, a norma constitucional federal referida, no exercício de seu poder regulamentar decorrente;

Consulta esta Assembleia Legislativa quanto à efetivação, por esse Tribunal Regional Eleitoral, de consultas plebiscitárias - em processos de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de municípios.

Após a autuação da consulta, a Coordenadoria de Gestão da Informação - COGIN - juntou legislação e jurisprudência pertinentes.

A Procuradoria Regional Eleitoral opinou pelo conhecimento da consulta e, no mérito, para que seja respondida no sentido da impossibilidade de a Justiça Eleitoral realizar plebiscito, ressalvadas as hipóteses de convalidação admitidas pela jurisprudência do egrégio TSE, com fundamento na EC n. 57, de 2008, que deve ser aplicada em conjunto com o disposto no artigo 18, § 4.º, da CF.

É o relatório.

## VOTO

A lei exige que a consulta, para ser conhecida pelos tribunais, venha revestida de requisitos subjetivos e objetivos, ou seja, verse sobre matéria eleitoral, formulada por autoridade pública ou partido político e elaborada em tese, conforme o art. 30, inciso VIII, do Código Eleitoral:

Art. 30. Compete, ainda, privativamente, aos Tribunais Regionais:

[ . . . ]

VIII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade pública ou partido político.

Formulada em tese por consulente detentor de legitimidade - o presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, na pessoa do deputado estadual Adão Villaverde -, e versando sobre matéria afeta ao Direito Eleitoral, porquanto referente à realização de plebiscito para criação de município, a presente consulta preenche todas as exigências legais.

No tocante ao mérito, a questão funda-se na possibilidade de “[ . . . ] efetivação, por esse Tribunal Regional Eleitoral, de consultas plebiscitárias em processos de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de municípios”.

Compete à Justiça Eleitoral a realização de plebiscito como uma das formas de garantir o exercício da soberania popular. A Lei n. 9.709/98, regulamentadora da execução do disposto nos incisos I, II e III do artigo 14 da CF, determina, em seu artigo 8.º, que, após a aprovação do ato convocatório do plebiscito, de competência das assembleias legislativas, o presidente do Congresso Nacional dará ciência do fato à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, entre outras providências, fixar data da consulta e expedir as respectivas instruções.

A matéria atinente à criação de municípios está disciplinada no artigo 18, § 4.º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 15, de 1996, *verbis*:

Art. 18 A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 4.º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-á por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Conforme se verifica, o § 4.º do artigo 18 da Constituição Federal exige um procedimento complexo para a criação, fusão, incorporação ou desmembramento de municípios, a saber: lei complementar federal estabelecendo o período dentro do qual poderá ser realizado o procedimento; lei ordinária federal prevendo a apresentação e publicação dos Estudos de Viabilidade Municipal; consulta popular prévia, mediante plebiscito, às populações envolvidas e, por fim, lei ordinária estadual específica.

A Emenda Constitucional n. 15, de 12.9.96, fruto do poder constituinte derivado, atrelou a criação, a incorporação, a fusão e desmembramento de municípios à existência de legislação federal qualificada, qual seja, lei complementar federal, incumbida de fixação do período permitido, bem como a existência de lei ordinária federal que regulamente os Estudos de Viabilidade Municipal.

A propósito, a EC n. 15 teve sua constitucionalidade questionada sob o fundamento de violar o princípio federativo, exposto em cláusula pétrea no inciso I do parágrafo 4.º do artigo 60 da Carta Constitucional. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, acompanhando o voto do ministro Gilmar Mendes, por maioria, julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.395<sup>1</sup>, requerida pela Mesa da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul contra a edição da EC n. 15. Por ocasião do julgamento, o ministro assegurou que a

---

<sup>1</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.395. Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional n. 15/1996, que deu nova redação ao § 4.º do art. 18 da Constituição Federal. Modificação dos requisitos constitucionais para a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios. 3. Controle da constitucionalidade da atuação do poder legislativo de reforma da Constituição de 1988. 4. Inexistência de afronta à cláusula pétrea da forma federativa do Estado, decorrente da atribuição, à lei complementar federal, para fixação do período dentro do qual poderão ser efetivadas a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. Precedente: ADI n. 2.381-1/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.12.2001. 5. Ação julgada improcedente. Rel. Min. Gilmar Mendes, Brasília, DF, 09 de maio de 2007. In: **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 92, p. 51, 23 maio 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioAtual.asp>>. Acesso em: 07 mar. 2012.

referida emenda foi elaborada com o intuito de colocar “um ponto final na crescente proliferação de municípios, observada no período Pós-88”, pois a redação original do artigo 18, parágrafo 4.º, da Constituição criava condições propícias para que os estados legislassem no sentido desse aumento. A justificativa para a proposta de emenda à Constituição, no Senado Federal, destacava o “caráter essencialmente eleitoreiro” na criação de municípios por responsabilidade dos estados, visto que o texto original não apresentou as restrições aos abusos que ocorriam.

Transcrevo, a seguir, a ementa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional n. 15/1996, que deu nova redação ao § 4.º do art. 18 da Constituição Federal. Modificação dos requisitos constitucionais para a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios. 3. Controle da constitucionalidade da atuação do poder legislativo de reforma da Constituição de 1988. 4. **Inexistência de afronta à cláusula pétrea da forma federativa do Estado, decorrente da atribuição, à lei complementar federal, para fixação do período dentro do qual poderão ser efetivadas a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. Precedente: ADI n. 2.381-1/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.12.01.** 5. Ação julgada improcedente. (Grifo do autor)

A jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal veda a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios enquanto não editada a lei complementar a que se refere o artigo 18, § 4.º, da Constituição Federal, com redação dada pela EC n. 15/96.

Nesse sentido, ementa relativa ao julgamento, pelo Plenário do STF, da MC na ADIn n. 2.381/RS<sup>2</sup>, rel. Min. Sepúlveda Pertence, sessão de 26.6.01, DJ 14.12.01:

I. Ação direta de inconstitucionalidade: objeto idôneo: lei

---

<sup>2</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.381. [...]. Rel. Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 20 de junho de 2001. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 23, 14 dez. 2001.

de criação de município. Ainda que não seja em si mesma uma norma jurídica, mas ato com forma de lei, que outorga status municipal a uma comunidade territorial, a criação de Município, pela generalidade dos efeitos que irradia, é um dado inovador, com força prospectiva, do complexo normativo em que se insere a nova entidade política: por isso, a validade da lei criadora, em face da Lei Fundamental, pode ser questionada por ação direta de inconstitucionalidade: precedentes. II. **Norma constitucional de eficácia limitada, porque dependente de complementação infraconstitucional, tem, não obstante, em linha de princípio e sempre que possível, a imediata eficácia negativa de revogar as regras preexistentes que sejam contrárias.** III. **Município: criação: EC 15/96: plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade da criação de municípios desde a sua promulgação e até que lei complementar venha a implementar sua eficácia plena, sem prejuízo, no entanto, da imediata revogação do sistema anterior. É certo que o novo processo de desmembramento de municípios, conforme a EC 15/96, ficou com a sua implementação sujeita à disciplina por lei complementar, pelo menos no que diz com o Estudo de Viabilidade Municipal, que passou a reclamar, e com a forma de sua divulgação anterior ao plebiscito. É imediata, contudo, a eficácia negativa da nova regra constitucional, de modo a impedir de logo e até que advenha a lei complementar - a instauração e a conclusão de processos de emancipação em curso.** Dessa eficácia imediata só se subtraem os processos já concluídos, com a lei de criação de novo município. No modelo federativo brasileiro - no ponto acentuado na Constituição de 1988 - os temas alusivos ao Município, a partir das normas atinentes à sua criação, há muito não constituem - ao contrário do que, na Primeira República, pudera sustentar Castro Nunes (Do Estado Federado e sua Organização Municipal, 2. ed., Câmara dos Deputados, 1982, *passim*) - uma questão de interesse privativo do Estado-membro. Ente da Federação (CF, art. 18), que recebe diretamente da Constituição Federal numerosas competências comuns (art. 23) ou exclusivas (art. 30) - entre elas a de instituir e arrecadar tributos de sua área demarcada na Lei Fundamental (art. 156) - além de direito próprio de participação

no produto de impostos federais e estaduais (art. 157-162) - o Município, seu regime jurídico e as normas regentes de sua criação interessam não apenas ao Estado-membro, mas à estrutura do Estado Federal total. IV. Poder de emenda constitucional: limitação material: forma federativa do Estado (CF, art. 60, § 4.º, I): implausibilidade da alegação de que seja tendente a abolir a Federação a EC 15/96, no que volta a reclamar a interferência normativa da União na disciplina do processo de criação de municípios. Nesse contexto, o recuo da EC 15/96 - ao restabelecer, em tópicos específicos, a interferência refreadora da legislação complementar federal - não parece ter atingido, em seu núcleo essencial, a autonomia dos Estados-membros, aos quais - satisfeitas as exigências mínimas de consulta a toda a população do Município ou municípios envolvidos, precedida de estudo prévio de viabilidade da entidade local que se pretende erigir em município - permaneceu reservada a decisão política concreta. V. Razões de conveniência do deferimento da medida cautelar. Afigurando-se extremamente provável o julgamento final pela procedência da ação direta contra a lei de criação de Município impugnada, o mais conveniente é o deferimento da liminar - restabelecendo a situação anterior à sua instalação -, pois o curso do tempo fará ainda mais traumática a decisão renunciada. (Grifo do autor.)

Por ocasião do julgamento, o eg. Supremo Tribunal Federal assentou que a norma constitucional do artigo 18, § 4.º tem eficácia limitada, na medida em que depende de complementação, sem, contudo, impedir que ela produza efeitos imediatos negativos no sentido de revogar as regras preexistentes que lhe sejam contrárias. Dessa maneira, como bem referiu a Procuradoria Regional Eleitoral na fl. 161, “Quer dizer: é imediata a eficácia negativa da aludida regra constitucional, impedindo, de logo e até o advento da lei complementar federal, a instauração e conclusão de processos de emancipação em curso”.

Colaciono precedentes do Tribunal Superior Eleitoral, também no sentido da necessidade da edição de lei complementar federal para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios: MS n. 1480<sup>3</sup>, relator

---

<sup>3</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mandado de Segurança n. 1.480. Município. Desmembramento.

Ministro Nelson Jobim; MS n. 2674<sup>4</sup>, relator Ministro Néri da Silveira; ADI n. 2.967<sup>5</sup>, relator Ministro Sepúlveda Pertence.

Como se sabe, até o momento, o Congresso Nacional ainda não regulamentou o § 4.º do artigo 18 da Constituição, em que pese o Supremo Tribunal Federal ter assinalado prazo para a regulamentação, como referido na ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade Por Omissão n. 3.682-3<sup>6</sup>/Mato Grosso, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, julgada procedente em 9 de maio de 2007.

Transcrevo parte da ementa:

**[ . . . ] Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo**

---

Plebiscito. É impossível a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios antes da edição da Lei Complementar Federal a que se refere o art. 18, parágrafo 4.º da Constituição Federal. Rel. Min. Nelson Azevedo Jobim, Brasília, DF, 13 de abril de 2000. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 89, 12 maio 2000.

<sup>4</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mandado de Segurança n. 2.674. Mandado de segurança. 2. Resolução de TRE que determina a realização de plebiscito para desmembramento de distrito de um município e sua incorporação a outro município, após a vigência da Emenda Constitucional n. 15/96, que alterou a redação do § 4.º do art. 18 da Constituição. 3. Precedente do TSE no Mandado de Segurança n. 2.664, Maricá - RJ. 4. Consulta plebiscitária determinada somente quanto à população da área desmembrada. Sua impossibilidade, em face da Emenda Constitucional n. 15/96. A consulta deve abranger as populações dos municípios atingidos. 5. Consulta plebiscitária somente pode dar-se, após a publicação dos Estudos de Viabilidade Municipal, na forma de lei ainda não editada. 6. Mandado de segurança concedido, para cassar a Resolução n. 08, de 25.9.97, do TRE-TO. Rel. Min. José Néri da Silveira, Brasília, DF, 06 de fevereiro de 2001. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, v.1, p. 180, 05 abr. 2002.

<sup>5</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.967. I. Ação direta de inconstitucionalidade: cabimento contra lei de criação, incorporação, fusão e desmembramento: jurisprudência do STF: precedentes. II. Município: desmembramento. A subtração de parte do território de um município substantiva desmembramento, seja quando a porção desmembrada passe a constituir o âmbito espacial de uma nova entidade municipal, seja quando for ela somada ao território de município preexistente. III. Município: desmembramento: EC 15/96: inconstitucionalidade da criação, incorporação, fusão e do desmembramento de municípios desde a promulgação da EC 15/96 e até que lei complementar venha a implementar sua eficácia plena, o que, entretanto, não ilide a imediata revogação do sistema anterior (precedente: ADInMC 2381, 20.06.01, Pertence, DJ 24.5.02). IV. Município: desmembramento: exigibilidade de plebiscito. Seja qual for a modalidade de desmembramento proposta, a validade da lei que o efetive estará subordinada, por força da Constituição, ao plebiscito, vale dizer, à consulta prévia das "populações diretamente interessadas" - conforme a dicção original do art. 18, § 4.º - ou "às populações dos Municípios envolvidos" - segundo o teor vigente do dispositivo. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, DF, 12 de fevereiro de 2004. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 16, 19 mar. 2004.

<sup>6</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.682. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. Inatividade do legislador quanto ao dever de elaborar a Lei Complementar a que se refere o § 4.º do art. 18 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 15/96. Ação julgada procedente. 1. A Emenda Constitucional n. 15, que alterou a redação do

**artigo 18, § 4.º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desse municípios. (Grifo do autor.)**

Assim, em face da ausência de regulamentação da EC n. 15/96, o STF declarou a inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade de diversas leis criadoras de municípios que foram devidamente instituídos há alguns anos, reconhecendo a mora do Congresso e estipulando o prazo, ora de 18, ora de 24 meses, para que “adotem todas as providências legislativas ao cumprimento da referida norma constitucional”, de forma a preservar a segurança jurídica.

Cabe salientar que o prazo atribuído ao Congresso Nacional não vincula o órgão legislativo à criação da lei complementar federal, como muito bem referiu o acórdão acima citado. O Poder Legislativo tem a oportunidade e conveniência de legislar, no exercício constitucional de sua função precípua, não podendo ser forçado pelo Poder Judiciário a exercer seu encargo, sob pena de afrontar a separação dos poderes, princípio fundamental da República, fixado pelo artigo 2.º da Carta Constitucional.

Nesse contexto, diante da inexistência da edição de lei complementar

---

§ 4.º do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. Passados mais de 10 (dez) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios. Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4.º, da Constituição. 2. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4.º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. 3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4.º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformation e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal. 4. [ . . . ]. Rel. Min. Gilmar Mendes, Brasília, DF, 09 de maio de 2007. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 37, 06 set. 2007.

federal a que se refere o artigo 18, § 4.º, da Constituição, a Justiça Eleitoral não poderá realizar consulta plebiscitária em processos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios.

Reproduzo, nesse sentido, decisão colacionada pela Procuradoria Regional Eleitoral em seu parecer:

Município. Desmembramento. **Plebiscito. Impossibilidade.** Viabilidade. Procedimento. **Anterioridade. Edição Lei Complementar.** Previsão. Jurisprudência STF e TSE.

1. Competência exclusiva dos Tribunais Regionais Eleitorais para expedição/resolução sobre a forma de consulta plebis-citaria. Precedentes.

**2. É impossível a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios antes da edição da lei complementar federal a que se refere o artigo 18, § 4.º, da Constituição do Brasil. Pedido indeferido.**<sup>7</sup>

Merece transcrição o voto do Relator o eminente Min. Eros Grau, acompanhado à unanimidade por seus pares:

“O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (relator): Senhor Presidente, o pedido não merece acolhimento. **A jurisprudência deste Tribunal define como da competência exclusiva dos Tribunais Regionais Eleitorais a expedição de resolução quanto às consultas plebiscitárias.** Precedentes: REspe n. 4.408, Rei. Min. Rodrigues Alckmin, DJ de 21.6.76; REspe n. 5.194, rel. Min. Moreira Alves, DJ de 09.9.81. **A jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal veda a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios enquanto não editada a lei complementar federal a que se refere o artigo 18, § 4.º, da Constituição do Brasil, com redação dada pela EC n. 15/96.** Nesse sentido, ementa relativa ao julgamento pelo Plenário do STF na MC na ADIn n. 2.381/RS, rel. Min. Sepúlveda Pertence, sessão de 20.6.01, DJ de 14.12.01. Outros precedentes do Tribunal Superior Eleitoral adotam esse mesmo entendimento: MS n. 1.480, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 12.5.00; MS n. 2.674, rel. Min.

---

<sup>7</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição n. 2.971. [ . . . ]. Rel. Min. Eros Roberto Grau, Brasília, DF, 17 de março de 2009. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 81, p. 28, 30 abr. 2009. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

Néri da Silveira, DJ de 05.4.02. Indefiro o pedido.” (Grifos do autor.)

Entretanto, com o advento da Emenda Constitucional n. 57, de 18 de dezembro de 2008, que acrescentou o artigo 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foram convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

Art. 1.º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 96:

**Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.** (Grifo do autor.)

Assim, mesmo não tendo sido editada lei complementar federal a que se refere o artigo 18, § 4.º, ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31.12.06.

Registra-se, por oportuno, que no Estado do Rio Grande do Sul houve a convalidação do ato que criou o Município de Pinto Bandeira, em virtude de a Lei n. 11.375/99 ter sido publicada nos termos do art. 9.º da Constituição Estadual, alterado pela Emenda Constitucional n. 20/97.

O eg. TSE vem se posicionando no sentido de que<sup>8</sup>:

[ . . . ] estabelecidos os requisitos, consistentes na viabilidade econômica e legislação estadual e não havendo obstáculo

---

<sup>8</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Processo Administrativo n. 67.253. Processo Administrativo. Consulta plebiscitária. Município novo. Homologação do resultado. Deferimento. Rel. Min. Hamilton Carvalho, Brasília, DF, 22 de junho de 2010. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 153, p. 42, 10 ago. 2010. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

jurídico diante dos termos da Emenda Constitucional 57, de 18 de dezembro de 2008, a realização da consulta plebiscitária não agride o art. 18, § 4.º, da Constituição Federal, com redação da Emenda 15/96.

Portanto, a Justiça Eleitoral poderá determinar as providências que lhe competem para a realização de plebiscito, desde que seja a hipótese prevista na Emenda Constitucional n. 57, que prevê a convalidação de atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, observados os demais requisitos estabelecidos no § 4.º do artigo 18 da Constituição Federal.

Em relação à Lei Complementar n. 13.587, de 22.12.10, editada pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, como muito bem referiu o douto Procurador Regional Eleitoral:

A toda evidência, não supre a ausência da lei complementar federal prevista no art. 18, § 4.º, da CF, tampouco a da lei ordinária federal prevista no mesmo dispositivo constitucional, ainda não elaboradas pelo Congresso Nacional. Não se trata, pois, de competência concorrente da União e dos Estados legislar sobre tais questões, que foram retiradas do âmbito da legislação estadual com a nova redação dada ao § 4.º do art. 18 da CF pela EC n. 15/96. A propósito, mesmo que o Supremo Tribunal Federal já tenha pontuado que “A não edição da lei complementar dentro de um prazo razoável consubstancia autêntica violação da ordem constitucional, “ainda assim a omissão do Congresso Nacional que inviabiliza o que a constituição autoriza (a criação de Município) não autoriza as casas legislativas estaduais a criarem leis sobre questões de iniciativa exclusiva do Congresso Nacional, como ocorre na hipótese do art. 18, § 4.º, da Magna Carta.

Pelo exposto, voto pelo conhecimento da consulta, a ser respondida nos seguintes termos:

1) A Justiça Eleitoral **não poderá realizar** plebiscito destinado à criação, incorporação, fusão e desmembramento de município enquanto não houver a regulamentação do artigo 18, § 4.º, da Constituição Federal, via lei complementar federal, pelo Congresso Nacional, estabelecendo período dentro do

qual poderá ser efetuado o procedimento destinado à criação de municípios, bem como a existência de lei ordinária federal, prevista no mesmo dispositivo, definindo o processo de Estudos de Viabilidade Municipal;

2) A Justiça Eleitoral **poderá** determinar as providências que lhe competem para a realização de plebiscito, desde que seja a hipótese prevista na Emenda Constitucional n. 57, que prevê a convalidação de atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, observados os demais requisitos estabelecidos no § 4.º do artigo 18 da Constituição Federal.

É o voto.

### **DECISÃO**

Por unanimidade, responderam à consulta, nos termos do voto do relator.



PROCESSO: Rp 8508-92.2010.6.21.0000  
PROCEDÊNCIA: PORTO ALEGRE-RS  
REPRESENTANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL  
REPRESENTADOS: ADROALDO MOUSQUER LOUREIRO e  
COLIGAÇÃO PDT-PTN

Representação. Eleições 2010. Comparecimento de candidato à inauguração de obra pública, caracterizando a conduta prevista no art. 77 da Lei das Eleições. Prefacial de ilegitimidade passiva suscitada de ofício. Inexistência de previsão legal para, na espécie, direcionar o feito contra a coligação. Afastada questão preliminar que ensejava o reconhecimento da perda de objeto da demanda. A renúncia ao mandato eletivo, como *in casu*, não afasta a possível incidência da sanção de inelegibilidade prevista no art. 1.º, I, "j", da LC n. 64/90. Comparecimento do candidato como mero espectador ao evento impugnado. Não evidenciada a utilização indevida da máquina administrativa em proveito próprio. Ausente violação ao bem jurídico tutelado pela norma. Improcedência.

### ACÓRDÃO

Vistos, etc.

ACORDAM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral, por unanimidade, ouvida a Procuradoria Regional Eleitoral e nos termos das notas taquigráficas inclusas, rejeitar a preliminar de perda de objeto e declarar o feito extinto, sem resolução do mérito, em relação à Coligação PDT-PTN; e, no mérito, por maioria, julgar improcedente a representação aforada contra Adroaldo Mousquer Loureiro, vencido o Dr. Eduardo Kothe Werlang.

CUMPRA-SE.

Participaram do julgamento, além da signatária, os eminentes Desem-

bargadores Marco Aurélio dos Santos Caminha - presidente - e Gaspar Marques Batista, Drs. Artur dos Santos e Almeida, Hamilton Langaro Dipp, Leonardo Tricot Saldanha e Eduardo Kothe Werlang, bem como o douto representante da Procuradoria Regional Eleitoral.

Porto Alegre, 18 de outubro de 2011.

**Desa. Federal Maria Lúcia Luz Leiria,**  
**Relatora.**

### RELATÓRIO

Trata-se de representação eleitoral ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL contra ADROALDO MOUSQUER LOUREIRO, candidato eleito ao cargo de deputado estadual, e COLIGAÇÃO PDT-PTN, por alegada prática da conduta vedada prevista no art. 77 da Lei n. 9.504/97, devido ao comparecimento do representado, no período vedado, em inauguração de obra pública - Sala das Prefeituras - realizada pela Caixa Econômica Federal de Santo Ângelo.

Narra a inicial que o fato - comparecimento em inauguração de obra pública - está demonstrado por meio de fotos e matéria jornalística veiculada no periódico denominado **A Tribuna Regional** de 28 de setembro de 2010.

Ainda, o ofício 100/2010/SA (fl. 19), encaminhado pela agência de Santo Ângelo da Caixa Econômica Federal, confirmou que a dotação dos recursos para a realização das obras foi proveniente da própria entidade.

Dessa forma, comprovada a violação à norma prevista no art. 77 da Lei n. 9.504/97, pede a aplicação da pena de cassação do diploma ao representado e de multa a ambos os representados, ao argumento de que igualmente incidente a sanção pecuniária prevista nos §§ 4.º e 8.º do art. 73 da Lei das Eleições.

Junta documentos.

Recebida a inicial, foi determinada a adoção do rito previsto no art. 22 da LC n. 64/90 e a notificação dos representados.

A Coligação PDT-PTN e Adroaldo Loureiro apresentaram defesa, alegando o quanto segue: a) o local inaugurado não se enquadra no conceito de obra pública, mas de um espaço dentro de uma agência bancária, destinado ao

atendimento reservado das prefeituras; b) o representado Adroaldo Loureiro não fez uso da palavra no evento, tampouco portava propaganda eleitoral, estando presente na cerimônia na qualidade de correntista da Caixa Econômica Federal, para tratar de financiamento solicitado pelo Hotel Debacco; c) a “denúncia” tem cunho político, pois o jornal que veiculou a notícia o fez por ser de propriedade do candidato Valdir Andress, adversário na disputa ao pleito de 2010.

Durante a instrução foram ouvidas testemunhas arroladas pela defesa.

Em alegações finais o Ministério Público Eleitoral pediu a procedência da representação, e os demandados, a improcedência.

Autos conclusos.

Em 17 de outubro - ontem, portanto -, às 18h27min, o representado Adroaldo Mousquer Loureiro peticionou nos presentes autos requerendo a extinção do processo, sem julgamento do mérito, em face de sua renúncia ao mandato de deputado estadual e posse no cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado.

Advoga a tese de que a incidência da legislação eleitoral apenas se aplicaria a candidatos ou mandatários. Assim, teria perdido objeto a presente representação.

Recebo o requerimento como preliminar.

É o relatório.

## VOTOS

**Desa. Federal Maria Lúcia Luz Leiria:**

### **Preliminar de perda de objeto**

A representação versa sobre a violação ao que dispõe o art. 77 da Lei n. 9.504/97, *verbis*:

Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma.

Realmente, o dispositivo legal prevê apenas a imposição da cassação

do registro ou do diploma - circunstância que poderia levar o intérprete apressado a concluir que, na ausência de mandato a ser cassado, inviável o prosseguimento da demanda, em razão da perda de objeto.

Sem razão o representado.

Com efeito, o art. 1.º, I, “j”, da LC n. 64/90, com a redação dada pela Lei Complementar n. 135, de 04.6.10, estabeleceu o quanto segue:

São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

[ . . . ]

j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por **conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou diploma pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;** (Grifo da autora.)

No caso, apura-se exatamente conduta vedada que, em caso de condenação transitada em julgado, poderá ensejar a declaração de inelegibilidade do representado por 8 (oito) anos.

Assim, inequívoco que não há que se falar em perda do objeto ou falta de interesse de agir do Ministério Público no prosseguimento da ação, mesmo em razão da renúncia do representado, diante da possibilidade da incidência da inelegibilidade por 8 (oito) anos.

A jurisprudência do c. TSE, aponta também nesse sentido:

Agravo Regimental. Recurso Especial Eleitoral. Decisão agravada mantida por seus próprios fundamentos. I - A decisão regional encontra respaldo na jurisprudência desta Corte, uma vez que persiste o interesse de agir do Ministério Público Eleitoral na causa, mesmo diante da inexistência do mandato eletivo, em virtude da possibilidade de aplicação da sanção de multa por infração ao art. 41-A da Lei das Eleições. II - A gravação clandestina feita por um dos interlocutores, sem conhecimento do outro, não constitui interceptação vedada pela Constituição da

República. (Precedentes do TSE). III - Divergência jurisprudencial não demonstrada (Súmula 284 do STF). IV - Os fatos delineados no acórdão regional não seriam suficientes para que este Tribunal afastasse a conclusão da prática da captação ilícita de votos sem o reexame da matéria fático-probatória, vedado nesta instância, a teor da Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal. V - Decisão agravada mantida por seus próprios fundamentos. VI - Agravo regimental desprovido.<sup>1</sup>

Colho, por elucidativo, o contido no corpo do acórdão acima citado:

**Não procede a alegada perda de objeto, em virtude da renúncia, pelo recorrente, do mandato de Deputado Estadual em Rondônia. A decisão regional encontra respaldo na jurisprudência desta Corte, uma vez que persiste o interesse de agir do Ministério Público Eleitoral na causa, mesmo diante da inexistência do mandato eletivo, em virtude da possibilidade de aplicação da sanção de multa por infração ao art. 41-A da Lei das Eleições.**

Sobre a questão, cito o seguinte julgado deste Tribunal: “**Eleições 2000. Investigação Judicial. Art. 41-A da Lei n. 9.504/1997.** Decisão regional. Improcedência. Captação ilícita de sufrágio. Condenação. Necessidade. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Súmula - STF n. 27. Ilícito eleitoral. Desnecessidade. Participação direta. Candidato. Possibilidade. Anuência. Conduta. Terceiro. 1. Embora o recurso especial se refira às eleições municipais de 2000, é cedo que persiste o interesse de agir da agremiação **representante, porquanto, mesmo que não seja mais possível a imposição da cassação do registro ou do diploma, há a possibilidade da aplicação da multa prevista no art. 41-A da Lei n. 9.504/97**”<sup>2</sup>. (Grifos da autora.)

---

<sup>1</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 4.198.880. [...] Rel. Min. Enrique Ricardo Lewandowski, Brasília, DF, 15 de abril de 2010. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 86, p. 21, 10 maio 2010. Disponível em:

<sup>2</sup> <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 19 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Agravo regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 21.792. [...]. 2. Para se infirmar a conclusão da Corte Regional Eleitoral que assentou a ausência de comprovação da captação

Nesse mesmo norte:

1. Questão Preliminar. Ação de Investigação Judicial Eleitoral e Ação de Impugnação de Mandato Eletivo. Acórdão recorrido que determinou a aplicação do art. 224 do CE. Renúncia do Prefeito e Vice-Prefeita ao mandato eletivo na véspera do julgamento pelo TSE. Perda de objeto afastada. [ . . . ].<sup>3</sup>

Com essas considerações, REJEITO a preliminar.

### **Preliminar de ilegitimidade passiva da Coligação PDT-PTN**

De ofício, suscito preliminar de ilegitimidade da coligação demandada.

---

ilícita de sufrágio, é necessário o reexame de fatos e provas, o que não é possível em sede de recurso especial, a teor do disposto na Súmula-STF n. 279. 3. Para a caracterização da infração ao art. 41-A da Lei das Eleições, é desnecessário que o ato de compra de votos tenha sido praticado diretamente pelo candidato, mostrando-se suficiente que, evidenciado o benefício, haja participado de qualquer forma ou com ele consentido. Nesse sentido: Acórdão n. 21.264. Agravo regimental a que se nega provimento. Rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, Brasília, DF, 15 de setembro de 2005. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 99, 21 out. 2005.

<sup>3</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 21.327. [ . . . ] 2. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Abuso do Poder Econômico e Captação de Sufrágio (Art. 41-A da Lei n. 9.504/97). 2.1 Tendo a inicial, ao invocar o direito aplicável à espécie, transcrito o art. 41-A da Lei n. 9.504/97, o qual prevê, expressamente, a cassação do registro e do diploma, e ainda pugnado pela não-persistência da candidatura do representado, afasta-se a alegação de decisão extra petita. 2.2 O TSE entende que, para a caracterização da captação de sufrágio, é indispensável a prova de participação direta ou indireta dos representados, permitindo-se até que o seja na forma de explícita anuência da conduta objeto da investigação, não bastando, para a configuração, o proveito eleitoral que com os fatos tenham auferido, ou a presunção de que desses tivessem ciência. A ausência de prova de participação dos candidatos na conduta investigada afasta a aplicação do art. 41-A da Lei n. 9.504/97. 2.3 Forte probabilidade de que a conduta investigada tenha influído no resultado do pleito que se mostra flagrante. Caracterizado o abuso do poder econômico. 2.4 Recursos especiais interpostos por Maria da Conceição Vieira e Gelson Cordeiro de Oliveira providos em parte, para afastar a cassação dos registros e diplomas por força do art. 41-A da Lei n. 9.504/97, mantendo-se, contudo, a procedência da representação, nos termos do art. 22, *caput*, XIV e XV, da LC n. 64/90, de forma a manter a declaração da inelegibilidade dos candidatos representados para as eleições realizadas nos três anos subsequentes às eleições de 2000, período esse que já se encontra vencido. 2.5 Recurso especial interposto por Coligação Povo Unido, Capelinha Solidária que se julga prejudicado. 3. Ação de Impugnação de Mandato Eletivo. Abuso do Poder Econômico. Caracterização. 3.1 Recursos especiais interpostos por Gelson Cordeiro de Oliveira e Maria da Conceição Vieira prejudicados. 3.2 O art. 224 do Código Eleitoral não se aplica à ação de impugnação de mandato eletivo. Precedentes. 3.3 Recurso especial interposto por Coligação Povo Unido, Capelinha Solidária provido para determinar a diplomação e posse imediatas dos candidatos a prefeito e vice-prefeito que obtiveram a segunda colocação nas eleições de 2000 no referido município. Rel. Min. Ellen Gracie Northfleet, Brasília, DF, 04 de março de 2004. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 126, 31 ago. 2006.

Com efeito, o art. 77 da Lei n. 9.504/97 não prevê sanção que possa alcançar o partido ou a coligação pela qual disputou o candidato.

Por essa razão, a doutrina refere os legitimados à ação<sup>4</sup>:

São legitimados ativos para o manuseio da representação qualquer candidato, partido político, coligação e o Ministério Público, não o eleitor; **legitimado passivo é o candidato.** (Grifo da autora.)

Nesse sentido também a jurisprudência:

[ . . . ] 2 - Abuso do Poder Econômico - Representação - Coligação - Ilegitimidade passiva *ad causam* - Preliminar acolhida. Os Partidos Políticos e as Coligações não são elegíveis nem, por via de consequência, inelegíveis. Logo, é irrecusável que são partes ilegítimas para as representações que visam à declaração de inelegibilidade.<sup>5</sup>

Assim, apesar do caso acima referido dizer com ação de investigação judicial, o raciocínio que se emprega ao presente feito é o mesmo, no sentido de que se não há cominação de sanção às agremiações partidárias, na medida em que só se cassa registro ou diploma de candidato, é flagrante a ilegitimidade passiva da Coligação PDT-PTN.

Com essas considerações, diante da ausência de condição da ação -

---

<sup>4</sup> ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 561.

<sup>5</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Representação n. 54. 1 - Abuso do Poder Econômico - Representação - Candidatos - Ilegitimidade passiva *ad causam* - Preliminar rejeitada. Tratando-se de investigação judicial para apurar as transgressões a que se refere o art. 19 da Lei Complementar n. 64/90, os candidatos diretamente beneficiados pela interferência do poder econômico e pelo desvio ou abuso do poder de autoridade, são, por força do que dispõe o art. 22, inciso XIV, da mesma Lei Complementar, partes legítimas para figurarem no pólo passivo da relação processual. [ . . . ]. 3 - Abuso do Poder Econômico - Hipótese em que não restou configurado - Alegação, não comprovada, de utilização da máquina administrativa, com publicações reiteradas na imprensa escrita, de inserções promocionais de atos, serviços e programas do Governo do Estado, com o objetivo de influenciar o eleitorado - Matérias publicitárias extraídas da página do Governo na internet, disponíveis a qualquer pessoa, representação improcedente. não configurado o abuso do poder econômico, a atrair a sanção de inelegibilidade, improcede a representação em que se pleiteia a imposição de tal sanção. Rel. Des. Tadeu Costa, Curitiba. PR, 27 de setembro de 1999. In: **Diário da Justiça do Estado**, Curitiba, PR, 08 out. 1999.

ilegitimidade passiva da Coligação PDT-PTN -, declaro extinto o feito, sem resolução do mérito, em relação à referida Coligação, com base no disposto no art. 267, VI, do Código de Processo Civil.

### **Mérito**

Na questão de fundo, imputa-se a Adroaldo Mousquer Loureiro a violação ao que dispõe o art. 77 da Lei n. 9.504/97, *verbis*:

Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma.

Com vista a analisar a existência da irregularidade apontada na vestibular, cumpre refletir sobre a hipótese fática vertente.

A prova demonstra que o demandado compareceu à inauguração de obra pública no período vedado, ou seja, no dia 27 de setembro de 2010 - exatamente na semana que antecedeu às eleições de 03 de outubro de 2010.

O fato foi noticiado em pelo menos três periódicos de circulação na região.

O jornal **A Tribuna Regional** de 28.9.10 veiculou notícia com o seguinte teor: **Caixa inaugura Sala das Prefeituras em Santo Ângelo**. Logo abaixo da manchete pode-se visualizar duas fotografias, constando os seguintes dizeres: **Prestígio: Prefeitos, vice-prefeitos, dirigentes de entidades e órgãos federais participaram do ato; Parceria: Superintendente Lore Mânica destacou os projetos que vêm sendo executados**. Na fotografia dos convidados registra-se o comparecimento do demandado Adroaldo Loureiro.

O próprio demandado, ainda, acostou à sua defesa dois outros exemplares que veicularam a notícia (fls. 45 e 46).

No jornal **O Mensageiro** de 29 de setembro de 2010, na fl. 4, logo abaixo de fotografia registrando a inauguração, consta matéria jornalística encabeçada com o seguinte título: **Caixa Econômica Federal inaugura Sala das Prefeituras**.

No **Jornal das Missões** de 28 de setembro de 2010 o fato mereceu

reportagem de capa com o seguinte título: **Melhor atendimento para os prefeitos**. Logo abaixo da fotografia, que ocupou quase a totalidade da página, há o seguinte registro: **Caixa Econômica Federal de Santo Ângelo inaugurou Sala das Prefeituras na manhã de ontem, espaço que irá encurtar a distância entre a Superintendência e as Prefeituras de 80 municípios da região Noroeste do RS e suas equipes**.

Em relação à natureza pública da verba utilizada, o ofício da fl. 19 dos autos, firmado pela gerência da Agência da Caixa Econômica Federal, informa:

[ . . . ] que as obras da Sala das Prefeituras de Santo Ângelo/RS foram a instalação de equipamentos de informática, porta de vidro e divisórias que resultaram num montante de R\$ 2.700,00 (dois mil e setecentos reais) e a **dotação para a adequação do respectivo espaço foi da própria CAIXA**. (Grifo da autora.)

Logo, houve inauguração de obra pública, que contou com a presença do candidato, evento que se realizou no período vedado - 3 meses anteriores às eleições (em 27 de setembro de 2010).

O propósito dessa proibição é impedir que um determinado candidato se coloque em posição de destaque em face dos demais concorrentes, rompendo com a igualdade que deve nortear a disputa eleitoral e que serve como verdadeiro pressuposto da democracia.

Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet<sup>6</sup>:

A imbricação dos direitos fundamentais com a ideia específica de democracia é outro aspecto que impende seja ressaltado. Com efeito, verifica-se que os direitos fundamentais podem ser considerados simultaneamente pressuposto, garantia e instrumento do princípio democrático da autodeterminação do povo por intermédio de cada indivíduo, mediante o reconhecimento do direito de igualdade (perante a lei e de oportunidades), de um espaço de liberdade

---

<sup>6</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 61.

real, bem como por meio da outorga do direito à participação (com liberdade e igualdade), na conformação da comunidade e do processo político, de tal sorte que a positividade e a garantia do efetivo exercício de direitos políticos (no sentido de direitos de participação e conformação do *status* político) podem ser considerados o fundamento funcional da ordem democrática e, neste sentido, parâmetro de sua legitimidade.

Transcreve-se o ensinamento de Erick Wilson Pereira<sup>7</sup> quando trata do princípio da igualdade:

Toda norma eleitoral deve trazer um tratamento igual para todos, pois, do contrário, será inconstitucional. É a ordem aristotélica, que preconiza o tratamento igual aos iguais, e desigual aos desiguais, na medida dessa desigualdade.

O direito deve distinguir pessoas e situações distintas entre si, a fim de oferecer tratamento diverso para pessoas diversas, na dicção de Celso Antônio Bandeira de Mello: “Afinal, que espécie de igualdade veda e que tipo de desigualdade faculta a discriminação de situações e de pessoas, sem quebra e agressão aos objetivos transfundidos no princípio constitucional da isonomia?”

Por isto deve a lei, sem que signifique quebra da igualdade, distinguir situações para conferir tratamento igual às pessoas ou grupos que se igualam em situações diversas do ambiente em geral.

Há, deste modo, razão adequada a justificar o tratamento diferenciado entre o sujeito ativo e o sujeito passivo nos processos eleitorais, conferindo uma maior exigência de conduta para este último que são os candidatos.

Assim, tem-se uma necessidade de direitos e deveres recíprocos. Tratar igual os iguais, e desigual os desiguais.

Nesse norte, a vedação prescrita no art. 77 se aplica a todos aqueles que, de forma direta ou indireta, possam valer-se do aparato estatal em benefício

---

<sup>7</sup> PEREIRA, Erick Wilson. **Direito eleitoral**: interpretação e aplicação das normas constitucionais-eleitorais. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 80-81.

de suas campanhas, angariando dividendos políticos a partir da presença em ato público político de relevância para a coletividade que pretende representar, desequilibrando, por conseguinte, o pleito no que concerne à igualdade de oportunidades constitucionalmente assegurada. *A mens legis*, portanto, é evitar o desequilíbrio entre os participantes do pleito.

Não desconheço a alteração do disposto no art. 77 da Lei das Eleições, levada a efeito pela Lei n. 12.034/09, que imprimiu à conduta ali vedada apenas o ato de comparecimento a qualquer inauguração da obra pública, diversamente da redação originária, que impedia a **participação** dos candidatos nessas solenidades.

Retira-se, pois, a discussão jurisprudencial e doutrinária sobre a necessidade de que dita participação fosse ativa ou se para a incidência da vedação a simples condição de espectador ou convidado era suficiente.

Veja-se a atual redação do art. 77 da Lei n. 9.504/97:

Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma.

Permanece na conduta vedada o simples comparecimento a tais atos, o que vem a prestigiar a necessária igualdade entre candidatos, e mais a oportuna e conveniente proibição para que nenhum candidato aufera quaisquer bônus no processo eleitoral, em detrimento dos demais candidatos.

Tenho, pois, que no presente caso está comprovada a participação do candidato eleito na cerimônia de inauguração da Sala das Prefeituras, em 27 de setembro de 2010, na agência da Caixa Econômica Federal de Santo Ângelo.

Entretanto, não vejo, nessa participação isolada, a potencialidade de mácula ao princípio da isonomia eleitoral.

Há necessidade de que tal conduta tenha extrapolado a lisura do processo eleitoral, garantindo vantagens ao candidato.

Veja-se que as fotos e os periódicos que noticiaram o evento indicam que o candidato apenas compareceu na cerimônia como mero cidadão espectador, sem que houvesse, em nenhum momento, qualquer destaque a sua pessoa - ao contrário, sua presença foi marcada pelo quase anonimato. Ressalto que apenas os

jornais locais deram conta do evento, não havendo maior repercussão em outros periódicos de tiragem mais abrangente, como os de circulação nesta capital.

Aliás, é das próprias razões vertidas pela Procuradoria Regional Eleitoral que se vê a inexpressividade da conduta do candidato, motivando, em alegações finais, pedido de condenação apenas à multa:

Em face disso, e empreendendo uma interpretação sistemática dos preceitos relativos às condutas vedadas na Lei n. 9.504/97, requer-se, quando menos, a condenação do representado à multa prevista no § 4.º do artigo 73 da Lei n. 9.504/97, para que a vedação prevista no artigo 77 do mesmo diploma legal, que comina apenas a pena de cassação do registro ou do diploma, não se torne inócua e, por consequência, seja incitado o descumprimento da legislação eleitoral.

Isso porque, em que pese a conduta contida no artigo 77 da lei das eleições apenas preveja pena de cassação de registro ou diploma, em seu parágrafo único, a análise conjunta dos dispositivos que regulam as condutas vedadas a agentes públicos em campanha com o entendimento jurisprudencial dos Tribunais Pátrios permite aplicar o princípio da proporcionalidade à sanção a ser aplicada em relação à gravidade da conduta. Isso porque não se tem dúvida de que a infração ora tratada é espécie do gênero conduta vedada e, por conseguinte, a multa cabível em relação ao artigo 73 também pode, à luz da razoabilidade, ser aqui aplicada.

Não desconheço julgado deste Tribunal Eleitoral (Representação n. 572797<sup>8</sup>, Rel. Desa. Federal Maria de Fátima Freitas Labarrère) que fez incidir

---

<sup>8</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Representação n. 572797. Representação. Prática de conduta vedada. Comparecimento de candidato em ato de inauguração de obra pública (artigo 77 da Lei n. 9.504/97). Alegada quebra de igualdade de oportunidades entre candidatos e violação à lisura da eleição. Incontroversa a inauguração de ponte de madeira custeada pela municipalidade e a presença do representado. Compreensão, contudo, do escopo da norma, que é o de evitar o desequilíbrio entre os participantes do pleito. Mera presença discreta e silenciosa em cerimônia, considerado o pequeno público presente, ausência de pedido de votos ou promoção pessoal, não é conduta capaz de alterar significativamente o processo eleitoral. Aferição da relevância jurídica do ato praticado pelo candidato para atribuição da sanção. Ainda que reconhecida a tipicidade da conduta descrita no artigo 77 da Lei das Eleições, desproporcional a cassação do registro de candidatura. Aplicação da multa prevista

somente a multa prevista no § 4.º do art. 73 da Lei das Eleições, em face do princípio da proporcionalidade.

Entretanto, não me parece essa a melhor exegese sistêmica das regras atinentes às condutas vedadas.

Efetivamente, o legislador previu apenas cassação do registro ou do diploma por infração ao art. 77 da Lei n. 9.504/97.

Se o entendimento fosse no sentido de ter havido a violação ao bem jurídico protegido pela norma, a mencionada cassação do diploma se impunha, pois não vejo como legislar via interpretação analógica, já que o texto legal não apresenta tal opção ao seu aplicador.

Entretanto, como dito alhures, a prova é frágil a demonstrar o proveito político advindo ao candidato, justamente o que se visa a impedir.

Não houve utilização indevida da máquina administrativa para beneficiar a candidatura do representado em detrimento de qualquer outro candidato.

Como dito, o representado compareceu ao evento como cidadão, não havendo como se presumir, modo absoluto, à míngua de provas nesse sentido, tenha ele auferido dividendos políticos em face de sua presença no local, muito menos se constata tenha ocorrido o nefasto desequilíbrio entre os participantes do pleito, o que leva à descaracterização da conduta como vedada.

Ante o exposto, **VOTO** no sentido de rejeitar as preliminares, julgando extinto o feito em relação à Coligação PDT-PTN, sem resolução do mérito, com base no disposto no art. 267, VI, do Código de Processo Civil e, no mérito, julgar improcedente a representação aforada pelo **Ministério Público Eleitoral** contra **Adroaldo Mousquer Loureiro**.

#### **Dr. Eduardo Kothe Werlang:**

Senhor Presidente, acompanho o voto da eminente relatora em vários de seus aspectos; porém, não o faço de forma integral. Acompanho, no sentido de acolher a preliminar de extinção do feito, por ilegitimidade passiva da Coligação demandada, e também quanto à rejeição da preliminar defensiva. Embora o representado tenha se afastado do cargo de deputado, para o qual foi eleito,

---

no artigo 73, § 4º, da mesma norma, destinada a coibir todas as condutas vedadas. Rel. Desa. Federal Maria de Fátima Freitas Labarrère, Porto Alegre, RS, 05 de outubro de 2010. In: **Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, publicado em sessão, 05 out. 2010.

persiste a possibilidade de aplicação da multa aventada pelo Ministério Público Eleitoral e a consequência de inelegibilidade. Portanto, rejeito a preliminar defensiva.

Em relação ao mérito, a meu ver, não resta dúvida de que Adroaldo Mousquer Loureiro praticou ato vedado pela Lei Eleitoral. Participou de cerimônia de inauguração, com verba da Caixa Econômica Federal; portanto, tinha afetação de capital público. A lei não exige que seja prédio totalmente novo ou apenas uma sala. O candidato encontrava-se em período eleitoral, não é pessoa analfabeta ou ignorante, ao contrário, trata-se de político afeito a produzir leis, pessoa da qual a população espera exemplo de respeito e cumprimento das normas. O representado participou da inauguração da sala, espaço que não se destinava ao atendimento de clientes - o que afasta eventual desculpa de que participava do evento na condição de cliente -, mas se tratava de sala destinada a atendimento especial de prefeituras e órgãos diferenciados. A notícia da inauguração, a meu ver, não precisaria estar veiculada no Jornal O Globo, do Rio de Janeiro, Estadão de São Paulo, ou nos jornais da capital gaúcha, foi divulgada à população da região a qual o representado queria sensibilizar e granjear votos dos eleitores. Outros participantes que estavam naquela cerimônia notaram a presença do candidato e sabiam que era vedada a sua participação. Os jornais da região mostraram aos eleitores daquela localidade a presença do candidato no aludido ato. Já tendo judicado em cidades pequenas, com menos de dez mil habitantes, conheço bem; no caso, Santo Ângelo é uma cidade bem maior - a publicação na imprensa local tem maior relevância e repercussão que nos jornais da distante Capital do Estado. Não me sensibiliza o argumento de que o jornal pertencia a um adversário político, pois foram vários os jornais da região que noticiaram a presença do candidato na inauguração, em afronta visível à norma eleitoral. Portanto, entendo que deva haver reprimenda da Corte em relação ao descumprimento da Lei das Eleições.

Quanto à imposição de penalidade pecuniária postulada pelo Ministério Público, penso que, no caso em julgamento, a aplicação da multa pode significar interpretação extensiva e prejudicial ao representado, já que a cassação do mandato, que seria a mais gravosa, não mais lhe afeta; creio, assim, que cabe acolhimento da consequência de inelegibilidade do representado.

Portanto, voto no sentido de acompanhar a relatora em relação à extinção, por ilegitimidade passiva da Coligação, e à rejeição da preliminar defensiva. E, no mérito, acolho a representação, para estabelecer ao representado a consequência da inelegibilidade por oito anos.

(Os demais juízes acompanham a relatora.)

**DECISÃO**

Por unanimidade, rejeitaram as preliminares de perda de objeto e declararam o feito extinto, sem resolução do mérito, em relação à Coligação PDT-PTN. No mérito, por maioria, julgaram improcedente a representação aforada contra Adroaldo Mousquer Loureiro, vencido o Dr. Eduardo.



PROCESSO PAE n. 1932/2011  
PROCEDÊNCIA: PORTO ALEGRE  
RECORRENTE: CLÁUDIA SICA DA FONTE

Recurso. Processo administrativo disciplinar. Decisão monocrática que fixou a penalidade de advertência à servidora lotada em cartório eleitoral deste TRE, por conduta ofensiva ao dever de assiduidade e às normas legais e regulamentares.

Insuficiência probatória para enquadramento dos fatos narrados à imposição prevista no art. 116, X, da Lei n. 8.112/90, diante da ausência de reiteração da prática impugnada.

Necessidade de responsabilização da recorrente, no entanto, frente ao seu proceder negligente, caracterizado pela ausência ao local de trabalho sem autorização da chefia imediata, em afronta ao art. 116, I, da mesma Lei.

Suficiência do objetivo pedagógico da sanção cominada. Provimento negado.

### ACÓRDÃO

Vistos, etc.

ACORDAM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral, por unanimidade, ouvida a Procuradoria Regional Eleitoral e nos termos das notas taquigráficas inclusas, negar provimento ao recurso.

CUMPRA-SE.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Desembargador Marco Aurélio dos Santos Caminha - presidente -, Drs. Artur dos Santos e Almeida, Hamilton Langaro Dipp, Leonardo Tricot Saldanha, Eduardo Kothe Werlang e Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria, bem como o douto representante da Procuradoria Regional Eleitoral.

Porto Alegre, 20 de outubro de 2011.

**Des. Alzir Felipe Schmitz,**  
**Relator.**

### RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto por Cláudia Sica da Fonte, nos autos do Processo Administrativo Disciplinar n. 1932/11, contra decisão proferida pelo Des. Gaspar Marques Batista, no exercício da Presidência, que acolheu relatório elaborado pela comissão processante, a qual opinou pela aplicação da pena de advertência.

O processo foi instaurado por meio da Portaria P n. 116/11 (fl. 11), visando à apuração dos indícios de violação de dever funcional por parte da servidora Cláudia, conforme o expediente encaminhado pela Juíza da 049ª ZE (fls. 04/08).

Os fatos imputados à recorrente são os seguintes:

1. falta de assiduidade ao trabalho, visto que não comparecera por três dias sem autorização da juíza eleitoral;
2. desrespeito com sua superiora hierárquica.

Pela comissão processante foram juntados os seguintes documentos: cópia da ficha funcional da servidora (fl. 28); espelho de marcação no sistema “pontoweb” relativo ao mês de março (fl. 29); inteiro teor do comunicado da 49ª ZE à Secretaria do TRE informando sobre as ausências da servidora (fl. 59); atestado médico da filha da servidora referente aos dias em que esta se ausentou (fl. 46); e-mails referentes ao indeferimento do recebimento extemporâneo do atestado médico (fl. 31). Foi colhido, ainda, o depoimento pessoal da servidora (fl. 40 e ss.).

Encerrada a instrução, a comissão procedeu ao indiciamento (fl. 61) da servidora Cláudia Sica da Fonte pela ausência ao trabalho nos dias 15, 16 e 17 de março de 2011, sem prévia autorização da juíza eleitoral, enquadrando a conduta no art. 117, inciso I, da Lei n. 8.112/90, que proíbe o servidor de ausentar-se durante o expediente sem prévia autorização do chefe imediato, e no art. 116, inciso III, da mesma lei, que afirma ser dever do servidor a observância das normas legais e regulamentares.

Apresentada defesa escrita (fl. 72), a recorrente argumentou que o afastamento sem autorização prévia era questão a ser resolvida diretamente pela chefia, não possuindo magnitude tal que necessitasse de processo administrativo disciplinar. Assim, afirmou que o processo fere os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, apresentando decisão do STF na qual este afastara determinada regra, pois as consequências previstas eram graves demais perante a insignificância do fato ocorrido. Destacou, ainda, que o enquadramento no art. 117, inciso I, decorre de um excesso de formalismo, visto que comprovou que as faltas ocorreram devido a doença da filha, que demandava atendimento. Além disso, a servidora havia informado o colega de trabalho e possuía saldo de 64 dias de folga. Por fim, argumentou que o sistema brasileiro de direito administrativo rejeita a responsabilidade disciplinar objetiva. Dessa forma, ainda que a ação da servidora causasse o descumprimento de deveres funcionais, esta não poderia ser responsabilizada, por ausência de dolo ou culpa.

A comissão apresentou relatório conclusivo (fl. 79), em que afastou a tipificação por insubordinação, visto que não havia provas, e à luz do princípio *in dubio pro reo*. Relativamente à ausência da servidora por três dias ao trabalho, alterou o enquadramento legal para o art. 116, inciso X, da Lei n. 8.112/90, referente ao dever de assiduidade. Destacou que não há que se falar em folgas compensatórias, visto que não havia autorização da chefia imediata para isso no período, sendo que esse é o procedimento padrão. Avaliou, ainda, que os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade comportam a dosagem dos efeitos jurídicos, mas não a escolha de afastar regras cogentes.

Posto isso, o relatório conclusivo manifestou-se no sentido da aplicação de penalidade de advertência, sendo acolhido pela Presidência deste Tribunal, com fundamento nos artigos 116, incisos III e X, da Lei n. 8.112/90, referentes ao dever de assiduidade e de observância das normas legais e regulamentares.

Intimada da decisão, a servidora interpôs recurso administrativo (fl. 99) com pedido de efeito suspensivo. Em relação aos artigos nos quais fora enquadrada, argumentou que a inobservância do dever funcional previsto no art. 116, inciso X, absorve a do dever previsto no inciso III do mesmo artigo, de acordo com o princípio da consunção. Argumentou, ainda, que o descumprimento do dever de assiduidade pressupõe a ausência injustificada ao serviço, fato que não se configura, visto que havia justificativa - qual seja, a doença da filha. Ainda que o laudo médico não fosse aceito para abonar a falta em razão da extemporaneidade, não deixou de constituir justo motivo para a ausência.

Encaminhado à Vice-Presidência o recurso, o Des. Gaspar Marques Batista declarou-se impedido, em razão de ter proferido a decisão no exercício da Presidência deste Tribunal, e encaminhou o processo a este substituto.

É o relatório.

### VOTO

O Des. Gaspar Marques Batista, no exercício da Presidência deste Tribunal, acolheu relatório conclusivo da comissão de processo administrativo disciplinar e aplicou a pena de advertência à recorrente Cláudia Sica da Fonte com fundamento no artigo 116, incisos III e X, da Lei n. 8.112/90, que determinam ser dever do servidor, respectivamente, “observar as normas legais e regulamentares” e “ser assíduo e pontual ao serviço”.

Importa, primeiramente, relatar a conduta imputada à servidora, qual seja, ausentar-se do serviço no período de 15 a 17 de março de 2011 sem prévia comunicação à chefia imediata.

Posto isso, passo à análise da conduta.

Afirma a servidora que, relativamente às suas ausências e à substituição destas por folgas, havia informado seu colega de cartório e pedido autorização para o TRE.

Todavia, conforme é possível observar nos documentos juntados pela comissão processante, o único contato existente entre a servidora e o TRE se deu para informar de que se ausentaria do cartório entre os dias 15 e 18 de março e de que usaria de folgas para compensar (fl. 59). Destaca-se que tal comunicação por e-mail ocorreu somente na tarde do dia 17 de março, momento em que a servidora já não comparecera ao cartório por três dias.

Primeiramente, importa referir que não há provas suficientes no processo que permitam concluir que a recorrente não é assídua, ou que não cumpre de forma pontual o serviço. Trata-se de um único episódio de ausência, necessitando-se, para configurar inassiduidade, a ocorrência de faltas interpoladas.

No entanto, para a incidência do descumprimento do dever de “observar as normas legais e regulamentares” não há referida exigência de reiteração.

Dispõe o art. 7.º da Instrução Normativa n. 03/04, da Diretoria-Geral, que regulamenta os procedimentos para a compensação de horários, prevista no art. 44, inciso II e parágrafo único, da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, aplicada aos servidores do Quadro de Pessoal do Tribunal Regional Eleitoral do

Rio Grande do Sul: “os atrasos, ausências durante o horário de expediente e saídas antecipadas poderão ser compensados, a critério da chefia imediata”.

Dessa forma, a ausência durante o horário de expediente, na forma pretendida pela recorrente, fica a critério da chefia imediata, ou seja, pendente de autorização pela juíza eleitoral, a qual não foi previamente consultada.

Da mesma maneira, não é possível reconhecer o atestado médico posteriormente apresentado enquanto justificativa para as ausências (fl. 46), uma vez que foi indeferido (fl. 31), em razão da intempestividade, e também por descumprimento às normas regulamentares (art. 17, § 3.º, da IN DG n. 12/09). Acrescenta-se, ainda, que “o servidor que não puder comparecer ao expediente por motivo de doença, própria ou de familiar, deverá comunicar a ausência à chefia imediata e à SAMOA, visando à concessão de licença” (art. 17 da IN DG n. 12/09).

Acertadamente, a servidora afirma, em recurso, a inadmissibilidade, no direito brasileiro, de responsabilização administrativo-disciplinar objetiva. Todavia, a existência de culpabilidade – tendo esta enquanto conceito oposto à responsabilidade objetiva – não pressupõe unicamente a “consciência do agente e sua intenção em usar do ardil para enganar a administração e obter vantagem indevida” (fl. 106). A responsabilidade subjetiva engloba não só a noção de dolo, como também de culpa, conforme preceituado por nossa Carta Maior em seu art. 37, § 6.º.

Assim também vem se posicionando a melhor doutrina. Vejamos:

O Tribunal Supremo espanhol teve a oportunidade de assentar, em várias decisões, a doutrina de que o Direito Administrativo Sancionador exige, para efeito de responsabilidade subjetiva, malícia, negligência, imprudência ou ignorância inescusável do suposto infrator, o que remete a várias categorias inerentes à responsabilidade subjetiva, ainda que dirigida a pessoas jurídicas. Na doutrina, também é pacífica a ideia de que a culpabilidade exige dolo ou ‘negligência’, inclusive nos ilícitos omissivos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 3.ed., São Paulo: RT, 2009. p. 357.

A ausência a três dias de serviço sem permissão demonstra a negligência por parte da servidora, conforme podemos perceber quando afirma, em contestação, que “por um lapso, não ligou diretamente para a magistrada para comunicá-la do ocorrido” (fl. 75).

Extrai-se de seu depoimento que a necessidade de autorização por parte da chefia não era desconhecida, visto que “era procedimento da interrogada pedir autorização para fruição de folgas ao Juiz Eleitoral”. (fl. 42)

Posto isso, a responsabilização não só se mostra possível como também necessária, visto que fundada em responsabilidade subjetiva por omissão, inerente ao tipo, de não “observar as normas legais e regulamentares”, previsto no art. 116, inciso X, da Lei n. 8.112/90.

A doutrina brasileira tem consolidado o entendimento de que o princípio da proporcionalidade divide-se em subprincípios, quais sejam, a legitimidade, a adequação e a necessidade. Analisá-los-ei individualmente. Primeiramente, mostra-se legítima a punição da recorrente, uma vez que se ausentou do serviço por três dias sem autorização da chefia imediata. Está previsto expressamente na Lei n. 8.112/90 o dever de observar as normas legais e regulamentares, assim como a penalidade de advertência, quando a inobservância ao dever funcional não justifique penalidade mais grave. Quanto à adequação, a advertência mostra-se capaz de alcançar a finalidade esperada, qual seja, inibir a reincidência pela servidora. Por fim, a punição escolhida é necessária e adequada, visto que não há meio menos gravoso a tal fim, tratando-se da pena mínima.

Fundamental destacar que a finalidade do processo disciplinar, embora seja também punitivo em alguma medida, apresenta acentuado objetivo pedagógico. Posto isso, vejo necessária a desconstrução do argumento da ora recorrente ao afirmar ser desproporcional a medida tomada.

Ante o exposto, voto pelo DESPROVIMENTO do recurso, mantendo a aplicação da penalidade de advertência.

### **DECISÃO**

Por unanimidade, negaram provimento ao recurso.

PROCESSO Pet 290-41.2011.6.21.0000  
PROCEDÊNCIA: GRAVATAÍ  
INTERESSADO: ROBINSON LUIS PEREIRA DA SILVA  
REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES  
REQUERIDO: MÁRCIO SOUZA DA SILVA

Pedido de decretação de perda de cargo eletivo. Pretensão de reaver cargo de correligionário expulso da agremiação por desobediência às diretrizes partidárias. Interposição de recurso regimental contra despacho desfavorável ao pedido de antecipação de tutela, visando o imediato afastamento do parlamentar excluído.

Hermenêutica do dispositivo contido no artigo 1.º da Resolução TSE n. 22.610/07, para adequar o seu comando normativo ao verdadeiro sentido substancial pretendido pelo legislador. Novel entendimento da Corte, para dar tratamento equânime a todos os casos de comprovada infidelidade decorrentes de ato de desfiliação voluntária ou expulsão. Hipóteses tuteladas pela legislação de regência, demandando produção de provas e análise do Poder Judiciário.

Não conhecimento do regimental, com base no artigo 11 da citada resolução. Determinado o regular processamento do feito.

### ACÓRDÃO

Vistos, etc.

ACORDAM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral, por maioria, ouvida a Procuradoria Regional Eleitoral e nos termos das notas taquigráficas inclusas, determinar o regular processamento do feito, vencido o relator - Dr. Hamilton Langaro Dipp - e, por unanimidade, afastada preliminar, não conhecer do recurso regimental, determinando a citação do requerido.

CUMPRA-SE.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Desembargadores Marco Aurélio dos Santos Caminha - presidente -, Drs. Artur dos Santos e Almeida, Hamilton Langaro Dipp, Eduardo Kothe Werlang e Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria, bem como o douto representante da Procuradoria Regional Eleitoral.

Porto Alegre, 25 de novembro de 2011.

**Dr. Leonardo Tricot Saldanha,**  
**primeiro voto vencedor e prolator do acórdão.**

### RELATÓRIO

O PARTIDO DOS TRABALHADORES de Gravataí ajuíza ação de decretação de perda de cargo eletivo contra MÁRCIO SOUZA DA SILVA, fundamentada no fato de o representado ter sido expulso do partido representante por infidelidade partidária.

Sustenta que o requerido atua de forma individual na Câmara de Vereadores, não seguindo o posicionamento da bancada do partido. Aduz ter havido rejeição do pedido para que Márcio deixasse a presidência de comissão processante de pedido de cassação da prefeita municipal, também do PT. Afirma que o demandado imputou condutas desonrosas a expoentes do Partido dos Trabalhadores, além de mostrar-se simpático às ideias e aos projetos da oposição. Aduz que o representado foi expulso do partido por decisão confirmada pelo órgão estadual. Argumenta ser do partido o mandato, motivo pelo qual a expulsão por infidelidade importa perda do cargo eletivo.

Formulou pedido de antecipação de tutela para afastar o representado das atividades parlamentares e pediu que, ao fim, seja decretada a perda do cargo eletivo.

Os autos foram em vista à Procuradoria Regional Eleitoral, que se manifestou pelo prosseguimento do feito, com a citação do representado (fls. 59-61).

Os representantes interpuseram recurso regimental contra a decisão que indeferiu o pedido de antecipação de tutela, reforçando os argumentos tecidos na inicial (fls. 63-69).

**VOTOS****Dr. Hamilton Langaro Dipp:**

Preliminarmente, deve ser indeferida a petição inicial, por impossibilidade jurídica do pedido.

Vê-se, pela redação do art. 1.º da Resolução TSE n. 22.610/07<sup>1</sup>, que a decretação da perda de mandato eletivo somente tem curso diante da desfiliação sem justa causa do titular de mandato eletivo - vale dizer, somente é dado à agremiação pleitear a manutenção do cargo eletivo quando o político, por ato próprio, desliga-se do partido pelo qual se elegeu.

Nesse sentido é o entendimento desta Corte, conforme se verifica pela ementa que segue:

Pedido de decretação de perda de cargo eletivo. Pretensão de reaver cargo de correligionário expulso da agremiação por desobediência às diretrizes partidárias. Situação que não se enquadra nas hipóteses previstas na Resolução TSE n. 22.610/07. Necessidade de o ato de desligamento do partido político decorrer de decisão voluntária do mandatário filiado. Impossibilidade jurídica do pedido. Extinção do feito sem resolução de mérito.<sup>2</sup>

Transcrevo, ainda, o voto por mim proferido no referido julgamento, cujos fundamentos adoto como razões de decidir na presente causa:

Ocorre que a legislação prevê a possibilidade de perda do cargo eletivo, não nas hipóteses de expulsão do parlamentar, mas em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa, conforme expressa disposição do art. 1.º da Resolução TSE n. 22.610/07:

Art. 1.º O partido político interessado pode pedir, perante

---

<sup>1</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 22.610. Decisão sem ementa. Rel. Min. Antonio Cezar Peluso, Brasília, DF, 25 de outubro de 2007. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 169, 30 out. 2007.

<sup>2</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Petição n. 254-96. [ . . . ]. Rel. Dr. Hamilton Langaro Dipp, Porto Alegre, RS, 30 de agosto de 2011. In: **Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do RS**, Porto Alegre, RS, n. 152, p. 02, 1.º set. 2011. Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/apps/deje/>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em **decorrência de desfiliação partidária sem justa causa**. Assim, pela legislação vigente, a decretação de perda do cargo eletivo apenas decorre da desfiliação partidária, vale dizer, quando, por ato voluntário, o titular do mandato se desliga da agremiação pela qual concorreu, e não quando esta delibera pela sua expulsão.

Nesse sentido já se manifestou esta Corte:

Pedido de decretação de perda de cargo eletivo. Pretensão de reaver cargo de correligionário expulso da agremiação por manifestação pública de apoio a adversários políticos.

**Situação que não se enquadra nas hipóteses da Resolução TSE n. 22.610/07. Necessidade de o ato de infidelidade decorrer de decisão voluntária do filiado. Impossibilidade jurídica do pedido.** Extinção do processo sem resolução do mérito.<sup>3</sup>

Nesse mesmo sentido foi a orientação adotada no egrégio TSE, em decisão liminar proferida pela Ministra Carmen Lúcia, a qual, seguindo orientação daquela egrégia Corte, concluiu pela impossibilidade de perda do cargo eletivo por expulsão do parlamentar, porque tal hipótese se afastaria dos motivos que levaram à edição da resolução regulamentadora da situação. Transcrevo as considerações tecidas na decisão:

Em exame preliminar, verifica-se a plausibilidade jurídica do direito invocado, pois **o Tribunal Superior Eleitoral já decidiu que “a expulsão do parlamentar da agremiação pela qual foi eleito caracteriza hipótese, em princípio, diversa da que levou este Tribunal a, seguindo a determinação do Supremo Tribunal Federal, editar a Resolução n. 22.610”**.<sup>4</sup>

Isso porque o art. 1.º da Resolução n. 22.610/07 do Tribunal Superior Eleitoral é claro ao dispor que “o partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a

---

<sup>3</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Petição n. 59. [ . . . ]. Rel. Dr. Ícaro Carvalho de Bem Osório, Porto Alegre, RS, 18 de agosto de 2009. In: **Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do RS**, Porto Alegre, RS, n. 138, p. 02, 21 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/apps/deje/>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

<sup>4</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ação Cautelar n. 1052-76. Decisão Monocrática. Min. Henrique Neves da Silva, Brasília, DF, 12 de maio de 2010. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 90, p. 16, 14 maio 2010. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa”

Nessa linha, “o pedido de perda de mandato por desfiliação partidária encontra respaldo no art. 1º da Res.-TSE 22.610/07. Contudo, referida norma impõe, como condição da ação, que o postulante se encontre no papel de mandatário que se desfilou ou pretenda desfiliar-se do partido pelo qual se elegeu. No caso, como o próprio Democratas (DEM) editou a Resolução 070/09, impondo ao agravado o desligamento do partido, impossível que se concretize quaisquer das condições impostas pela norma, quais sejam, que o mandatário se encontre na situação de quem se desfilou ou pretenda desfiliar-se”.<sup>5</sup>

**O ato de desfiliação não se confunde com o de expulsão. O primeiro é praticado por iniciativa do filiado que opta voluntariamente pelo seu desligamento da agremiação partidária. O segundo, à sua vez, é imposto pelo partido político, contrariamente à vontade do filiado. Assim, em princípio, não produzem para o detentor do mandato eletivo as mesmas consequências jurídicas, pois constituem situações distintas.**<sup>6</sup>

De fato, nem mesmo é possível a aplicação analógica da Resolução TSE n. 22.610/07 ao caso, por tratar-se de matérias substancialmente distintas. Não é possível afirmar que a expulsão do vereador por descumprimento do estatuto do partido seja tema idêntico ao relativo à desfiliação partidária, pois a Resolução TSE n. 22.610/07 busca tutelar, em última análise, a relação do parlamentar com seus

<sup>5</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Petição n. 2.983. Agravo Regimental. Petição. Pedido de Decretação de Perda de Mandato Eletivo. Desfiliação pelo partido. Ausência de interesse de agir. Art. 1.º, § 3.º da Res.-TSE 22.610/07. Extinção sem julgamento de mérito. Art. 267, IV, do CPC.

1. [ . . . ]. Nesse passo, não encontra respaldo jurídico a pretensão de reinvidicação da vaga. 2. O ajuizamento de ação declaratória de justa causa para desfiliação partidária não pode ser considerado, pelo partido, pedido implícito de desfiliação. Tal pretensão encontra respaldo no direito de livre acesso ao Poder Judiciário, assegurado constitucionalmente (art. 5.º, XXXV, da CR/88) bem como no art. 1.º, § 3.º, da Res.-TSE n. 22.610/07. 3. Correta a decisão agravada ao vislumbrar a perda de objeto da ação que postula a perda do mandato do agravado, tendo em vista que seu desligamento foi realizado pelo partido. Agravo a que se nega provimento. Rel. Min. Felix Fischer, Brasília, DF, 18 de junho de 2009. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 178, p. 11, 18 set. 2009. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

<sup>6</sup> . Ação Cautelar n. 347339. Decisão Monocrática. Min. Cármen Lúcia Antunes Rocha, Brasília, DF, 20 de outubro de 2010. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 209, p. 09, 28 out. 2010. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

eleitores - impondo-lhe obediência aos ideais e projetos que o levaram a filiar-se a determinado partido -, e não a sua relação direta com o diretório municipal ou estadual. Nessa linha, é até possível que o parlamentar, na eventual defesa desses ideais, entenda adequado discordar de algumas decisões tomadas pelo partido ou até mesmo que venha a se posicionar contrariamente à agremiação em matérias absolutamente estranhas à relação de fidúcia estabelecida entre o político e seus eleitores.

Nesse sentido, merece transcrição a seguinte passagem do voto proferido pelo Dr. Ícaro Carvalho de Bem Osório, na Pet. 59, anteriormente mencionada:

**O exercício do cargo eletivo se dá de forma complexa, buscando o equilíbrio das opiniões do parlamentar e as diretrizes partidárias, as quais, obrigatoriamente, devem convergir para o interesse dos eleitores representados. Por isso o político não pode dispor livremente da sua filiação partidária, assim como é vedado ao partido dispor, mediante expulsão, da filiação dos integrantes que exercem mandato político.**

Essa necessária harmonia, entretanto, não impede que, eventualmente, o parlamentar atue em contrariedade às diretrizes partidárias. Se a fidelidade partidária impusesse ao político o necessário cumprimento a todas as orientações do partido, bastaria que o cargo eletivo fosse exercido unicamente pelo presidente dos órgãos partidários, o que, obviamente, é contrário a todo o sistema representativo brasileiro.

Ademais, nem se fale que a exigência da desfiliação para a incidência da Resolução n. 22.610/07 poderia viabilizar a fraude do parlamentar, que forçaria a sua expulsão do partido para permanecer no cargo ao invés de desfiliar-se.

**As expulsões dos partidos ocorrem por um descumprimento estatutário, decorrente da instabilidade na relação interna entre a agremiação e o político, e não em razão do desempenho público do cargo em desacordo com o interesse dos eleitores representados.**

Assim, caracterizada está a impossibilidade jurídica do pedido, o que leva à inépcia da inicial, nos termos do art. 295, parágrafo único, III, do Código de Processo Civil, impondo-se o seu indeferimento, conforme estabelece o *caput* do referido artigo. (Grifos do autor.)

Agrego à presente fundamentação, ainda, as considerações tecidas pelo Ministro Arnaldo Versiani na AC 105.276, ao suspender, em ação cautelar, os efeitos de acórdão que admitiu a perda do cargo eletivo em razão da expulsão de filiado, no sentido de não se desvincular a Resolução n. 22.610/07 do motivo que levou à sua edição - qual seja, a concessão de mandados de segurança pelo STF, nos quais se analisou a matéria sob a ótica tão somente da desfiliação do político:

Neste juízo ligeiro próprio das cautelares, impressiona-me o fato de que, efetivamente, a Res.-TSE n. 22.610 tem, em sua raiz, os acórdãos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Mandados de Segurança nos 26.602 (rel. min. Eros Grau), 26.603 (Rel. Min. Celso de Mello) e 26.604 (Rel. Min. Cármen Lúcia).

Os três precedentes da Corte Suprema, assim como a própria resposta dada por este Tribunal na Consulta n. 1.398, analisaram o tema sob a ótica da desfiliação requerida de forma unilateral pelo detentor momentâneo do mandato parlamentar. Examinou-se, como se depreende dos respectivos acórdãos, a hipótese em que o parlamentar, por deliberação própria, decide, após a eleição, deixar o partido pelo qual concorreu e foi eleito, na maioria das vezes, com o aproveitamento dos votos da legenda.

Daí, inclusive, o substancial voto proferido pela eminente Ministra Cármen Lúcia no Mandado de Segurança n. 26.602 tecer precisas observações sobre o caráter da consequência advinda da troca de partido, reconhecendo não se tratar de sanção por ato ilícito (o que dependeria de previsão legal), mas de efeito lógico da deliberação de vontade expressada pelo ocupante do cargo que, ao assim proceder, sacrifica o direito de exercer o mandato. Ou, melhor, como consta da ementa do acórdão (DJ de 2.10.08): A desfiliação partidária como causa do afastamento do parlamentar do cargo no qual se investira não configura, expressamente, pela Constituição, hipótese de cassação de mandato. O desligamento do parlamentar do mandato, em razão da ruptura, imotivada e assumida no exercício de sua liberdade pessoal, do vínculo partidário que assumira, no sistema de representação política proporcional, provoca o desprovimento automático do cargo. A licitude da desfiliação não é juridicamente inconseqüente, importan-

do em sacrifício do direito pelo eleito, não sanção por ilícito, que não se dá na espécie.

Compreendo, assim, que a expulsão do parlamentar da agremiação pela qual foi eleito caracteriza hipótese, em princípio, diversa da que levou este Tribunal a, seguindo a determinação do Supremo Tribunal Federal, editar a Resolução n. 22.610.

Verifico, ainda, que do voto proferido pela eminente Ministra Cármen Lúcia no citado MS n. 26.602 - único dos três mandados de segurança que, ao final, foi efetivamente concedido em parte - constou a seguinte parte dispositiva: Pelo exposto, conheço do mandado de segurança e voto no sentido de conceder, em parte, a ordem para reconhecer o direito líquido e certo do Impetrante de ser reconhecido como titular dos mandatos de Deputado Federal obtidos pelo partido nas eleições de 1.º de outubro de 2006, e que já não estão sendo providos por Deputados filiados ao partido, que dele se tenham desligado após as eleições, por manifestação livre de sua vontade, e do que se excluem os casos excepcionais autorizadores de busca de outra agremiação para manter os compromissos eleitorais assumidos, a saber, quando tiver ocorrido mudança comprovado do ideário partidário, em caso de perseguição política objetivamente demonstrada, ou expulsão do eleito pelo partido político, a partir de 27 de março de 2007, tudo na forma da resposta proferido na Consulta 1.398, do TSE, garantido, em qualquer hipótese e em todos os casos, o direito constitucional à ampla defesa do parlamentar (art. 5.º, inc. LVI) (sublinhado no original, negritos da transcrição).

No presente caso, reitero: não se está diante de manifestação livre da vontade do ocupante do cargo. O que ocorreu foi sua expulsão, à revelia, do partido.

Nesta sede provisória, entendo que a expulsão, por si, não pode gerar a consequência da perda do direito ao exercício do cargo, sob pena de fazer incidir - aí sim - sanção não prevista na legislação em hipótese na qual o parlamentar não teria concorrido.

Assim, valendo-me dos fundamentos expostos, deve ser indeferida a petição inicial, com base na impossibilidade jurídica do pedido, restando prejudicado o recurso regimental interposto contra a negativa do pedido de tutela antecipada.

Diante do exposto, voto pelo indeferimento da petição inicial, extinguindo-se o feito sem julgamento do mérito, nos termos do art. 267, I, do Código de Processo Civil, restando prejudicado o recurso regimental.

**Dr. Leonardo Tricot Saldanha:**

O voto do eminente relator é de uma racionalidade e linearidade espetaculares, mas gostaria de entender um pouco melhor a matéria. Por isso, peço vista dos autos.

(Os demais juízes aguardam.)

**DECISÃO**

Após o voto do relator indeferindo a petição inicial e extinguindo o feito sem julgamento do mérito, com fundamento no art. 267, I, do Código de Processo Civil, pediu vista o Dr. Leonardo Saldanha. Os demais julgadores - Dr. Eduardo e Des. Maria Lúcia - aguardam a vista.

**Dr. Leonardo Tricot Saldanha (voto-vista):**

Pedi vista dos autos para aprofundar a análise do tema posto em discussão, e trago o feito em mesa, na forma regimental. Trata-se da análise da viabilidade, ou não, da aplicação da Resolução TSE n. 22.610/07 aos casos de expulsão de filiados dos quadros partidários, quando o próprio filiado forçou sua expulsão.

A norma, conforme por todos sabido, foi a resposta dada pelo e. TSE à demanda normativa resultante de decisão do STF<sup>7</sup>, segundo a qual “pertencem

---

<sup>7</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 26.602. Constitucional. Eleitoral. Mandado de Segurança. Fidelidade partidária. Desfiliação. Perda de Mandato. Arts. 14, § 3.º, V e 55, I a VI da Constituição. [ . . . ]. Ordem denegada. Rel. Min. Eros Grau, Brasília, DF, 04 de outubro de 2010. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 197, p. 41, 17 out. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/listarDiarioJustica.asp?txtNumeroDJ=197&txtAnoDJ=17/10/2008&tipoVisualizaDj=numeroDJ>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Mandado de Segurança n. 26.603. Mandado de segurança - questões preliminares rejeitadas - o Mandado de Segurança como processo documental e a noção de direito líquido e certo - [ . . . ]. Rel. Min. Celso de Melo, Brasília, DF, 04 de outubro de 2007. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 241, p. 100, 19 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/listarDiarioJustica.asp?txtNumeroDJ=197&txtAnoDJ=17/10/2008&tipoVisualizaDj=numeroDJ>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

aos partidos políticos os cargos eletivos”, e não aos indivíduos. E isso, com mais razão, em eleições proporcionais, em que a conquista de cadeiras parlamentares dá-se por coeficiente eleitoral. Para fixação do coeficiente importam os votos dados à legenda e aos candidatos, todos, do partido ou coligação - não apenas os votos dados ao candidato eleito.

Respondendo a tal demanda normativa, o TSE editou a citada resolução que, em seu art. 1.º, afirma:

Art. 1.º O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo **em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa**. (Grifo do autor.)

No caso, importa verificar a abrangência da expressão que grifei. A ela deveria dar-se interpretação gramatical, cingindo-a aos casos de pedido expresso de desfiliação, ou poderia dar-se interpretação teleológica, finalística, entendendo-se que, **em certos casos**, a expulsão de candidato pode dar motivo ao pedido de perda do mandato eletivo?

Tendo à segunda linha interpretativa.

O objetivo da edição da Resolução n. 22.610/07 é o de resguardar a fidelidade partidária. Um candidato a eleições proporcionais é eleito com os esforços e com os votos de determinado partido político, ou coligação. Ao desgostar-se com o partido (ou ao ser seduzido por outro), o representante eleito desfilia-se da agremiação pela qual foi eleito. Perde, por conseguinte, o mandato, por respeito ao instituto da fidelidade partidária, o que está de acordo com o espírito e com o texto da resolução.

Imaginemos outra situação. Sabedor de que o pedido de desfiliação sem justa causa gerará, necessariamente, a perda do mandato eletivo, o representante passa a forçar sua expulsão. Não comparece mais às reuniões partidárias.

---

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 26.604. Direito Constitucional e Eleitoral. Mandado de Segurança impetrado pelo Partido dos Democratas - DEM contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados. [ . . . ]. 11. Mandado de segurança conhecido e parcialmente concedido. Rel. Min. Cármen Lúcia, Brasília, DF, 04 de outubro de 2007. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 187, p. 30, 03 out. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/listarDiarioJustica.asp?txtNumeroDJ=197&txtAnoDJ=17/10/2008&tipoVisualizaDJ=numeroDJ>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

as, critica o partido na imprensa, vota contra a linha política e, até, ideológica pela qual se elegeu. Nesse hipotético caso, força sua expulsão.

Qual o comportamento mais gravoso à fidelidade partidária, desiderato da Resolução n. 22.610/07. O primeiro, em que o representante, lisamente, desfilia-se, ou o segundo, em que, desejando desfiliar-se, não o faz, forçando uma expulsão libertadora? Sem dúvida, o segundo comportamento é mais gravoso.

Note-se que, ao se dar abrangência maior do que a literal ao *caput* do art. 1.º da resolução, não se está a legislar. Faz-se interpretação teleológica, nada moderna ou inovadora, defendida pelo primeiro cientista da hermenêutica nacional, Carlos Maximiliano. Não se está falando de Alexy, Dworkin ou Häberle, nem de neoconstitucionalismo. Está-se defendendo o método que pode alcançar a exata dimensão da expressão “desfiliação partidária sem justa causa” empregada na Resolução TSE n. 22.610/07.

Em homenagem à verdade, há de se revelar que a posição aqui defendida não é unânime, talvez nem majoritária, na jurisprudência pátria. Este mesmo Regional, em recente julgado de 30 de agosto de 2011<sup>8</sup>, do qual não participei, entendeu ser impossível o pedido de perda de mandato em caso de expulsão. Mesmo o e. TSE já possui decisão contrária ao aqui defendido<sup>9</sup>. Mas a decisão do TSE ainda não formou jurisprudência firme, incipiente que é a discussão.

Por outro lado, vários Regionais precedem-me na tese que, aqui, defendo. Para ilustrar, colaciono julgados, grifando-os, no útil ao argumento:

Eleitoral. Ação de Perda do Mandato. Preliminares rejeitadas de decadência, cerceamento do direito de defesa, ilegitimidade ativa. Utilidade da demanda. Fidelidade parti-

---

<sup>8</sup> BRASIL. *Op. Cit.*

<sup>9</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em petição n. 166.210. Agravo Regimental. Ação de Perda de Mandato Eletivo por Desfiliação Partidária sem justa causa. Expulsão de filiado. Interesse de agir. Inexistência. 1. A ocorrência de desfiliação partidária constitui pressuposto indispensável para a propositura da ação de decretação de perda de mandato eletivo por desfiliação partidária sem justa causa (Art. 1.º, *caput*, da Res.-TSE 22.610/07). Logo, não há interesse de agir do partido político na hipótese de o desligamento ter sido promovido pela própria agremiação, sob pena de conferir aos partidos o direito - não previsto no ordenamento jurídico - de escolher, após as eleições, o filiado que exercerá o mandato eletivo. Precedente. 2. Agravo regimental não provido. Rel. Min. Fátima Nancy Andrihgi, Brasília, DF, 13 de dezembro de 2011. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 32, p. 49, 14 fev. 2012. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

dária. **Incidência da Resolução TSE n. 22.610/07 também para os cargos majoritários. Procedimento de expulsão do partido calcado em motivos graves**, intensamente repudiados pela coletividade. Desfiliação sem justa causa. Procedência do pedido.<sup>10</sup> (Grifo do autor.)

Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Cargo - vereador. Pedido de Cassação/Perda de Mandato Eletivo. Ação de Perda de Mandato Eletivo, **em virtude da expulsão do requerido do Partido Progressista**, por continuar recebendo o benefício Bolsa Família. Pedido de posse da suplente do PP, Senhora MARIA DA PENHA COSTA TAVARES. **Afastada a hipótese de impossibilidade jurídica do pedido, eis que, conforme artigo 22 da Lei n. 9.096/95, a expulsão do Partido implica o cancelamento imediato da filiação partidária.** Com a sua posse, no cargo de Vereador, o requerido deveria ter solicitado a sua exclusão do Programa em Janeiro/2009, o que só ocorreu em 24.11.09. Não vislumbro irregularidade no procedimento administrativo de expulsão do requerido, pois, consoante certidões, referentes à intimação e notificação realizadas pelo Conselho municipal de ética do Partido, às fls. 180v. e 184v., o Vereador recusou-se a receber os instrumentos convocatórios do procedimento interno de expulsão. Destarte, afasto a alegação de violação do direito de defesa, eis que cumprida a determinação contida no § 2.º do art. 23 da Lei 9.096/95 que disciplina os direitos e deveres dos partidos políticos. 5 - Pedido que se julga procedente com a determinação de perda do cargo eletivo do Vereador requerido.<sup>11</sup> (Grifos do autor.)

Representação. Pedido de decretação de perda de mandato eletivo. Vereador. Legislatura 2008/2012. Preliminares:

---

<sup>10</sup>BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. Petição n. 335-69. [ . . . ]. Pedido julgado procedente, decretada a perda do direito do requerido de exercer o mandato de Governador do Distrito Federal. Rel. Dr. Mário Machado Vieira Netto, Brasília, DF, 16 de março de 2010. In: **Diário de Justiça Eletrônico do TRE-DF**, Brasília, DF, n. 49, p. 01, 18 mar. 2010. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/diario.do?jsessionid=104357E161D700DF2695CE466D559C13>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

<sup>11</sup>BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Petição n. 284. [ . . . ]. Rel. Dr. Leonardo Pietro Antonelli, Rio de Janeiro, RJ, 29 de julho de 2010. In: **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ, n. 141, p. 03, 05 ago. 2010.

[ . . . ]. 2. Inépcia da inicial. Preliminar rejeitada. A petição inicial, fator de impulso inicial do processo, deve ser límpida, regular e apta a possibilitar o válido desenvolvimento do processo. Na hipótese dos autos, observo que todos os requisitos necessários ao pleito foram observados. A ausência do pedido de desfiliação enlaça-se ao mérito. **3. Impossibilidade jurídica do pedido e falta de interesse de agir. Preliminar rejeitada. O procedimento de perda de mandato, regulamentado pela Resolução 22.610/07-TSE, não se presta apenas a dar tratamento a uma modalidade específica de infidelidade partidária, decorrente do ato voluntário de desfiliação sem justa causa. Ao contrário, a Resolução em tela tem a função de tutelar a fidelidade partidária, como um todo, atuando como gênero das várias espécies de infidelidade partidária, como a expulsão e a desfiliação sem justa causa. Precedente desta Corte.** Mérito. Não observância da regularidade necessária para o procedimento administrativo de expulsão do requerido. Ausência da assinatura do vereador no instrumento convocatório do procedimento interno de expulsão. Violação do direito de defesa. Inteligência do § 2.º do art. 23 da Lei 9.096/95 que disciplina os direitos e deveres dos partidos políticos. A falta de observância do regular procedimento de expulsão do requerido evidencia a intenção da representante em discriminar o mandatário, o que justifica e legitima a justa causa para o desligamento do requerido. Fragilidade e superficialidade dos meios de prova utilizados no procedimento de expulsão. Pedido julgado improcedente.<sup>12</sup>

Da fundamentação do voto, destaco:

Entendo que o procedimento de perda de mandato, regula-

---

<sup>12</sup>BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Petição n. 193. [ . . . ]. 1. Decadência do direito. Preliminar rejeitada. O pedido de expulsão do requerido se deu em 14 de abril de 2009, quando da homologação pela Comissão Provisória Estadual do Partido que ratificara a decisão da Comissão Municipal. O ajuizamento desta ação onde se almeja a busca do mandato do parlamentar ocorreu em 30 de abril de 2009. Fácil concluir que não se operou a decadência. Rel. Dr. Ricardo Machado Rabelo, Belo Horizonte, MG, 29 de abril de 2010. In: **Diário de Justiça Eletrônico do TRE-MG**, Belo Horizonte, MG, n. 81, p. 07, 11 maio 2010. Disponível em: <<http://www.tre-mg.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 22. mar. 2012.

mentado pela resolução n. 22.610/TSE, não se presta apenas a dar tratamento a uma modalidade específica de infidelidade partidária, decorrente de ato voluntário de desfiliação sem causa. Ao contrário, **o referido diploma tem função de tutelar a fidelidade partidária como um todo, atuando como gênero normativo de várias espécies, como a expulsão e a desfiliação sem justa causa.**

**Assim, o mandatário que não acata as diretrizes de sua agremiação, está, indubitavelmente, sendo infiel com o partido, dando azo à possibilidade de o partido promover a sua expulsão.** Com isso, penso que a expulsão do Vereador Teónilio Ávila da Silva, pelos motivos alegados pelo Diretório Municipal do Partido Progressista, ajusta-se perfeitamente à hipótese de infidelidade partidária, a atrair a aplicação da Resolução n. 22.610/TSE

EMENTA - Infidelidade partidária. Desfiliação compulsória decorrente de expulsão. Pedido de devolução do mandato e pedido contraposto de declaração de justa causa para desfiliação. Alegação de decadência. Análise da causa da expulsão. 1. O parágrafo único do artigo 13 da Resolução TSE n. 22.610/07 é regra de transição, vencida pelo tempo. Para os casos ulteriores atua o artigo 132 do Código Civil. 2. A Resolução TSE n. 22.610/07 foi direcionada à verificação da justa causa para a desfiliação voluntária. **No entanto, interpretação extensiva necessária a faz reger também a análise da desfiliação partidária forçada, ou involuntária. Esta, a expulsão, não apaga a infidelidade, e por isso uma e outra submetem-se ao mesmo regramento.** 3. **A expulsão de filiado a partido político eleito para cargo eletivo, como qualquer outra possível lesão, não se subtrai à análise do Poder Judiciário (Constituição, artigo 5.º, inciso XXXV).** 4. É inválida e não justifica expulsão a cláusula estatutária que exige do filiado eleito a entrega ao partido político de 1/5 dos cargos de seu gabinete. 5. A rejeição do pedido de devolução do mandato não reinclui o réu no partido que o mandou embora, já que não é possível reconhecer a falta de causa do processo de expulsão e simultaneamente declarar justa a desfiliação, esta consequência daquela. (Processo - TRE-PR n. 1820, Acórdão n. 37.555 de 24.9.09, relator(a) Auracyr Azevedo de Moura Cordeiro, publicação: DJ - Diário de justiça, data 30.9.09)

Agravo Regimental. Feitos Diversos. Pedido de perda de mandato eletivo. Impossibilidade jurídica do pedido. Extinção sem resolução de mérito, nos termos do art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil.

**A Resolução n. 22.610/07 é estatuto normativo de conteúdo adjetivo cuja interpretação não pode pautar somente pelo conteúdo de suas disposições. Necessidade de se buscar o conteúdo substantivo que embasa a noção de infidelidade partidária. Uso do método teleológico de interpretação para alcançar a exata dimensão do sentido emprestado à expressão “desfiliação partidária sem justa causa”, não podendo abstrair pela simples leitura a noção de infidelidade partidária. Cabe ao aplicador do Direito, mediante construção principiológica, fazer o adequado ajustamento do comando normativo à real proposição da lei.**

**Reserva-se o direito às agremiações partidárias de não só reclamar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional daquele que tenha abandonado as fileiras do partido sem justificativa, mas também de preservar sua linha programática de atuação no parlamento. O ato de expulsão daquele que venha a subverter a representação partidária, respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa em procedimento próprio, com o afastamento do infiel do mandato, é do partido político. Insubordinação no exercício do mandato parlamentar constitui hipótese de infidelidade partidária sem justa causa prevista no comando do art. 1.º da Resolução n. 22.610/07. Exame pela Justiça Eleitoral da legalidade do procedimento de expulsão e as razões que a motivaram não interferem na autonomia partidária ou constituem ingerência em matéria *interna corporis*. Agravo regimental provido para dar regular prosseguimento ao feito.** (feitos diversos n. 12162007, Acórdão n. 797 de 15.4.08, relator(a), relator(a) designado(a) Renato Martins Prates, publicação: DJMG - Diário do Judiciário - Minas Gerais, data 06.5.08, p. 106). (Grifos do autor.)

Do julgado do tribunal mineiro, colaciono relevante trecho do voto-vista sagrado vencedor:

Portanto, o **procedimento de perda de mandato, regulado**

**pela Resolução n. 22.610/TSE, não se presta apenas a dar tratamento a uma modalidade específica de infidelidade partidária, como dito pelo ilustre Relator, de ato voluntário de desfiliação sem justa causa, mas, pelo contrário, referido estatuto normativo tem a função precípua de fazer valer, como um todo, e não apenas de modo fracionário, o modelo de democracia representativa reconhecido tanto pelo Tribunal Superior Eleitoral como pelo Supremo Tribunal Federal e de garantir a fidelidade partidária.**

Cabe ao aplicador do Direito, apesar de eventuais imprecisões da Resolução n. 22610/TSE, mediante uma construção principiológica pertinente ao caso em exame, fazer o adequado ajustamento do comando normativo à real proposição da lei, sanando eventuais imperfeições técnicas que possam desvirtuar sua adequada aplicação.

**Por derradeiro, insta salientar que não se está aqui a fazer uma interpretação extensiva de normas repressivas, visto que não é o caso, já que o que se busca é desvendar o verdadeiro sentido substancial que justifica a aplicação do estatuto normativo em comento (Resolução n. 22.610/TSE), que não tem cunho repressivo, mas sim especialmente procedimental.**

Assim, por todos os argumentos ora expendidos, entendo que a expulsão do Vereador João Evandro da Silva do Partido Trabalhista Nacional - PTN - por insubordinação no exercício do mandato parlamentar, constitui, sim, hipótese de infidelidade partidária sem justa causa, perfeitamente ajustada ao comando do art. 1.º da Resolução n. 22.610/TSE.

**Entender de modo diverso levaria, data venia, à conclusão diametralmente contrária ao objetivo de se prestigiar o instituto da fidelidade partidária. Mais precisamente: aquele que se desfilia, voluntariamente, sujeita-se à perda do cargo; aquele outro que se insubordina às diretrizes e programas partidários, e que é expulso, precisamente, por infidelidade, permanece no cargo, exercendo-o como se fora de domínio privado, como se não tivesse sido eleito sob a bandeira do partido.**

Ao contrário do eminente Relator, não vejo o exame da legalidade do procedimento de expulsão e das razões que

o motivaram como sinônimo de interferência na autonomia partidária ou como ingerência em matéria interna corporis, já que a própria agremiação partidária é quem reclama a verificação, pela Justiça Eleitoral, da legalidade do procedimento de expulsão do requerido, para amparar o pedido de perda de mandato e a substituição por suplente. **E a infidelidade, existente em tese, deve ser verificada no curso do procedimento, ressaltando-se ao filiado expulso, que teve o vínculo partidário rompido, a prova da justa causa, ou seja, de que o partido não teria motivos razoáveis para tomar a extrema medida de punição administrativa.** (Grifos do autor.)

Desse modo, não vejo razão, diante de comprovada infidelidade, para que o partido não possa reivindicar a vaga do eleito que não se desfilia voluntariamente, mas comete toda sorte de atos incompatíveis com o compromisso que deveria ter com o programa e as diretrizes partidárias, visando à garantia da continuidade do exercício do mandato eletivo, mas tornando insustentável sua permanência na agremiação, a ponto de compeli-la a expulsar o infiel.

A preservação ampla da fidelidade partidária deve ser perseguida e se coaduna perfeitamente com o disposto no artigo 1.º da resolução, pois garante fundamentalmente a vontade do eleitor manifestada nas urnas, não havendo justificativa, repiso, para não dar-se tratamento equânime a todos os casos de comprovada infidelidade, decorrentes de ato de desfiliação voluntária ou expulsão.

Diante do exposto, voto pelo regular processamento do feito.

**Dr. Eduardo Kothe Werlang:**

Trata-se de matéria que ainda não tinha sido bem lapidada, porque havia uma decisão pretérita do nosso Tribunal e alguma do TSE. Também já havia sido votado no sentido de que não caberia exame que não fosse motivado apenas pela saída voluntária do candidato.

No meu entender, o novo enfoque trazido pelo Dr. Leonardo está muito correto. Será que a norma protege as agremiações partidárias apenas na hipótese da saída voluntária dos candidatos e impede o partido de expurgar os infiéis? Ou serve para proteger as agremiações da infidelidade dos seus membros e, portanto, possui condição de examinar quando estes, agindo contra os interesses do partido, ficam forçando a sua expulsão?

Parece-me que essa nova luz interpretativa trazida pelo Dr. Leonardo é a mais correta. Tanto a exoneração voluntária quanto a coercitiva despedida por infidelidade são abrangidas pela proteção da legislação existente.

A evitação dos abusos onde o partido poderia ser tutelado pela vontade despótica dos dirigentes é feita pelo exame da justa causa, assim como esta será examinada no momento em que houver a saída voluntária. Também se houver o afastamento por imposição do partido, a justa causa será examinada para ver se há razão para exoneração.

Portanto, parabeno o Dr. Leonardo, que trouxe um enfoque mais justo e correto. Acompanho o voto-vista.

**Desa. Federal Maria Lúcia Luz Leiria:**

Apenas uma vez votei em sentido contrário no processo que é mencionado no voto-vista.

Quanto à hermenêutica do dispositivo legal, penso que o Dr. Leonardo, em seu voto, desvela o óbvio: o que o legislador normativo fez - e que reflete a vontade do eleitor nas urnas, devendo ser respeitado em todo o processo eleitoral - foi a busca da preservação da ampla fidelidade partidária.

Então, pedindo vênias ao eminente relator, acompanho integralmente o brilhante voto do Dr. Leonardo.

**Des. Marco Aurélio dos Santos Caminha:**

Não tendo o Dr. Artur participado da primeira sessão, consulto-o sobre se se considera habilitado para votar.

**Dr. Artur dos Santos e Almeida:**

Com a vênias de V. Exa., estou habilitado.

**Des. Marco Aurélio dos Santos Caminha:**

Pois não. Como vota V. Exa.?

**Dr. Artur dos Santos e Almeida:**

Sr. Presidente, quando recebi o voto-vista, passei a refletir bastante sobre o tema em exame.

Tenho que o Dr. Leonardo bem explicita, no seu voto, a matéria, pensando também que não se trata de uma questão automática, mas dependente da produção de provas e do exercício do direito de petição do partido, quando então serão apreciadas as causas ensejadoras da expulsão - se são justas ou não.

Também me leva a aderir ao voto do eminente Dr. Leonardo que não se trata, desde já, de dizer que tem ou não razão o partido, mas simplesmente admitir-se a demanda para, afinal, após produzidas as provas, verificar-se se existe ou não, por justa causa, se é caso de devolver-se ao partido o mandato ou não.

Por essas razões, acompanho o voto-vista do eminente Dr. Leonardo.

**Des. Marco Aurélio dos Santos Caminha:**

Com a palavra o Dr. Hamilton, para se manifestar quanto ao agravo regimental.

**Dr. Hamilton Langaro Dipp:**

Passo a analisar o agravo regimental interposto, que indeferiu a liminar requerida pelo partido.

O art. 11 da Resolução n. 22.610/07 dispõe:

Art. 11. São irrecorríveis as decisões interlocutórias do Relator, as quais poderão ser revistas no julgamento final, de cujo acórdão cabe o recurso previsto no art. 121, § 4.º, da Constituição da República.

Por essa razão, voto pelo não conhecimento do recurso regimental, com fundamento no art. 11 da Resolução n. 22.610, e pela citação do representado para o prosseguimento do feito.

(Todos de acordo.)

**DECISÃO**

**Pet 290-41.2011.6.21.0000**

Por maioria, votaram pelo regular processamento do feito, vencido o Dr. Hamilton Langaro Dipp.

**Agravo Regimental n. 290-41.2011.6.21.0000**

Por unanimidade, afastada a preliminar, não conheceram do agravo regimental, determinando a citação do representado.

PROCESSO: PC 7214-05.2010.6.21.0000  
PROCEDÊNCIA: PORTO ALEGRE  
EMBARGANTE: PARTIDO PROGRESSISTA  
EMBARGADA: JUSTIÇA ELEITORAL

Embargos de declaração. Questão de ordem suscitada em processo que desaprovou as contas do partido. Correção de erro material. Eleições 2010. Alegada ocorrência de significativa alteração no *decisum* - ao acrescentar ao acórdão a penalidade de suspensão do repasse das cotas do Fundo Partidário -, bem como a existência de omissão e contradição no aresto. Não configuradas quaisquer das hipóteses previstas no artigo 275 do Código Eleitoral para o manejo dos aclaratórios. Decisão adequadamente fundamentada, inexistindo omissão ou contradição passíveis de serem sanadas. Insubsistência desse instrumento como meio para retomada da discussão de matéria já decidida por esta Corte e para lastrear recurso às instâncias superiores.  
Desacolhimento.

### ACÓRDÃO

Vistos, etc.

ACORDAM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral, por unanimidade, ouvida a Procuradoria Regional Eleitoral e nos termos das notas taquigráficas inclusas, desacolher os presentes embargos de declaração.

CUMPRA-SE.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Desembargadores Marco Aurélio dos Santos Caminha - presidente - e Gaspar Marques Batista, Drs. Artur dos Santos e Almeida, Hamilton Langaro Dipp e Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria, bem como o douto representante da Procuradoria Regional Eleitoral.

Porto Alegre, 14 de julho de 2011.

**Dr. Luis Felipe Paim Fernandes,**  
**Relator.**

### RELATÓRIO

Trata-se de manifestação do Diretório Estadual do Partido Progressista - PP - acerca do julgamento de questão de ordem (acórdão das fls. 405-407), nos autos da prestação de contas relativas às eleições gerais de 2010.

Refere que as contas do partido foram desaprovadas por esta Corte, em sessão realizada no dia 16 de maio do corrente ano, sendo opostos embargos de declaração (fls. 391-402) contra o acórdão das fls. 384-387, ainda pendente de apreciação e julgamento.

Aduz que o relator do processo suscitou, com base no art. 463 do Código de Processo Civil, questão de ordem, que trouxe desdobramentos ao acórdão embargado no sentido de acrescentar à decisão a suspensão do repasse, à agremiação, das cotas do Fundo Partidário pelo período de 12 meses.

Por tais motivos, vem ratificar a integralidade dos termos expendidos nos aclaratórios, bem como requerer o aditamento da matéria agora oposta em virtude de substancial modificação do julgado.

De modo a bem conduzir a discussão, este relatório reporta-se àqueles embargos de declaração das fls. 391-402, em que eram apontados os vícios de **omissão** e **contradição**, com o objetivo de que na decisão fosse consignado explicitamente o **montante percentual** que envolve a falha constatada na prestação de contas do PP, bem como a manifestação acerca do posicionamento tomado por esta Corte no processo PC 7147-40<sup>1</sup>, que teve julgamento pela apro-

---

<sup>1</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Prestação de Contas n. 7.147-40. Prestação de contas. Eleições 2010. Parecer técnico e pronunciamento ministerial pela desaprovação. Doação de fontes vedadas (associação nacional e federação esportiva). Necessidade de exame das circunstâncias do caso, reveladoras da natureza jurídica da associação como entidade civil sem fins lucrativos, regida pelo Direito Privado, caracterizada pela facultatividade da adesão, inexistência de cobrança compulsória de contribuição e ausência de aporte de recursos públicos - podendo, como tal, dispor livremente de seu patrimônio particular, inclusive para efetuar doações. Precedentes desta Corte. Irregular a aquisição de ingressos para evento promocional por federação esportiva, gerando receita de fonte vedada (art. 14, VI, da Resolução TSE n. 23.217/10). Movimento registrado na demonstração contábil, com emissão do competente recibo eleitoral. Providenciada a restituição dos valores impugnados antes da entrega da prestação a esta Justiça Especializada, denotando a boa fé do candidato. Pequena repercussão da

vação com ressalvas. Afirmava, também, a existência de contradição entre os argumentos lançados no acórdão e a classificação da irregularidade como **recursos de origem não identificada**, uma vez que foi comprovada a arrecadação de valores provenientes de diretórios municipais do PP. Postulava, ainda, o prequestionamento dos arts. 59, incisos III e VI, e 386, do Código Penal, e da matéria relativa à inviabilidade da aplicação dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da insignificância no caso concreto.

Na manifestação agora trazida, sustenta, em síntese, que houve significativa alteração da decisão e não mera correção de erro material, pois o aditamento relativo à suspensão de cotas do Fundo Partidário constitui nova penalidade e não decorrência lógica da desaprovação de contas. Aponta contradição no acórdão e pede seja explicitado se a nova pena imposta decorre naturalmente da desaprovação das contas ou da apreciação da gravidade das irregularidades que a fundamentaram.

Requer, ao final, seja recebida a presente peça como parte integrante dos embargos declaratórios já opostos, a fim de que sejam acolhidos para sanar as contradições e omissões apontadas, dando por prequestionadas as referidas disposições constitucionais e legais para a interposição de recursos.

É o relatório.

## VOTO

Em razão de a peça agora trazida ratificar os termos dos embargos de declaração opostos ao acórdão das fls. 384-387 e, também, apontar contradição que exsurgiu da questão de ordem suscitada, modificativa do dispositivo do acórdão mencionado, convém analisar a matéria em relação a cada uma das manifestações oferecidas pelo Partido Progressista.

1. Os embargos de declaração antes opostos foram protocolados em 19 de maio de 2011, em momento anterior à publicação do acórdão embargado, que ocorreu em 20.5.11 (fl. 389).

Todavia, no caso específico dos autos, tão logo foi realizado o julga-

---

impropriedade no contexto dos valores envolvidos na campanha eleitoral. Falha técnica involuntária, imediatamente sanada, que não prejudicou a análise das contas. Aprovação com ressalvas. Rel. Dr. Jorge Alberto Zugno, Porto Alegre, RS, 30 de novembro de 2010. In: **Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, publicado em sessão, 30 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/apps/deje/>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

mento do feito, que se deu na sessão de 16 de maio de 2011, este Tribunal disponibilizou às partes e advogados o resultado da decisão colegiada, fazendo constar a informação processual **Julgado PC n. 7214-05.2010.6.21.0000<sup>2</sup> em 16.5.11. Acórdão Não aprovado** no Sistema de Acompanhamento de Documentos e Processos - SADP -, situação que pode ser consultada inclusive pela internet. Some-se a isso o fato de o acórdão ter sido assinado em sessão, conforme consta na fl. 388 dos autos, motivos pelos quais tenho que o recurso merece ser considerado tempestivo.

Com esse entendimento, o seguinte precedente:

Recurso - Preliminar de Intempestividade - Recurso protocolizado antes da publicação da decisão que julgou os Embargos, mas após intimação pessoal dos advogados - Possibilidade de oposição de Embargos Declaratórios Contra Sentença - Suspensão do prazo recursal - Tempestividade reconhecida - Conhecimento do apelo. **Ainda que o prazo recursal viesse a correr, por inteiro, após a publicação da sentença que julgou os embargos declaratórios, considerando que o apelo foi protocolizado após o julgamento dos embargos e havendo prova da inequívoca intimação dos advogados, não procede a alegação de intempestividade, consoante dispõe o caput do art. 242 do CPC.**<sup>3</sup> (Grifo do autor.)

---

<sup>2</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Prestação de Contas n. 7.214-05. Prestação de contas. Eleições 2010. Parecer técnico e pronunciamento ministerial pela desaprovação. Recebimento de valores com origem não identificada. É lícito aos partidos políticos arrecadarem e destinarem recursos às campanhas eleitorais. Obrigatoriedade, contudo, de abertura de conta bancária específica (vedado o uso de preexistente). Aplicação do artigo 39, III, da Resolução TSE n. 23.217/10, determinando a devolução dos valores impugnados após a decisão definitiva sobre a demonstração contábil. Desaprovação. Rel. Dr. Eduardo Kothe Werlang, Porto Alegre, RS, 16 de maio de 2011. In: **Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do RS**, Porto Alegre, RS, n. 83, p. 02, 20 maio 2011. Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/apps/deje/>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

<sup>3</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Recurso Contra Decisões de Juízes Eleitorais n. 25.472. [ . . . ]. - Ação de Investigação Judicial Eleitoral e Recurso Contra Expedição de Diploma - Ações distintas porém versam sobre as mesmas partes e fatos - Conveniência da análise de ambos os feitos por um mesmo relator - Distribuição por prevenção para facilitar e agilizar o julgamento - Ausência de prejuízo e de irregularidade processual - Preliminar afastada. Embora a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) e o Recurso Contra a Expedição de Diploma (RCED) sejam ações distintas e com fundamentos diversos, a distribuição dos recursos interpostos na AIJE, com amparo no instituto da prevenção, facilita o julgamento e, por si só, não acarreta prejuízo e não constitui irregularidade processual a macular o feito. - Ajuizamento da AIJE com fundamento no art. 41-A da Lei n. 9.504/97 - Prazo final - Diplomação - Preliminar de decadência afastada. O prazo final para a propositura da demanda que visa apurar a captação ilícita de sufrágio é a data da diplomação dos eleitos (art. 41-A, § 3.º, da Lei n. 9.504/97). -

Essa posição tem sido adotada inclusive pelo c. TSE, que tem-se manifestado pela tempestividade desta espécie recursal, mesmo em caso de oposição antes da publicação do acórdão embargado, quando a decisão é disponibilizada às partes, evidenciando a ciência inequívoca:

Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Recurso Especial. Oposição antes da publicação do acórdão. Intempestividade. Não se admitem embargos declaratórios opostos antes da publicação do acórdão, **salvo quando**

Prazo final para o ajuizamento de Representação com fundamento no art. 73, da Lei n. 9.504/97 - Data do pleito - Preliminar de decadência - Dispositivo legal que não foi objeto da inicial e da sentença - Ausência de requerimento e de aplicação da penalidade por prática de conduta vedada - Matéria que não foi suscitada nos recursos interpostos pelos autores da demanda - Falta de interesse dos representados em arguir a prefacial - Não conhecimento. Embora o termo final do prazo para ajuizar representação, com fundamento no art. 73 da Lei n. 9.504/97, seja a realização das eleições, quando a inicial não fizer referência à prática de conduta vedada e nem a sentença aplicar sanção aos investigados, com base no referido dispositivo, não havendo discussão da matéria nos recursos dos autores da demanda, falta interesse aos representados para arguir a preliminar de decadência, quanto ao prazo final para o ajuizamento da representação por conduta vedada, motivo pelo qual não merece ser conhecida. Alegação de cerceamento de defesa sob o fundamento de ter sido permitida a inquirição em juízo de testemunha suspeita - Inexistência - Contradita deferida pelo Juiz Eleitoral - Oitiva na condição de informante - Possibilidade (art. 405, § 4.º, do CPC) - Valor probante reduzido pois não foi colhido o compromisso legal de dizer a verdade - Mérito recursal que favorece a parte que suscitou a prefacial - Ausência de prejuízo - Preliminar repelida. Preliminar intitulada de preclusão consumativa - Inocorrência - O julgamento do RCED não acarreta a perda do interesse de agir dos autores da AIJE - Impossibilidade de extinção da AIJE - Ações distintas com fundamentos próprios e objetivos diversos - Prefacial rejeitada. - Recurso - Investigação Judicial Eleitoral - Eleições municipais 2008 - Suposta captação ilícita de sufrágio - Diálogo entre candidato ao cargo de vereador e um cabo eleitoral sobre uma futura entrega de dinheiro - Índícios de que haveria contratos para colocação de placas do candidato ao cargo de prefeito - Gravação da conversa por terceiro - Realização de perícia - Ausência da gravação original - Impossibilidade de averiguar se houve montagem ou truncagem - Prova inconclusiva quanto ao conteúdo e veracidade da conversa - Ausência de prova do conhecimento é anuência dos demandados - Alegada corrupção eleitoral não comprovada. Diante do fato de que a perícia não conseguiu descartar a possibilidade de ocorrência de montagem ou truncagem na gravação, situação que coloca em suspeição o seu conteúdo, somada à baixa qualidade do material apresentado para ser periciado, pois o original não foi acostado aos autos, a conversa que teria sido gravada, relacionada a uma suposta captação ilícita de sufrágio, tornou-se absolutamente imprestável para amparar a AIJE. - Ano eleitoral - Admissões e demissões de servidores em caráter temporário - Inexistência de prova de que os Atos Administrativos foram realizados em troca de votos - Alegado abuso de poder de autoridade - Ausência de elementos pára se aferir a gravidade da conduta sob o ângulo da Cassação do Diploma - Existência de Portarias que revelam a ocorrência de nomeações e demissões sem cunho eleitoral visando atender a necessidade do serviço público - Insuficiência de prova quanto ao abuso de poder capaz de influenciar no resultado do pleito. Inexistindo prova de que as admissões e demissões foram realizadas em troca de votos, não procede a alegada captação ilícita de sufrágio. Não havendo elementos probatórios capazes de se aferir se o número de admissões, em caráter temporário, foi superior ao verificado nos anos anteriores ou posteriores ao da realização do pleito, a análise concernente à gravidade da conduta, sob o ângulo da cassação do diploma, fica prejudicada. "Não comprovada a ligação entre as contratações e a campanha eleitoral, eventuais irregularidades devem ser apuradas em outras instâncias." (Acórdão TSE - RO 2.233; de 16.12.09, Rel. Min. Fernando Neves). - Administração Municipal - Pessoas que procuravam a Secretaria Municipal de Saúde em busca

**houver disponibilização antecedente.** Embargos de declaração não conhecidos.<sup>4</sup> (Grifo do autor.)

Com essas considerações, conheço dos embargos.

No mérito, não se evidencia, na decisão embargada, a existência de omissão ou contradição passíveis de integração pela via dos embargos.

Inicialmente, consigno que se mostra despiciendo o pedido de que seja apontado explicitamente o **montante percentual** que envolve a falha constatada na prestação de contas do embargante, porquanto a decisão é clara ao consignar que adota como razões de decidir o conteúdo do parecer conclusivo exarado pelo órgão de controle deste Tribunal (fl. 384v), para a seguir transcrevê-lo na íntegra, constando, na fl. 386 do acórdão, o percentual da falha verificada na prestação de contas do partido. Assim, não se evidencia a alegada omissão, porquanto a aludida proporção está registrada no corpo do julgado.

Os demais pedidos trazidos pelo embargante evidenciam, a todo efeito, o seu inconformismo com a decisão que lhe foi desfavorável, não cabendo, em sede de embargos, a pretensão de ver a decisão novamente analisada em comparação ao paradigma trazido à colação nos declaratórios.

De igual modo, inexistente a alegada contradição, pois a decisão foi clara ao explicar que a arrecadação de recursos provenientes de diretórios municipais do partido, sem o cumprimento das medidas obrigatórias, inviabiliza a identificação da origem dos valores doados, que são considerados **recursos de origem não identificada** diante da impossibilidade da determinação, por parte da unidade técnica deste Tribunal, das fontes originárias desses recursos, pois os

---

de medicamentos - Encaminhamento/orientação para ajuizamento de Ação Judicial contra o Estado visando garantir o recebimento dos remédios de alto custo - Suposto assistencialismo - Ajuizamento das ações através de advogado, ocupante de cargo em comissão na prefeitura, no seu escritório particular, fora do horário de expediente - Inexistência de prova cabal de que houve oferecimento de vantagem em troca de votos - Captação ilícita de sufrágio não configurada. "A utilização de servidores públicos na prática de assistencialismo pode ser enquadrada como ato de improbidade administrativa ou conduta vedada, não sendo o recurso contra expedição de diploma o meio adequado para a apuração dos fatos." (RCED n. 723, Acórdão TSE de 06.8.09, Rel. Min. Marcelo Ribeiro). Rel. Dra. Cláudia Lambert de Faria, Florianópolis, SC, 11 de novembro de 2010. In: **Diário da Justiça Eleitoral de SC**, Florianópolis, SC, n. 212, p. 01, 22 nov. 2010. Disponível em:

<<https://www.tre-sc.jus.br/djesc-consulta/faces/index.jsp?init=true>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

<sup>4</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 35892. [ . . . ]. Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Brasília, DF, 26 de agosto de 2010. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 195, p. 39, 08 out. 2010. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

diretórios municipais não prestam contas nas eleições gerais na forma do art. 26, §§ 7.º e 8.º, da Resolução TSE n. 23.217/10<sup>5</sup>.

A alegação, em verdade, traduz irresignação com a justiça da decisão, uma vez que é clara a pretensão do embargante em reverter o julgamento do feito em sede de declaratórios.

Por fim, o pedido de acolhimento da tese referente à desproporcionalidade da falha apontada, com a aplicação dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da insignificância, não é matéria passível de exame na via estreita dos embargos de declaração, que se destinam a sanar omissão, contradição, dúvida ou obscuridade no julgado, hipóteses que não se evidenciam na espécie, devendo o inconformismo ser veiculado no apelo destinado à superior instância. Confira-se:

Recurso Especial - Artigo 105, inciso III, alínea “a”, da Constituição da República - Execução Fiscal - Embargos à Execução - Omissão inexistente no acórdão recorrido - Ausência de prequestionamento - Alegada divergência jurisprudencial não caracterizada. Em sendo a matéria suficientemente analisada pelo acórdão impugnado, resta ausente a pretendida falta de fundamentação. Sobreleva notar que ao tribunal toca decidir a matéria impugnada e devolvida. A função teleológica da decisão judicial é a de compor, precipuamente, litígios. Não é peça acadêmica ou doutrinária, e tampouco destina-se a responder a argumentos, à guisa de quesitos, como se laudo pericial fora. Contenta-se o sistema com a solução da controvérsia observada a *res in iudicium deducta*.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Instrução n. 2.388. Resolução n. 23.217. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2010. Rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, Brasília, DF, 02 de março de 2010. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 43, p. 24, 04 mar. 2010. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

<sup>6</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 215635. [ . . . ]. Os dispositivos legais indicados pelo recorrente como violados não foram objeto de apreciação pelo v. acórdão recorrido, nem tampouco a *vexata quaestio* foi decidida sob a luz de sua incidência, faltando, em consequência, um dos pressupostos específicos de recorribilidade, qual seja, o prequestionamento sobre as questões jurídicas que a recorrente pretende ver apreciadas neste recurso especial. Não comporta apreciação a alegada divergência jurisprudencial “proveniente de outras Cortes”, porquanto não indicou a recorrente especificamente no que consistiu essa dissensão, e, tampouco, adequou o recurso especial aos termos que a legislação processual e regimental exigem para essa discussão, isto é, pela letra “c” do artigo 105, inciso

Nesses termos, o acórdão não deixou de apreciar todas as questões relevantes para o julgamento, nem de se pronunciar sobre qualquer tópico da matéria submetida à sua cognição, que poderia levar à conclusão diversa da adotada, restando clara a decisão ao afirmar que, no âmbito deste Tribunal, é assente o entendimento de que o alcance de numerário por parte de diretórios municipais dos partidos **conduz à desaprovação das contas, pois configura-ofensa à legislação que regulamenta a matéria.**

Não se admite, em embargos de declaração, a mera revisão do que já foi julgado pelo Tribunal, não se podendo confundir o julgamento contrário aos interesses da parte com omissão, obscuridade, dúvida ou contradição.

2. A manifestação oposta à questão de ordem, de cunho aclaratório, é tempestiva e merece ser conhecida.

Alega o Partido Progressista que a questão de ordem das fls. 405-407 alterou substancialmente o acórdão embargado, não constituindo mera reparação de erro material do julgado o complemento acrescentado em seu dispositivo, fazendo vicejar contradição advinda de duas passagens que aponta.

Mais uma vez sem razão o Partido Progressista.

Com a mencionada questão de ordem o acórdão embargado passou a ter a seguinte redação, cujo remate vem estampado em sua parte final, adiante grifada:

Por unanimidade, desaprovaram as contas e determinaram a transferência do valor de R\$ 119.154,00 ao Tesouro Nacional, em até 5 dias após a decisão definitiva das contas, e a suspensão de repasse das quotas do fundo partidário pelo período de 12 meses.

O acréscimo constitui decorrência natural do desdobramento da desaprovação ou omissão da prestação de contas da agremiação, pois efeito automático que deflui do art. 26, § 7.º, da Resolução TSE n. 23.217/10, que assim dispõe:

---

III, da Carta Política. Recurso especial não conhecido. Decisão unânime. Rel. Min. Franciulli Netto, Segunda Turma, Brasília, DF, 13 de fevereiro de 2001. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 340, 09 abr. 2001.

Art. 26. [ . . . ]

§ 7.º O partido político, por si ou por intermédio de comitê financeiro, que descumprir as normas referentes à arrecadação e gastos de recursos fixadas na Lei n. 9.504/97, bem como nesta resolução, perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte ao da decisão, sem prejuízo de os candidatos beneficiados responderem por abuso do poder econômico ou por outras sanções cabíveis (Lei n. 9.504/97, art. 25).

Como se verifica, inexistente uma suposta extensão dos “efeitos da condenação antes imposta para agregar nova penalidade”, como afirmado pelo partido, senão a própria condenação com todos os seus efeitos, pois uma das consequências da desaprovação das contas de uma agremiação partidária - sejam quais forem as irregularidades que a sustentem - é a suspensão do repasse de novas cotas do Fundo Partidário, por força dos dispositivos antes mencionados.

Embora o embargante tente esgrimir com um jogo de palavras uma suposta contradição do acórdão referente à questão de ordem, afirmando serem conflitantes a imposição da pena como decorrência da desaprovação das contas e o juízo que se fez das irregularidades verificadas para levar à suspensão do repasse, o êxito buscado não alcança abrigo com as considerações trazidas pelo partido.

Convém salientar que o juízo sobre as irregularidades perpetradas pela agremiação já foi objeto do primeiro acórdão (fls. 384-387), que analisou os apontamentos levantados pela Secretaria de Controle Interno e Auditoria deste Tribunal - pelos quais, e com base nos quais, foram julgadas desaprovadas as contas ofertadas pelo partido.

Com isso, não se evidencia qualquer incoerência no julgamento da questão de ordem, pois a apreciação da gravidade dos procedimentos já ocorrerá quando da desaprovação das contas, restando a consequência então olvidada - suspensão do repasse de cotas do Fundo Partidário - posteriormente suprida, com a autorização que o inc. I do art. 463 do CPC encerra, tendo em vista a existência de mero erro material.

Note-se que todos os julgamentos deste Tribunal resultantes em desaprovação de contas de partido político sempre tiveram, como termo final, dentre outras penalidades pertinentes ao caso específico, a sanção de suspensão do repasse de novas cotas do Fundo Partidário.

Na linha desse entendimento, convém reproduzir parágrafo do acórdão relativo à questão de ordem que bem exprime o caráter do reparo realizado no dispositivo da desaprovação:

Desta forma, como o erro material configura-se num vício na exteriorização do julgado, mas não neste em si, “cuja correção não implica alteração do critério jurídico ou fático levado em conta no julgamento. (Talamini, Eduardo, *Coi-sa Julgada e sua revisão*, p. 527, citado no Acórdão n. 24.254<sup>7</sup> do TRE-SC, de 09.12.09), o suprimento da omissão não conduz à alteração substancial da decisão, que se mantém por seus próprios fundamentos.

Por certo, convém repisar que em sede de embargos de declaração não se admite a mera revisão do julgado pelo Tribunal, visto que decisão contrária aos interesses da parte não se confunde com omissão, obscuridade, dúvida ou contradição.

Por fim, em relação ao prequestionamento, os embargos declaratórios não se prestam para lastrear recurso a Tribunal Superior, porquanto suas hipóteses de cabimento são taxativas.

Portanto, não basta anunciar a pretensão de prequestionamento para justificar o manejo de embargos declaratórios, segundo a jurisprudência consolidada do TSE, da qual se colhe o seguinte precedente:

Embargos de Declaração. Agravos Regimentais. Recurso Especial Eleitoral. Captação Ilícita de Sufrágio. Prazo. Propositura ausência de omissões. Embargos rejeitados. I - Não se conhece de embargos declaratórios opostos pela parte que não interpôs agravo regimental de decisão desta Corte. II - O julgador não está obrigado a responder a cada um dos argumentos lançados pelas partes, mas somente

---

<sup>7</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Embargos de Declaração n. 24.254. Embargos Declaratórios - Inexistência de contradição - Erro material - Acolhimento para corrigir o equívoco - Art. 68 do Regimento Interno do TRESC - Republicação do Acórdão. Rel. Dr. Samir Oséas Saad, Florianópolis, SC, 09 de dezembro de 2009. In: **Diário da Justiça Eleitoral de SC**, Florianópolis, SC, n. 229, p. 03, 15 dez. 2009. Disponível em: <<https://www.tre-sc.jus.br/djesc-consulta/faces/index.jsp?init=true>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

àqueles que fundamentam o seu convencimento. **III - A rediscussão de matéria já decidida e a intenção de prequestionar temas infraconstitucionais e constitucionais não se enquadram no cabimento dos embargos declaratórios** (artigo 535 do Código de Processo Civil).  
IV - Embargos rejeitados.<sup>8</sup> (Grifo do autor.)

Assim, merecem ser desacolhidos os presentes embargos de declaração, estando claro que buscam, na realidade, rediscutir o mérito da decisão.

Isso posto, VOTO pelo **desacolhimento** dos embargos de declaração.

### DECISÃO

Por unanimidade, desacolheram os embargos.

---

<sup>8</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 28025. [ . . . ]. Rel. Min. Enrique Ricardo Lewandowski, Brasília, DF, 02 de fevereiro de 2010. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 39, p. 218, 26 fev. 2010. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 20 abr. 2012.



PROCESSO: N. 263-58.2011.6.21.0000

CLASSE: CONSULTA (10)

ASSUNTO: CONSULTA - QUANTO À EFETIVAÇÃO PELO TRES DE CONSULTAS PLEBISCITÁRIAS EM PROCESSOS DE CRIAÇÃO, FUSÃO, INCORPORAÇÃO OU DESMEMBRAMENTO DE MUNICÍPIOS

INTERESSADO: ADÃO VILLAVERDE (PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RS)

RELATOR: DR. EDUARDO KOTHE WERLANG

1) CONSULTA. Conhecimento. Consulta em tese. Legitimidade ativa do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (autoridade pública). Observância do disposto no art. 30, inciso VIII, do Código Eleitoral.

2) Realização de plebiscito para criação de município. Assunto vinculado à organização (político-administrativa) do Estado. Matéria disciplinada no art. 18, § 4.º, da Constituição Federal, com a alteração da Emenda Constitucional n. 16/96: criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão, por lei estadual, **dentro do período determinado por lei complementar federal**, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados **na forma da lei**.

3) Requisitos fixados na norma constitucional: (i) lei complementar federal estabelecendo genericamente o período possível para a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios; (ii) lei ordinária federal prevendo os requisitos genéricos exigíveis, bem como a apresentação e publicação dos Estudos de Viabilidade Municipal; (iii) consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios diretamente interessados; e (iv) lei ordinária estadual criando especificamente determinado município.

4) Norma constitucional de eficácia limitada, porque dependente de complementação infraconstitucional, tem, não obstante, em linha de princípio e sempre que possível, a imediata eficácia negativa de revogar as regras preexistentes que sejam contrárias. Precedentes do STF.

5) Criação da Emenda Constitucional n. 57, de 18 de dezembro de 2008, que acrescentou artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios. O dispositivo apresenta a seguinte redação: “Art. 1.º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 96: ‘Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.’”

6) Advendo da Emenda Constitucional n. 57/08: convalidação dos atos de criação de Municípios cuja lei tenha sido publicada até 31.12.06, atendidos os requisitos na legislação do respectivo estado à época de sua criação. Precedentes STF.

7) Impossibilidade de realização de plebiscito antes da criação da lei complementar a que se refere o art. 18, § 4.º, da CF. Precedentes TSE.

8) Ressalvadas hipóteses em que, estabelecidos os requisitos consistentes na viabilidade econômica e legislação estadual e não havendo obstáculo jurídico diante dos termos da Emenda Constitucional n. 57, de 18 de dezembro de 2008, a realização da consulta plebiscitária não agride o art. 18, § 4.º, da Constituição Federal, com a redação da Emenda n. 15/96. Harmonia entre as normas constitucionais. Precedentes TSE.

9) Resumo: (i) impossível da realização de plebiscito destinado à criação, fusão, incorporação ou desmembramento de municípios, em virtude da ausência de regulamentação do art. 18, 4.º, da CF, a exigir edição de Lei Complementar Federal, fixando o período em que pode ocorrer o procedimento de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de municípios, assim como lei ordinária federal disciplinando a realização de “Estudos de Viabilidade Municipal; e (ii) possibilidade de realização de plebiscito pela Justiça Eleitoral se

preenchidos os requisitos consistentes na viabilidade econômica e legislação estadual e não havendo obstáculo jurídico diante dos termos da Emenda Constitucional n. 57, de 18 de dezembro de 2008, hipótese em que a realização da consulta plebiscitária não agride o disposto no art. 18, § 4.º, da Constituição Federal, com a redação da Emenda n. 15/96, havendo harmonização das normas constitucionais.

10) Parecer pelo conhecimento e, no mérito, consulta respondida negativamente, no sentido da **impossibilidade de a Justiça Eleitoral realizar plebiscito**, ressalvadas as hipóteses de convalidação admitidas pela Jurisprudência do Eg. TSE, com fundamento na EC n. 57 de 2008, que deve ser aplicada em conjunto com o disposto no art. 18, 4.º, da CF, permitindo a harmonização das normas constitucionais, na dicção do Eg. TSE.

## PARECER

Relatório. A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, por seu presidente, formulou consulta a essa Eg. Corte, vazada nos seguintes termos:

**CONSIDERANDO** a inexistência de lei complementar federal regulamentadora do § 4.º do art. 18 da Constituição Federal, bem como o esgotamento do prazo determinado pelo Supremo Tribunal Federal ao Congresso Nacional para regulamentar tal dispositivo constitucional federal, como referido na ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.240;

**CONSIDERANDO** a edição de Lei Complementar n. 13.587, de 22.12.10, pela Assembleia Legislativa do Estado, regulamentando, por consequência, a norma constitucional federal referida, no exercício de seu poder regulamentar decorrente;

**CONSULTA** esta Assembleia Legislativa quanto à efetivação, por esse Tribunal Regional Eleitoral, de consultas plebiscitárias - em processos de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de municípios.

A Coordenadoria de Documentação e Informação juntou legislação (fls. 06-29) e precedentes jurisprudenciais (fls. 31-151), após o que vieram os autos para parecer.

É o que cumpre relatar.

### **2. PRELIMINARMENTE. MERECE SER CONHECIDA A PRESENTE CONSULTA.**

Conforme dispõe o art. 30, inciso VIII, do Código Eleitoral, compete ao Tribunal Regional Eleitoral “responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade pública ou partido político”.

No caso em análise, a consulta preenche os requisitos legais: é sobre matéria eleitoral; formulada em tese; e por autoridade pública.

Mister referir que a Lei n. 9.709/98, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, fixa em seu art. 8.º que:

Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

I - fixar a data da consulta popular;

II - tornar pública a cédula respectiva;

III - expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;

IV - assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

De outra feita, a Constituição, em seu art. 14, equipara o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular à eleição, por serem todos meios de exercício da soberania popular. O seu § 1.º, inciso I, estabelece a obrigatoriedade do voto, dispositivo que se aplica também ao plebiscito e ao referendo, até mesmo porque a Lei n. 9.709/98, que regulamentou a execução do disposto no mencionado dispositivo constitucional, em seu art. 2.º, § 1.º, determina que é pelo voto que cabe ao povo decidir “[ . . . ] aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido”. É esse, inclusive, o entendimento do egrégio Tribunal Superior Eleitoral:

Referendo de 23 de outubro de 2005. Alistamento Eleitoral. Prazo limite. Aplicação de multa por alistamento extemporâneo. Analogia. Impossibilidade. **O referendo de 23 de outubro de 2005, por constituir forma de exercício da soberania popular, com obrigatoriedade de voto, se equipara a uma eleição para efeito de aplicação de multas eleitorais decorrentes do não-comparecimento às urnas ou do não-atendimento à convocação dos trabalhos eleitorais.** Incabível, contudo, estender-se, por analogia, a penalidade de multa por alistamento extemporâneo, de que cuidam os arts. 8.º do Código Eleitoral e 15 da Res.-TSE n. 21.538/03, ao cidadão que completou dezenove anos antes da data da referida consulta popular e não requereu seu alistamento eleitoral em tempo hábil de nela garantir sua participação mediante o voto.<sup>1</sup> (Grifo do autor.)

É dizer, entre outras atribuições compete à Justiça Eleitoral expedir instruções para a realização de plebiscito ou referendo, como formas de expressão da soberania popular, inserindo-se, dessa forma, a matéria no âmbito do Direito Eleitoral.

Como já referido, a consulta não apresenta contornos de caso concreto, limitando-se a solicitar esclarecimentos sobre situação em tese ou hipotética, consistente na possibilidade da “[ . . . ] efetivação, por esse Tribunal Regional Eleitoral, de consultas plebiscitárias - em processos de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de municípios”.

Por fim, observa-se que a consulta foi formulada por autoridade pública, na pessoa do deputado estadual Adão Villaverde, na condição de Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do RS.

Nesse sentido:

**Consulta. Deputado Estadual. Legitimidade. Autoridade Pública.** Precedente. Formulação em tese. Atendimento aos requisitos do inciso VIII do art. 30 do Código Elei-

---

<sup>1</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Processo Administrativo n. 19527, Resolução n. 22152. [ . . . ]. Rel. Min. Humberto Gomes de Barros. Brasília, DF, 23 de fevereiro de 2006. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 175, 10 mar. 2006.

toral. Cônjuge. Prefeito. Inelegibilidade. Vínculo conjugal. Inteligência dos §§ 6.º e 7.º do art. 14 da Constituição Federal. A jurisprudência eleitoral é remansosa no sentido de que é necessário o afastamento do titular do Poder Executivo, para que o cônjuge ou parente se candidate a cargos políticos na mesma área de jurisdição. Consulta conhecida e respondida.<sup>2</sup> (Grifo do autor.)

Destarte, a consulta foi formulada por “autoridade pública”, a teor do art. 30, VIII, do Código Eleitoral, parte legítima no feito.

Portanto, atendidos os requisitos legais, a consulta merece ser conhecida.

### 3. MÉRITO

Em síntese, a consulta solicita esclarecimentos sobre a possibilidade de realização de plebiscito pela Justiça Eleitoral, relativo a criação, fusão, incorporação ou desmembramento de municípios.

Cuida-se de assunto vinculado à organização (político-administrativa) do Estado, disciplinada no art. 18, § 4.º, da Constituição Federal, com a alteração da Emenda Constitucional n. 16/96, *in verbis*:

Art. 18. [ . . . ]

§ 4.º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão, por lei estadual, **dentro do período determinado por lei complementar federal**, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Grifo do autor.)

Importante trazer à colação a doutrina de Alexandre de Moraes, explicitando com precisão os requisitos previstos na aludida norma constitucional atinentes à criação de municípios (com grifos no original):

---

<sup>2</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Consulta n. 72282. Rel. Luciana Diniz Nepomuceno. [ . . . ]. Belo Horizonte, Minas Gerais, 16 de agosto de 2011. In: **Diário de Justiça Eletrônico-TREMG**, n. 159, 30 ago. 2011. Disponível em: <<http://rmgstre02.tre-mg.gov.br:8080/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em 19 abr. 2012.

A EC n. 15, de 12.9.96, trouxe nova redação ao art. 18 da Constituição Federal, alterando os requisitos de observância obrigatória para todos os Estados-membros, para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, que passaram a ser:

- lei complementar federal estabelecendo genericamente o período possível para a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios;

- lei ordinária federal prevendo os requisitos genéricos exigíveis, bem como a apresentação e publicação dos Estudos de Viabilidade Municipal;

- consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios diretamente interessados - A alteração constitucional - “**populações dos municípios envolvidos**” - significa “**populações dos municípios diretamente interessados**” e afasta a interpretação até então pacífica do TSE, no sentido de que, no caso de desmembramento de um distrito de determinado município, estariam aptos a votar somente os eleitores inscritos no **distrito emancipado**, que se expressam como legítimos representantes da população diretamente interessada e não de todo o município. A partir da EC n. 15/96, por exemplo, se ocorrer novo plebiscito para emancipação do bairro de Santo Amaro, localizado no município de São Paulo, deverão ser ouvidos plebiscitariamente todos os eleitores paulistanos e não somente aqueles cuja seção eleitoral seja em Santo Amaro, como ocorreu no passado;

- lei ordinária estadual criando especificamente determinado município.<sup>3</sup>

O renomado autor, com apoio na jurisprudência do Eg. STF e do Eg. TSE, também esclarece que, por inferência lógica, a verificação dos requisitos objetivos de admissibilidade da emancipação há de preceder à realização do plebiscito (com grifos no original):

**Obrigatoriedade do cumprimento dos requisitos constitucionais:** STF – “Da regra do art. 18, § 4.º, da CF resulta,

---

<sup>3</sup> MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

por inferência lógica, que, no processo de criação de municípios, a verificação dos requisitos objetivos de admissibilidade da emancipação há de preceder à realização do plebiscito” (STF Pleno - Adin n. 222 - Rel. Min. Sepúlveda Pertence. RDA 189/148<sup>4</sup>).

**No mesmo sentido:** TSE - “Pedido de Assembléia Legislativa ao Tribunal Regional Eleitoral para criação de Município na ausência da Lei Complementar Estadual a que alude o § 4.º, art. 18, da Constituição Federal: Impossibilidade. Nova convocação mediante resolução antecedida da lei complementar a qual aproveita os atos preparatórios praticados sob a resolução anterior. Possibilidade da convalidação.<sup>5</sup>

O Eg. STF teve oportunidade de assentar que o art. 18, § 4.º, da Constituição Federal, com a redação dada pela EC n. 15, de 12.9.96, exige um procedimento complexo para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, conforme restou assinalado no voto do eminente Ministro Gilmar Mendes (relator), exarado nos autos do Mandado de Injunção n. 725/RO<sup>6</sup>. Veja-se o excerto (com grifos no original):

Poder-se-ia questionar se a autonomia municipal englobaria também um direito subjetivo do Município de ter seus

---

<sup>4</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 222. Município. Criação. Procedimento. Discriminação ilegítima. 1. Da regra do art. 18, par. 4.º, da Constituição Federal, resulta por inferência lógica, que, no processo de criação de municípios, a verificação dos requisitos objetivos de admissibilidade da emancipação há de preceder a realização do plebiscito. 2. Norma transitória da Constituição do Estado não pode admitir que a criação de determinados municípios, nela enumerados, se faça mediante procedimento diverso do estabelecido, em caráter geral, na sua lei complementar, se sequer se alegam razões legitimadoras da discriminação. Rel. Min. Aldir Passarinho, Relator p/ Acórdão: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 24 de maio de 1990. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 12035, 06 set. 1991.

<sup>5</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mandado de Segurança n. 1519. Plebiscito. [ . . . ] Mandado de Segurança Indeferido. Rel. Min. Torquato Lorena Jardim, Brasília, DF, 30 de junho de 1992. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 12967, 34 ago. 1992.

<sup>6</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 725. Mandado de injunção. 2. Alegada omissão legislativa quanto à elaboração da lei complementar a que se refere o § 4.º do art. 18 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 15/96. 3. Ilegitimidade ativa do Município impetrante. Inexistência de direito ou prerrogativa constitucional do Município cujo exercício esteja sendo obstaculizado pela ausência da lei complementar federal exigida pelo art. 18, § 4.º, da Constituição. 4. Mandado de injunção não conhecido. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 10 de maio de 2007. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 106, p. 21, 21 set. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioAtual.asp>>. Acesso em 19 abr. 2012.

limites territoriais alterados. Mas a resposta certamente seria negativa. O art. 18, § 4.º, da Constituição exige um procedimento complexo para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, a saber:

- a) lei complementar federal estabelecendo o período dentro do qual poderá ser realizado o procedimento destinado à criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios;**
- b) lei ordinária federal prevendo a apresentação e publicação dos Estudos de Viabilidade Municipal;**
- c) consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos;**
- d) lei ordinária estadual, específica, destinada à criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento do Município.**

É dizer, o processo de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios é um procedimento complexo que só poderá ser efetivado dentro de um período a ser definido em lei complementar federal. Outrossim, entre os requisitos elencados na norma constitucional também se encontra a elaboração de lei ordinária federal que regulamente os “Estudos de Viabilidade Municipal”. Todavia, até o momento, o Congresso Nacional ainda não regulamentou tais questões por meio dos diplomas legais assinalados na norma constitucional em apreço.

Nesse diapasão, o Eg. Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 2.381-1/RS, assentou que a norma constitucional contida no art. 18, § 4.º, da CF tem eficácia limitada, na medida em que depende de complementação. Isso, todavia, não impede que ela produza imediatos efeitos negativos no sentido de revogar as regras preexistentes que lhe sejam contrárias. Quer dizer: é imediata a eficácia negativa da aludida regra constitucional, impedindo, de logo e até o advento da lei complementar federal, a instauração e conclusão de processos de emancipação em curso. Eis a ementa:

I. Ação direta de inconstitucionalidade: objeto idôneo: lei de criação de município. Ainda que não seja em si mesma uma norma jurídica, mas ato com forma de lei, que outorga status municipal a uma comunidade territorial, a criação de Município, pela generalidade dos efeitos que irradiava, é um dado inovador, com força prospectiva, do

complexo normativo em que se insere a nova entidade política: por isso, a validade da lei criadora, em face da Lei Fundamental, pode ser questionada por ação direta de inconstitucionalidade: precedentes. II. **Norma constitucional de eficácia limitada, porque dependente de complementação infraconstitucional, tem, não obstante, em linha de princípio e sempre que possível, a imediata eficácia negativa de revogar as regras preexistentes que sejam contrárias.** III. **Município: criação: EC 15/96: plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade da criação de municípios desde a sua promulgação e até que lei complementar venha a implementar sua eficácia plena, sem prejuízo, no entanto, da imediata revogação do sistema anterior. É certo que o novo processo de desmembramento de municípios, conforme a EC 15/96, ficou com a sua implementação sujeita à disciplina por lei complementar, pelo menos no que diz com o Estudo de Viabilidade Municipal, que passou a reclamar, e com a forma de sua divulgação anterior ao plebiscito. É imediata, contudo, a eficácia negativa da nova regra constitucional, de modo a impedir - de logo e até que advenha a lei complementar - a instauração e a conclusão de processos de emancipação em curso.** Dessa eficácia imediata só se subtraem os processos já concluídos, com a lei de criação de novo município. No modelo federativo brasileiro - no ponto acentuado na Constituição de 1988 - os temas alusivos ao Município, a partir das normas atinentes à sua criação, há muito não constituem - ao contrário do que, na Primeira República, pudera sustentar Castro Nunes (Do Estado Federado e sua Organização Municipal, 2. ed., Câmara dos Deputados: 1982, *passim*) - uma questão de interesse privativo do Estado-membro. Ente da Federação (CF, art. 18), que recebe diretamente da Constituição Federal numerosas competências comuns (art. 23) ou exclusivas (art. 30) - entre elas a de instituir e arrecadar tributos de sua área demarcada na Lei Fundamental (art. 156) - além de direito próprio de participação no produto de impostos federais e estaduais (art. 157-162) - o Município, seu regime jurídico e as normas regentes de sua criação interessam não apenas ao Estado-membro, mas à estrutura do Estado Federal total. IV. Poder de emenda constitucional: limitação material: forma

federativa do Estado (CF, art. 60, § 4.º, I): implausibilidade da alegação de que seja tendente a abolir a Federação a EC n. 15/96, no que volta a reclamar a interferência normativa da União na disciplina do processo de criação de municípios. Nesse contexto, o recuo da EC 15/96 - ao restabelecer, em tópicos específicos, a interferência refreadora da legislação complementar federal - não parece ter atingido, em seu núcleo essencial, a autonomia dos Estados-membros, aos quais - satisfeitas as exigências mínimas de consulta a toda a população do Município ou municípios envolvidos, precedida de estudo prévio de viabilidade da entidade local que se pretende erigir em município - permaneceu reservada a decisão política concreta. V. Razões de conveniência do deferimento da medida cautelar. Afigurando-se extremamente provável o julgamento final pela procedência da ação direta contra a lei de criação de Município impugnada, o mais conveniente é o deferimento da liminar - restabelecendo a situação anterior à sua instalação -, pois o curso do tempo fará ainda mais traumática a decisão prenunciada.<sup>7</sup> (Grifo do autor.)

No mesmo sentido, foi o entendimento exarado no julgamento da ADI n. 2.994:

Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Lei n. 8.264/02, do Estado da Bahia. Redefinição dos limites territoriais do Município de Salinas da Margarida. Desmembramento de parte de município e incorporação da área separada ao território da municipalidade limítrofe, tudo sem a prévia consulta, mediante plebiscito, das populações de ambas as localidades. Ofensa ao art. 18, § 4.º da Constituição Federal. 1 - Pesquisas de opinião, abaixo-assinados e declarações de organizações comunitárias, favoráveis à criação, à incorporação ou ao desmembramento de município, não são capazes de suprir o rigor e a legitimidade do plebiscito exigido pelo § 4.º do art. 18 da Carta Magna. 2 - O

---

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.381. [ . . . ]. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 20 de junho de 2001. In: **Diário da Justiça da União**, p. 23, 14 dez. 2001.

descumprimento da exigência plebiscitária tem levado este Supremo Tribunal Federal a declarar, por reiteradas vezes, a inconstitucionalidade de leis estaduais “redefinidoras” dos limites territoriais municipais. Precedentes: ADI 2.812, Rel. Min. Carlos Velloso, julg. Em 09.10.03, ADI 2.702, Rel. Min. Maurício Corrêa, julg. 05.11.03 e ADI 2.632-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 29.8.03. 3 - **As questões relativas à idoneidade da lei de criação de município como objeto do controle concentrado e às consequências da eficácia limitada da norma inscrita no art. 18, § 4.º da CF, já foram suficientemente equacionadas no julgamento cautelar da ADI 2.381, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.12.01. Ações diretas de inconstitucionalidade julgadas procedentes.**<sup>8</sup> (Grifo do autor.)

Nesse passo, o Eg. TSE firmou entendimento claro no sentido de inadmitir a realização da consulta popular, enquanto não editada a lei complementar federal a que se refere o art. 18, § 4.º, da Constituição Federal. Nesse sentido:

Município. Desmembramento. **Plebiscito. Impossibilidade.** Viabilidade. Procedimento. **Anterioridade. Edição Lei Complementar.** Previsão. Jurisprudência STF e TSE. 1. Competência exclusiva dos Tribunais Regionais Eleitorais para expedição de resolução sobre a forma de consulta plebiscitária. Precedentes. 2. **É impossível a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios antes da edição da lei complementar federal a que se refere o artigo 18, § 4.º, da Constituição do Brasil. Pedido indeferido.**<sup>9</sup> (Grifos do autor.)

Merece transcrição o voto do Relator o eminente Min. Eros Grau, acompanhado à unanimidade por seus pares:

---

<sup>8</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.994. [ . . . ]. Rel. Min. Ellen Gracie. Brasília, DF, 12 de maio de 2004. In: **Diário da Justiça da União**, p. 29, 04 jun. 2004.

<sup>9</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.022. [ . . . ]. Rel. Min. Eros Roberto Grau. Brasília, DF, 17 de março de 2009. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 81, p. 28, 30 abr. 2009. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 19 abr. 2012.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (relator): Senhor Presidente, **o pedido não merece acolhimento. A jurisprudência deste Tribunal define como da competência exclusiva dos Tribunais Regionais Eleitorais a expedição de resolução quanto às consultas plebiscitárias.** Precedentes: REspe n. 4408, Rei. Min. Rodrigues Alckmin, DJ de 21.6.76; REspe n. 5194, Rei. Min. Moreira Alves, DJ de 09.9.81. **A jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal veda a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios enquanto não editada a lei complementar federal a que se refere o artigo 18, § 4.º, da Constituição do Brasil, com redação dada pela EC n. 15/96.** Nesse sentido, ementa relativa ao julgamento pelo Plenário do STF na MC na ADIn n. 2.381/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Sessão de 20.6.01, DJ de 14.12.01. Outros precedentes do Tribunal Superior Eleitoral adotam esse mesmo entendimento: MS n. 1480, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 12.5.00; MS n. 2674, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 05.4.02. **Indefiro o pedido.** (Grifos do autor.)

Calha referir que esse cenário restou em parte alterado a partir da Emenda Constitucional n. 57, de 18 de dezembro de 2008, que acrescentou artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios. O dispositivo apresenta a seguinte redação:

Art. 1.º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 96:

**Art. 96.** Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

Art. 2.º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Com efeito, o Eg. STF passou a considerar que, com o advento de tal norma, foram convalidados os atos de criação de Municípios cuja lei tenha sido publicada até 31.12.06, atendidos os requisitos da legislação do respectivo

Estado à época de sua criação. É o caso da decisão exarada nos autos da ADI 2.381, acima citada, que restou julgada prejudicada por perda superveniente de seu objeto. Interposto recurso contra tal decisão, restou desprovido, em acórdão assim ementado:

Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Criação do Município de Pinto Bandeira/RS. Ação julgada prejudicada pela edição superveniente da Emenda Constitucional n. 57/08. Alegação de contrariedade à Emenda Constitucional n. 5/96 e definição da situação jurídica por meio da decisão cautelar. Impossibilidade. Agravo Regimental ao qual se nega provimento. 1. Nos termos do art. 317, § 4.º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, o Agravo Regimental não tem efeito suspensivo. 2. A Lei n. 11.375/99 do Rio Grande do Sul é ato normativo existente e autônomo, pelo que pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade. 3. Decisões cautelares têm caráter precário e provisório, necessariamente substituídas por decisões finais definitivas. 4. **Com o advento da Emenda Constitucional n. 57/08, foram convalidados os atos de criação de Municípios cuja lei tenha sido publicada até 31.12.06, atendidos os requisitos na legislação do respectivo estado à época de sua criação.** 5. A Lei n. 11.375/99 foi publicada nos termos do art. 9.º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, alterado pela Emenda Constitucional n. 20/97, pelo que a criação do Município de Pinto Bandeira foi convalidada. 6. Agravo regimental ao qual se nega provimento.<sup>10</sup> (Grifo do autor.)

Nessa trilha, o Eg. TSE tem admitido a realização de plebiscito quando atendidos os requisitos previstos na EC n. 57/08, nas hipóteses em que se verifica a convalidação de atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

---

<sup>10</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.381. [...]. Rel. Min. Cármen Lúcia, Brasília, DF, 24 de março de 2011. In: **Diário da Justiça da União**, Brasília, DF, n. 68, p. 15, 11 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/pesquisarDiarioJustica.asp>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

É dizer, em tais casos, mesmo não tendo sido criada a lei complementar federal a que refere o § 4.º do art. 18 da CF, resta convalidado o ato que institui o novo município cuja lei tenha sido publicada até 31.12.06.

Nesse sentido:

Processo Administrativo. **Consulta Plebiscitária. Município novo. Homologação do resultado. Deferimento.**<sup>11</sup>  
(Grifo do autor.)

Retira-se do voto do eminente Min. Hamilton Carvalhido, acompanhado à unanimidade por seus pares, orientação no sentido de que, estabelecidos os requisitos consistentes na viabilidade econômica e legislação estadual e não havendo obstáculo jurídico diante dos termos da Emenda Constitucional n. 57, de 18 de dezembro de 2008, a realização da consulta plebiscitária não agride o art. 18, § 4.º, da Constituição Federal (com grifos no original):

O SENHOR MINISTRO HAMILTON CARVALHIDO (relator): Senhor Presidente, por ocasião do julgamento do RESPE n. 28.560/RO, Relator o e. Ministro Fernando Gonçalves, o Tribunal Superior Eleitoral entendeu não haver óbice à realização do plebiscito em questão, consoante destacado na ementa daquele acórdão, *verbis*:  
Recurso Especial Eleitoral. Consulta Plebiscitária. Município. Emancipação. Possibilidade. Hipótese. Conhecimento. 1. O tema consulta plebiscitária, visando a emancipação de município, em princípio, versa sobre matéria administrativa, sem embargo de haver o Tribunal Superior Eleitoral, em alguns casos, conhecido e provido recurso especial manejado pelo Ministério Público Federal. Na hipótese há arguição de contrariedade a disposição expressa da Constituição Federal e, nas ocorrências de dissenso pretoriano, levando ao conhecimento do apelo nobre. Precedentes. 2. Ao Tribunal Superior Eleitoral, segundo decidido no julgamento do PA n. 18.399/PA, não compete decidir

---

<sup>11</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Processo Administrativo n. 67.253, Resolução n. 23.286. [ . . . ]. Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Brasília, DF, 22 de junho de 2010. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 153, p. 42, 10 ago. 2010. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 19 abr. 2012.

sobre a criação de município, ocupando-se, então, unicamente, no tema consistente à consulta plebiscitária, com aquele objetivo. **3. Estabelecidos os requisitos, consistentes na viabilidade econômica e legislação estadual e não havendo obstáculo jurídico diante dos termos da Emenda Constitucional 57, de 18 de dezembro de 2008, a realização da consulta plebiscitária não agride o art. 18, § 4.º, da Constituição Federal, com a redação da Emenda 15/96. Há, na verdade, harmonia entre as normas constitucionais.** 4. A área do Estado de Rondônia que se pretende desmembrar de Porto Velho situa-se em região que era contestada pelo Estado do Acre, impedindo a realização da consulta. 5. Recurso especial do Ministério Público Eleitoral conhecido, mas desprovido. (grifo nosso) Advém, então, o pedido de homologação do resultado do plebiscito cuja autorização para sua realização foi dada pelo Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia, com a confirmação da decisão pelo Tribunal Superior Eleitoral, em que se faz referência ao cumprimento dos requisitos para a realização da consulta, quais sejam: I - a existência da Lei Complementar Estadual n. 31/90 regulamentando a criação, desmembramento, fusão e incorporação de municípios do Estado de Rondônia; II - ato convocatório expedido pela Assembléia Legislativa de Rondônia por meio do Decreto Legislativo n. 86/93, convalidado pela Emenda Constitucional do Estado de Rondônia n. 57/07; III - regulamentação da consulta plebiscitária por Resolução do TRE/RO, aprovada pelo TSE (RESPE n. 28.560/RO). Nesse contexto, entendo não haver óbice ao pedido, lembrando à Corte que em julgamento recente (06.4.10), nos autos do PA n. 174-54.2010.6.00.0000/RO, relatado pelo e. Ministro Ricardo Lewnadowski, o TSE homologou resultado de plebiscito realizado também naquele Estado, para desmembramento e incorporação dos Municípios de Nova Brasilândia e São Miguel do Guaporé. Eis a ementa da Resolução, *verbis*:  
Processo Administrativo. Incorporação e Desmembramento de Município. E 12008. Requisitos atendidos. Homologação do Plebiscito. I - Atendidos os requisitos previstos na C n. 57/08 para convalidação de ato de desmembramento de município. II - Homologação de plebiscito para desmembramento e incorporação de município.

Gize-se, uma vez mais, que não se tratou, como no caso não se trata, de autorizar criação, de fato, do município, porquanto compete a esta Corte tão somente a homologação de resultado de plebiscito com essa finalidade, como preceitua o artigo 10 da Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998: “Art. 10. O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da presente Lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.”

No mesmo rumo, colacionam-se os seguintes precedentes do Eg. TSE:

Recurso Especial Eleitoral. Consulta Plebiscitária. Município. Emancipação. Possibilidade. Hipótese. Conhecimento. 1. O tema consulta plebiscitária, visando a emancipação de município, em princípio, versa sobre matéria administrativa, sem embargo de haver o Tribunal Superior Eleitoral, em alguns casos, conhecido e provido recurso especial manejado pelo Ministério Público Federal. Na hipótese há arguição de contrariedade a disposição expressa da Constituição Federal e, também, nas ocorrências de dissensão pretoriana, levando ao conhecimento do apelo nobre. Precedentes. 2. Ao Tribunal Superior Eleitoral, segundo decidido no julgamento do PA 18.399/PA, não compete decidir sobre a criação de município, ocupando-se, então, unicamente, no tema consistente à consulta plebiscitária, com aquele objetivo. 3. **Estabelecidos os requisitos, consistentes na viabilidade econômica e legislação estadual e não havendo obstáculo jurídico diante dos termos da Emenda Constitucional 57, de 18 de dezembro de 2008, a realização da consulta plebiscitária não agride o art. 18, § 4.º, da Constituição Federal, com a redação da Emenda 15/96. Há, na verdade, harmonia entre as normas constitucionais.** 4. A área do Estado de Rondônia que se pretende desmembrar de Porto Velho situa-se em região que era contestada pelo Estado do Acre, impedindo a realização da consulta. 5. Recurso especial do Ministério Público Eleitoral conhecido, mas desprovido.<sup>12</sup> (Grifo do autor.)

---

<sup>12</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 28.560. [ . . . ]. Rel. Min. Fernando

**Processo Administrativo. Criação de Município. EC 57/08. Requisitos atendidos. Homologação do plebiscito. 1 - Atendidos os requisitos previstos na EC 57/08 para convalidação de ato de desmembramento de município. 2 - Homologado o plebiscito para criação do Município.<sup>13</sup> (Grifo do autor.)**

Assentadas tais premissas, responde-se à consulta formulada nos atos, assinalando-se **a impossibilidade de a Justiça Eleitoral realizar plebiscito** destinado à criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios enquanto o Congresso Nacional não criar a lei complementar federal a que alude o § 4.º do art. 18 da Constituição Federal, estabelecendo o período dentro do qual poderá ser realizado o procedimento destinado à criação de municípios, bem como a lei ordinária federal, prevista no mesmo dispositivo, definidora da apresentação e publicação dos “Estudos de Viabilidade Municipal”.

Por outro lado, se verificada a hipótese prevista na Emenda Constitucional n. 57, de 18 de dezembro de 2008, que prevê a convalidação de “[ . . . ] atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006 [ . . . ]”, observados os demais requisitos previstos no art. 18, § 4.º, da CF, entre eles estudos de viabilidade municipal, **haverá a possibilidade de a Justiça Eleitoral determinar as providências que lhe competem para a realização do plebiscito.**

Nesse passo, cabe esclarece que a Lei Complementar n. 13.587 do Estado do Rio Grande do Sul, de 22 de dezembro de 2010 (fls. 24-29), a toda evidência, não supre a ausência da lei complementar federal prevista no art. 18, § 4.º, da CF, tampouco a da lei ordinária federal prevista no mesmo dispositivo constitucional, ainda não elaboradas pelo Congresso Nacional. Não se trata, pois, de competência concorrente da União e dos Estados legislar sobre tais questões, que foram retiradas do âmbito da legislação estadual com a nova redação dada ao § 4.º do art. 18 da CF pela EC n. 15/96.

---

Gonçaves, Brasília, DF, 10 de setembro de 2009. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 196, p. 65, 15 out. 2009. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 19 abr. 2012.

<sup>13</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Processo Administrativo n. 18399, Resolução n. 23110. [ . . . ]. Rel. Min. Enrique Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 20 de agosto de 2009. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 178, p. 37, 18 set. 2009. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

A propósito, mesmo que o Supremo Tribunal Federal já tenha pontuado que “A não edição da lei complementar dentro de um prazo razoável consubstancia autêntica violação da ordem constitucional” (ADI 2.240/BA<sup>14</sup>), ainda assim, a omissão do Congresso Nacional que inviabiliza o que a Constituição autoriza (a criação de Município), não autoriza as casas legislativas estaduais a criarem leis sobre questões de iniciativa exclusiva do Congresso Nacional, como ocorre na hipótese do do art. 18, § 4.º, da Magna Carta.

Como é cediço, no julgamento da ADI 2.240/BA, o Eg. STF reconheceu a inconstitucionalidade de Lei Estadual que criou município após a criação da EC n. 15/96, em face da ausência da lei complementar federal prevista no texto constitucional, com afronta ao disposto no art. 18, § 4.º, da CF. Na espécie, a Corte Suprema reconheceu a inconstitucionalidade da referida lei estadual,

---

<sup>14</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.240. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 7.619/00, do Estado da Bahia, que criou o Município de Luís Eduardo Magalhães. Inconstitucionalidade de Lei Estadual posterior à EC 15/96. Ausência de Lei Complementar Federal prevista no texto constitucional. Afronta ao disposto no artigo 18, § 4.º, da Constituição do Brasil. Omissão do Poder Legislativo. Existência de fato. Situação consolidada. Princípio da Segurança Jurídica. Situação de Exceção, Estado de Exceção. A exceção não se subtrai à norma, mas esta, suspendendo-se, dá lugar à exceção - Apenas assim ela se constitui como regra, mantendo-se em relação com a exceção. 1. O Município foi efetivamente criado e assumiu existência de fato, há mais de seis anos, como ente federativo. 2. Existência de fato do Município, decorrente da decisão política que importou na sua instalação como ente federativo dotado de autonomia. Situação excepcional consolidada, de caráter institucional, político. Hipótese que consubstancia reconhecimento e acolhimento da força normativa dos fatos. 3. Esta Corte não pode limitar-se à prática de mero exercício de subsunção. A situação de exceção, situação consolidada - embora ainda não jurídica - não pode ser desconsiderada. 4. A exceção resulta de omissão do Poder Legislativo, visto que o impedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 15, em 12 de setembro de 1.996, deve-se à ausência de lei complementar federal. 5. Omissão do Congresso Nacional que inviabiliza o que a Constituição autoriza: a criação de Município. [ . . . ] 6. A criação do Município de Luís Eduardo Magalhães importa, tal como se deu, uma situação excepcional não prevista pelo direito positivo. 7. O estado de exceção é uma zona de indiferença entre o caos e o estado da normalidade. Não é a exceção que se subtrai à norma, mas a norma que, suspendendo-se, dá lugar à exceção - apenas desse modo ela se constitui como regra, mantendo-se em relação com a exceção. 8. Ao Supremo Tribunal Federal incumbe decidir regulando também essas situações de exceção. Não se afasta do ordenamento, ao fazê-lo, eis que aplica a norma à exceção desaplicando-a, isto é, retirando-a da exceção. 9. Cumpre verificar o que menos compromete a força normativa futura da Constituição e sua função de estabilização. No aparente conflito de inconstitucionalidades impor-se-ia o reconhecimento da existência válida do Município, a fim de que se afaste a agressão à federação. 10. O princípio da segurança jurídica prospera em benefício da preservação do Município. 11. Princípio da continuidade do Estado. 12. Julgamento no qual foi considerada a decisão desta Corte no MI n. 725, quando determinado que o Congresso Nacional, no prazo de dezoito meses, ao editar a lei complementar federal referida no § 4.º do artigo 18 da Constituição do Brasil, considere, reconhecendo-a, a existência consolidada do Município de Luís Eduardo Magalhães. Declaração de inconstitucionalidade da lei estadual sem pronúncia de sua nulidade 13. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, mas não pronunciar a nulidade pelo prazo de 24 meses, da Lei n. 7.619, de 30 de março de 2000, do Estado da Bahia. Rel. Min. Eros Grau. Brasília, DF, 09 de maio de 2007. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 72, p. 29, 03 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioAtual.asp>>. Acesso em 20 abr. 2012.

mas não pronunciou a nulidade decorrente tal ato. Tal julgamento levou em conta a “situação de exceção, estado de exceção”, em face de “situação consolidada”, consistente na existência de fato de um município, criado sem observância aos requisitos do art. 18, § 4.º, da CF, pendente de regulamentação.

O STF, então, atento às peculiaridades do caso, determinou ao Congresso Nacional, no prazo de dezoito meses, a criação da lei complementar em questão, devendo, na oportunidade, reconhecer a existência consolidada do Município de Luís Eduardo Magalhães.

Não obstante isso, ainda não veio a lume a regulamentação da norma prevista no art. 18, § 4.º, da CF, limitando-se o legislador a editar a EC n. 57/08, que convalidou os atos de criação de municípios editados até dezembro de 2006, observados os requisitos previstos na legislação estadual.

No ponto, é preciso ponderar que tal prazo atribuído ao Congresso Nacional não vincula o órgão legislativo à criação da lei de caráter regulamentar.

Elucidativa sobre o tema a abalizada doutrina de Luís Roberto Barroso, no tocante à efetividade das normas constitucionais. O ilustre autor, tratando sobre hipóteses de inconstitucionalidade por omissão do legislador, assentou que dois são os institutos destinados ao enfrentamento do problema: o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade. Veja-se<sup>15</sup> :

A Constituição de 1988 incorporou dois institutos diversos no enfrentamento do problema da omissão inconstitucional em matéria normativa: (i) mandado de injunção e (ii) ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Embora, ao longo do dez anos de vigência da Constituição, algumas omissões graves tenham persistido - *e.g.*, juros reais de 12% (art. 192, § 3.º); greve no serviço público (art. 37, VII), nenhum dos dois mecanismos protagonizou uma história de sucesso.

O mandado de injunção foi delineado no inciso LXXI do art. 5.º, com a seguinte feição:

“LXXI - Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerro-

---

<sup>15</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição Brasileira. 6. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

gativas inerentes à nacionalidade, à soberania do povo e à cidadania.

No tocante ao mandado de injunção, é mister referir que o Eg. STF teve oportunidade de assentar a ilegitimidade de município em ação ajuizada em face do Congresso Nacional, em virtude da alegada omissão legislativa referente à Lei Complementar Federal prevista no § 4.º do art. 18 da CF, em acórdão assim ementado:

Mandado de injunção. 2. Alegada omissão legislativa quanto à elaboração da lei complementar a que se refere o § 4.º do art. 18 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 15/96. 3. Ilegitimidade ativa do Município impetrante. Inexistência de direito ou prerrogativa constitucional do Município cujo exercício esteja sendo obstaculizado pela ausência da lei complementar federal exigida pelo art. 18, § 4.º, da Constituição. 4. Mandado de injunção não conhecido.<sup>16</sup>

O citado aresto cuida de situação em que o município pretendia, pela via do mandado de injunção, a realização de plebiscito sobre a incorporação de área pertencente a outro município. Todavia, o autor foi considerado parte ilegítima.

Por fim, Luís Roberto Barroso assinala a possibilidade de se ajuizar ação direta de inconstitucionalidade, com fulcro no § 2.º do art. 103 da CF; todavia, adverte que tal medida é de reduzida eficácia, na medida em que não vincula o órgão legislativo à criação da lei de cunho regulamentar, não havendo previsão de sanção para o descumprimento de tal contrariedade ao texto da Constituição decorrente de omissão do legislador.

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão vem prevista no § 2.º do art. 103, que tem a seguinte redação: “§2.º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para adoção das providênci-

---

<sup>16</sup> *Op. Cit.*

as necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em 30 dias.”

Aqui, se trata do controle em tese, *in abstracto*, a ser exercido concentradamente pelo Supremo Tribunal Federal. A legitimidade para propor ação de inconstitucionalidade, em qualquer de suas modalidades, estende-se agora às pessoas e entidades enunciadas no art. 103 do Texto. Note-se que a decisão proferida opera diferentemente, de acordo com o órgão responsável pela omissão. Se ele for administrativo, terá ele caráter mandamental e o agente público competente para sanar a omissão poderá ser responsabilizado administrativa e criminalmente se permanece inerte. No que diz respeito à omissão inconstitucional do legislador, verifica-se que **o dispositivo deu à matéria o mesmo tratamento prescrito na Constituição de Portugal (art. 283, 2). Sujeita-se, assim, a crítica lançada linhas atrás. Dar “ciência” é ato de reduzida valia jurídica, na medida em que não cria qualquer vínculo. Admite-se, é certo, que ele possua efeito moral e político, mas a eventual recalcitrância do órgão legislativo perpetuará, sem qualquer sanção, a inobservância do comando constitucional.** (Grifo do autor.)

Assim, estando devidamente esclarecidos todos os pontos atinentes à consulta formulada nos autos, opina-se no sentido de que não é possível a realização de plebiscito destinado à criação, fusão, incorporação ou desmembramento de municípios. Tal impossibilidade decorre da ausência de regulamentação do art. 18, 4.º, da CF, a exigir edição de Lei Complementar Federal, fixando o período em que pode ocorrer o procedimento de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de municípios, assim como lei ordinária federal disciplinando a realização de “Estudos de Viabilidade Municipal”.

**Conclusão.** Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público Eleitoral, preliminarmente, pelo conhecimento da presente consulta e, quanto ao mérito, no sentido de que a consulta seja respondida no sentido da impossibilidade de a Justiça Eleitoral realizar plebiscito, ressalvadas as hipóteses de convalidação admitidas pela Jurisprudência do Eg. TSE, com fundamento na EC n. 57 de 2008, que deve ser aplicada em conjunto com o disposto no art. 18, 4.º, da CF, nos termos da fundamentação acima aduzida.

Porto Alegre, 13 de setembro de 2011.

**Carlos Augusto da Silva Cazarré,  
Procurador Regional Eleitoral.**



RECURSO ELEITORAL N. 88-30.2011.6.21.0076 (CLASSE 30)  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO - DOAÇÃO DE RECURSOS  
ACIMA DO LIMITE LEGAL - PESSOA JURÍDICA  
RECORRENTE: BENE GESTÃO TRIBUTÁRIA LTDA. NEIVA  
ROSANE STACKE SOARES DA SILVA  
RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL  
RELATOR: DR. GASPAR MARQUES BATISTA

Representação. Doação Acima do Limite Legal. Pleito 2010. Pessoa Jurídica. Quebra de Sigilo Fiscal. 1. O Ministério Público Eleitoral é legitimado ativo para o ajuizamento da representação, na forma do art. 22 da Lei Complementar n. 64/90. 2. Os dados fornecidos pela Receita Federal à Justiça Eleitoral não configuram quebra de sigilo fiscal, não abrangendo informações acobertadas pela cláusula de sigilo. 3. Pacífico o entendimento jurisprudencial no sentido da licitude da quebra de sigilo fiscal para obtenção de informações sobre excesso nas doações de campanha. Parecer pelo desprovisionamento do recurso.

## I – RELATÓRIO

Trata-se de representação por doação eleitoral acima do limite legal ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral em desfavor de BENE GESTÃO TRIBUTÁRIA LTDA. e NEIVA ROSANE STACKE SOARES DA SILVA, com fulcro no artigo 81 da Lei n. 9.504/97, nos termos da inicial das fls. 02/07.

O Ministério Público Eleitoral requereu, em sede liminar, a quebra do sigilo fiscal da pessoa jurídica doadora para obter as informações relativas ao seu faturamento bruto no ano anterior à eleição, ao valor total da doação efetuada e ao *quantum* excedido, para fins de realização do cálculo do valor da multa a que se refere o art. 81, §§ 2.º e 3.º, da Lei n. 9.504/97.

No despacho exarado às fls. 17/20, o juízo singular recebeu a representação, assim como deferiu o pedido de quebra do sigilo fiscal da pessoa jurídica BENE GESTÃO TRIBUTÁRIA LTDA., requisitando à Receita Federal informações referentes ao faturamento bruto da empresa relativo ao ano de 2009, ao total de doações efetuadas no pleito de 2010 e aos valores que excederam o limite legal.

Foi expedida carta de notificação (fl. 22) para ciência dos representados da decisão que recebeu a representação e decretou a quebra de sigilo fiscal da empresa.

Devidamente notificada e intimada (fl. 23) a empresa BENE GESTÃO TRIBUTÁRIA LTDA. apresentou recurso em que sustenta a ilegitimidade do Ministério Público Eleitoral para ajuizar a presente representação, bem como aduz ofensa à garantia constitucional de privacidade em razão da decretação de quebra de seu sigilo fiscal (fls. 24/31).

Seguiu-se a apresentação de contrarrazões pelo *Parquet* eleitoral (fls. 48/50).

Após, vieram os autos com vista a esta Procuradoria Regional Eleitoral - PRE/RS (fl. 52).

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### a) Ilegitimidade ativa

Não procede a alegação de ilegitimidade do Ministério Público Eleitoral para ajuizamento da representação.

No caso em exame apurou-se a provável doação em valores incompatíveis com a legislação eleitoral, a partir de informação obtida do próprio Tribunal Superior Eleitoral - TSE (fl. 08), repassada à Procuradoria Geral Eleitoral (fl. 09).

Com efeito, a Lei n. 9.504/97, em seu artigo 81, § 1.º, limita as doações e contribuições de pessoas jurídicas a 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior ao pleito.

Assim, as pessoas jurídicas que ultrapassam este limite objetivo fixado pela Lei das Eleições estão sujeitas às sanções estabelecidas no mesmo diploma legal, a serem aplicadas no bojo de representação cujo rito de tramitação é o previsto no artigo 22 da Lei Complementar n. 64/90, nos seguintes termos:

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1.º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

§ 2.º A doação de quantia acima do limite fixado neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

§ 3.º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1.º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

§ 4.º As representações propostas objetivando a aplicação das sanções previstas nos §§ 2.º e 3.º observarão o rito previsto no art. 22 da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, e o prazo de recurso contra as decisões proferidas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.

O artigo 22 da Lei Complementar n. 64/90 referido no § 4.º do artigo 81 da Lei n. 9.504/97, acima reproduzido, refere a legitimidade ativa para ingressar com a representação em tela nas seguintes letras:

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

[ . . . ].

Portanto, os legitimados ativos para o ajuizamento de reclamações e representações por descumprimento da Lei n. 9.504/97 são os partidos políti-

cos, coligações, candidatos e o Ministério Público Eleitoral, conforme previsão expressa da lei.

Não destoia desse entendimento a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral:

Recurso Especial. Publicidade Institucional. Lei n. 9.504/97, art. 73, VI, “b”. CF/88 art. 93, IX. Falta de prequestionamento. STF, Súmulas 282 e 356. Ministério Público. Legitimidade para propor representação. Precedentes. Lei n. 9.504/97, art. 8.º. Violação não configurada. CPC, art. 460. Violação. Decisão que utilizou fundamento diverso daquele posto em primeiro grau. Acórdão parcialmente anulado. 1. Falta à alegada violação do art. 93, IX, da CF/88, o requisito do prequestionamento (STF, Súmulas 282 e 356). 2. **O Ministério Público tem legitimidade para propor representações relativas ao descumprimento da Lei 9.504/97.** 3. A circunstância de o beneficiário da propaganda irregular ainda não ter sido escolhido candidato não afasta a ilicitude do ato. 4. Anula-se acórdão que condena com fundamento diverso daquele contido na inicial proposta e nos recursos interpostos. 5. Recurso provido.<sup>1</sup> (Grifo do autor.)

Representação. Lei n. 9.504/97. Legitimidade do Ministerio Publico. 1. O Ministerio Publico tem legitimidade para propor Representação, fundada em ofensa a Lei n. 9.504/97. 2. Não é possível a análise de matéria de prova em Recurso Especial (Sum. 279/STF). 3. Agravo provido e Recurso Especial nao conhecido.<sup>2</sup>

### b) Quebra de sigilo fiscal

Em relação à decretação judicial de quebra do sigilo fiscal do recorrente e à suposta ofensa à garantia constitucional da inviolabilidade da privaci-

---

<sup>1</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 16.884. [ . . . ]. Rel. Min. José Paulo Sepúlveda Pertence, Brasília, DF, 19 de outubro de 2001. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 248, 01 fev. 2002.

<sup>2</sup> Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento n. 1.554. [ . . . ]. Rel. Min. Edson Carvalho Vidigal, Brasília, DF, 09 de maio de 2000. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 95, 09 maio 2000.

dade do cidadão, por violação do disposto no art. 5.º, X e XII, da Carta Política, é mister sublinhar que em nenhum momento a Constituição afirma expressamente o direito ao sigilo fiscal, o qual é uma projeção do direito à intimidade e à vida privada, conaturais à própria ideia de Estado de Direito.

Leia-se o texto dos dispositivos constitucionais asseguradores do direito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas, *in verbis*:

Art. 5.º [ . . . ].

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

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal.

Nada obstante a garantia constitucional em apreço, é dizer que em nosso ordenamento não há direitos ou garantias revestidos de caráter absoluto, que possam ser opostos pelo particular de modo inexorável, não cedendo perante quaisquer outros interesse e direitos legítimos da coletividade ou do Estado.

A este respeito, reportamo-nos às seguintes passagens do voto do Ministro Celso de Mello, relator no MS n. 23.452-1/RJ<sup>3</sup>, acolhido pela Suprema Corte à unanimidade, em que acuradamente examinada a questão:

---

<sup>3</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 23.452. Comissão Parlamentar de Inquérito - Poderes de Investigação (CF, art. 58, § 3.º) - Limitações Constitucionais - Legitimidade do Controle Jurisdicional - Possibilidade de a CPI ordenar, por autoridade própria, a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico - Necessidade de fundamentação do Ato Deliberativo - Deliberação da CPI que, sem fundamentação, ordenou medidas de restrição a direitos - Mandado de Segurança deferido. Comissão Parlamentar de Inquérito - Competência Originária do Supremo Tribunal Federal. - Compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, em sede originária, mandados de segurança e *habeas corpus* impetrados contra Comissões Parlamentares de Inquérito constituídas no âmbito do Congresso Nacional ou no de qualquer de suas Casas. [ . . . ]. - O princípio constitucional da reserva de jurisdição, embora reconhecido por cinco (5) Juizes do Supremo Tribunal Federal - Min. Celso de Mello (Relator), Min. Marco Aurélio, Min. Sepúlveda Pertence, Min. Néri da Silveira e Min. Carlos Velloso (Presidente) - não foi objeto de consideração por parte dos demais eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal, que entenderam suficiente, para efeito de concessão do *writ* mandamental, a falta de motivação do ato impugnado. Rel. Min. Celso de Mello, Brasília, DF, 16 de setembro de 1999. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 20, 12 maio 2000.

Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das liberdades públicas, uma vez respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição.

[ . . . ].

Também admito a possibilidade jurídico-constitucional de as comissões parlamentares de inquérito, agindo *ex propria auctoritate*, determinarem, sempre mediante resolução fundamentada, a ruptura do sigilo fiscal e do sigilo concernente aos registros/dados telefônicos (hipótese esta absolutamente inconfundível com a da interceptação das comunicações telefônicas, que constitui matéria sujeita ao princípio da reserva absoluta de jurisdição, nos termos do art. 5.º, XII, *in fine*, da Carta Política.

[ . . . ].

Assim, é com fundamento nessas premissas básicas que passamos a examinar à alegada ofensa.

Inicialmente, deve ser afastada a tese de supressão do contraditório, em virtude da expedição de ofício para a Receita Federal requerendo as informações antes do decurso do prazo para apresentação de recurso.

Compulsando os autos, verifica-se a inexistência de ofício à Receita Federal, constando apenas o deferimento da quebra de sigilo fiscal na decisão fundamentada das fls. 17/20.

Já no que tange ao pedido de revogação da quebra de sigilo fiscal da empresa representada, sem razão a recorrente.

As informações sobre as doações eleitorais remetidas pela Receita Federal ao Tribunal Superior Eleitoral decorrem da Portaria Conjunta SRF/TSE 74/06, que estabelece um intercâmbio de dados entre estes órgãos.

A portaria citada prevê, em seu artigo 4.º, parágrafo único, que “a Secretaria da Receita Federal informará também qualquer infração ao disposto nos artigos 23, 27 e 81 da Lei n. 9.504/07”, assim como refere a permuta de dados referentes às doações eleitorais realizadas por pessoas físicas e pessoas jurídicas.

O envio pela Receita a essa Justiça Eleitoral das listas de pessoas

físicas e jurídicas que realizaram doações em desconformidade com a legislação eleitoral não configura quebra de sigilo fiscal, por si mesmo, **vez que as informações remetidas ao TSE apenas dão conta dos nomes dos doadores que excederam o limite legal, não divulgando quaisquer dados fiscais acobertados pela cláusula de sigilo.** (Grifo do autor.)

Sobre o tema, a Justiça Eleitoral já decidiu acerca da licitude das informações obtidas através da Receita Federal, eis que alcançadas mediante atividade administrativa legalmente autorizada. Vejamos:

Representação. Doação para campanha eleitoral. Inobservância do limite legal. Pessoa Jurídica. Preliminares de Prescrição, Ilicitude da Prova e Inadequação de Via Eleita Afastadas. Aplicação de Multa. Mínimo Legal. Proibição de participar de licitações e de contratar com o Poder Público imposta. Procedência. 1 - A doação de recursos para campanha eleitoral realizada por pessoa jurídica limita-se a 2% (dois por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao das eleições. 2 - Nas representações por doação acima do limite legal, a pretensão punitiva não prescreve no prazo do art. 32, da Lei das Eleições, já que este se refere ao período durante o qual devem candidatos e comitês financeiros conservar a documentação concernente às contas de campanha cuja apresentação não se faz obrigatória no processo de prestação. 3 - Não é ilícita a prova obtida sem quebra do sigilo fiscal mediante atividade administrativa autorizada em lei. 4 - Havendo previsão em lei específica de procedimento a ser adotado nas representações por doações acima do limite legal, não se adota o procedimento comum ordinário da legislação processual civil. 5 - O grupo econômico não pode realizar doações a campanhas eleitorais, em face da ausência de personalidade jurídica própria, razão pela qual o parâmetro utilizado deve ser apenas o faturamento da sociedade doadora. 6 - É irrelevante que a representada seja uma holding, pois a lei não concede a esse tipo empresarial o privilégio de, em detrimento de todas as demais, realizar doações com base no faturamento da empresas controladas, até porque, qualquer uma das controladas é também autorizada a, observado o seu próprio faturamento, realizar doações. 7 - Configurado o excesso de doação, impõe-se a cominação de multa, em seu grau mínimo, inexistentes circunstâncias que

recomendem patamar mais gravoso, nos termos do art. 81, § 2.º, da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, e, também, a proibição de participar de licitações públicas e contratar com o Poder Público, pelo prazo de cinco anos, nos moldes do § 3.º do mesmo dispositivo.<sup>4</sup>

Representação. Campanha Eleitoral. Art. 81, § 1.º, da Lei n. 9.504/97. Eleições 2006. Preliminar de ausência de interesse de agir. Rejeitada. A norma do artigo 81 objetiva a lisura da campanha eleitoral. Neste espeque, protegem-se não a relação candidato-eleitor imediatamente, mas sim as condições necessárias para o desenvolvimento correto da campanha ao se evitar que um agente externo a esta relação, o doador de campanha, desequilibre o patamar mínimo de igualdade entre os concorrentes por meio de injeção ilegal de recursos. Completa desvinculação da ré (doadora) com o exercício do mandato eletivo. Inaplicabilidade do art. 32 da Lei n. 9.504/97. Preliminar de ilicitude da prova. Rejeitada. A obtenção de listas de doadores que excederam o limite de doação previsto nos artigos 23 e 81 da Lei n. 9.504/97, através de convênio firmado entre a Justiça Eleitoral e a Receita Federal, não constitui quebra de sigilo fiscal e, tampouco, prova ilícita. Mérito. Doação de recursos de pessoa jurídica superior ao limite correspondente a 2% do faturamento bruto declarado no ano anterior ao da eleição. Comprovação. Grupo de sociedades não comprovado. Vedação de autodesconsideração de personalidade jurídica. Doação em excesso. Responsabilidade do doador, em razão do dever de observância do limite estabelecido no art. 81, § 1.º da Lei n. 9.504/97. Doações efetuadas sobejando os limites legais. Condenação ao pagamento da multa no mínimo legal. Proibição de participação em licitações públicas e celebração de contratos com o Poder Público. Procedência parcial do pedido.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. Representação n. 2.125. [ . . . ]. Rel. Dra. Elizabeth Maria da Silva, Goiânia, GO, 08 de março de 2010. In: Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral de Goiás, Goiânia, GO, n. 44, p. 4, 15 mar. 2010. Disponível em:

<<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/diario.do>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

<sup>5</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Representação n. 106. [ . . . ]. Rel. Dra. Maria Fernanda Pires de Carvalho Pereira, Belo Horizonte, MG, 27 de maio de 2010. In: **Diário de Justiça Eletrônico do TRE-MG**, Belo Horizonte, MG, n. 98, p. 21, 04 jun. 2010. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/diario.do>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

No caso em exame, através das informações prestadas pela Receita Federal ao Tribunal Superior Eleitoral, constatou-se que a empresa representada realizou doações acima do limite estabelecido de 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

Por ter ultrapassado o limite estabelecido pela norma eleitoral, a recorrente deverá sofrer as sanções estabelecidas no art. 81, §§ 2.º e 3.º, da Lei das Eleições, quais sejam, multa e proibição de participar de licitações públicas e celebrar contratos com o Poder Público durante 5 anos.

Nesse desiderato, a quebra de sigilo fiscal, deferida pelo juízo singular, mostra-se imprescindível, visto que, como bem salientado na representação, para a quantificação do valor da multa a que se refere o artigo 81, § 2.º, da Lei das Eleições, é indispensável a apuração do *quantum* em excesso, pois o dispositivo legal prevê uma variação de cinco a dez vezes da quantia exorbitante.

No mais, tendo em vista que foi requerida e deferida judicialmente a quebra de sigilo fiscal da pessoa jurídica qualificada na representação, não assiste razão para falar-se em ofensa a qualquer princípio constitucional.

A jurisprudência vem reconhecendo a licitude da quebra de sigilo fiscal quando houver decisão judicial devidamente fundamentada e em caso de indícios de ilegalidade, exatamente a hipótese dos autos. A propósito, *in litteris*:

Representação. Suposta doação acima do limite legal. Pessoa física. Eleições 2006. Art. 23, § 1.º, inciso I e § 3.º da Lei n. 9.504/97. 1 - Preliminar de decadência. Inexistência de prazo decadencial na Lei n. 9.504/97 para o ajuizamento de representação fundada em doação de recursos além do limite legal. Rejeitada. 2 - Preliminar de prova ilícita. Sigilo a ser observado em relação ao âmbito dos respectivos dados em poder da Secretaria da Receita Federal. Fiscalização do processo eleitoral, no particular, de doações às campanhas eleitorais, prevê sanção de multa àqueles que doem acima do limite financeiro que só é apurado mediante cotejo ao faturamento bruto do ano anterior ao pleito cuja doação tenha ocorrido. Interesse público, tônica máxima da Justiça Eleitoral, justifica o acesso a dados fiscais em processo cível eleitoral. Quebra de sigilo fiscal é medida indispensável para a apuração dos fatos em julgamento. Rejeitada. Mérito. Declaração de isento exigível no ano de 2006 para aqueles que auferiram rendimentos em 2005

até R\$ 13.968,00. Doação que extrapola o limite legal. Inexistência de circunstâncias agravantes, devendo ser aplicada a multa em seu patamar mínimo. Pedido julgado parcialmente procedente.<sup>6</sup>

Agravo Regimental em Representação. Quebra de sigilo fiscal. Aquele que efetua doação eleitoral assume o risco de ter seus dados fiscais averiguados por esta especializada. Exercício regular do poder fiscalizatório. Havendo indícios de que a doação extrapolou o limite legal, mostra-se imprescindível a quebra de sigilo fiscal, a fim de que sejam obtidos os documentos originais referentes ao imposto de renda do representado, pois outros meios de prova revelam-se insuficientes para a elucidação incontestável dos fatos. Agravo regimental a que se nega provimento.<sup>7</sup>

Recurso Especial. Cassação de Diploma. Art. 41-A da Lei n. 9.504/97. Eleições Municipais. Prefeito e Vice-Prefeito. Quebra de sigilo bancário. Possibilidade. Precedente do STF. Anulação dos votos válidos. Não-inclusão dos votos nulos. Reexame de provas. Negado provimento. 1. Justificada a quebra de sigilo bancário, ordenada pelo juiz monocrático, tem-se que o disposto no art. 22, VI, VII e VIII, da LC n. 64/90 permite ao julgador proceder às diligências que julgar necessárias ao deslinde da causa, buscando salvaguardar a licitude das eleições. Tese que encontra respaldo na jurisprudência do STF, consolidada “no sentido de não possuir caráter absoluto a garantia dos sigilos bancário e fiscal, sendo facultado ao juiz decidir acerca da conveniência da sua quebra em caso de interesse público relevante e suspeita razoável de infração penal” (STF - AgRg no AI n. 541.265/SC, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 04.11.05). 2. Confirmada pela Corte Regional a captação ilícita de votos, a revisão de tal entendi-

---

<sup>6</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Representação n. 152. [ . . . ]. Rel. Dra. Mariza de Melo Porto, Belo Horizonte, MG, 13 de abril de 2010. In: **Diário de Justiça Eletrônico do TRE-MG**, Belo Horizonte, MG, n. 68, p. 08, 22 abr. 2010. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/diario.do>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

<sup>7</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Representação n. 130. [ . . . ]. Rel. Dr. Benjamin Alves Rabello, Belo Horizonte, MG, 23 de novembro de 2009. In: **Diário de Justiça Eletrônico do TRE-MG**, Belo Horizonte, MG, n. 220, p. 02, 30 nov. 2009. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/diario.do>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

mento demandaria o reexame fático-probatório dos autos, inviável em recurso especial. Incidência da Súmula n. 7/STJ (“A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial”). 3. Votos nulos não se confundem com votos anuláveis. Estes são reconhecidos a priori como válidos, mas dados a candidato que praticou captação ilícita ou abuso do poder político e econômico durante o processo eleitoral. 4. A jurisprudência deste Tribunal consagrou como válidos, mas suscetíveis de anulação posterior, decorrente da aplicação do art. 41-A da Lei n. 9.504/97, os votos obtidos por candidato infrator, por refletirem uma vontade orientada à escolha de um mandatário político. Não se somam a estes, para fins de novas eleições, os votos nulos decorrentes de manifestação apolítica do eleitor, no momento do escrutínio, seja ela deliberada ou decorrente de erro. Precedentes: AgRg no MS n. 3387/RS, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ de 17.2.06; REspe n. 19.845/GO, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 19.9.03; REspe n. 19.759/PR, Rel. Min. Carlos Madeira, DJ de 14.2.03. 5. Anulados menos de 50% dos votos válidos, impõe-se a posse do candidato segundo colocado, e não a aplicação do comando posto no art. 224 do Código Eleitoral. 6. Recurso especial eleitoral parcialmente conhecido e não provido.<sup>8</sup>

Recurso em Mandado de Segurança. Sigilo bancário. Quebra. Conduta delituosa. Indícios. Interesse público relevante. Negativa de seguimento. - O direito aos sigilos bancário e fiscal não configura direito absoluto, podendo ser ilidido desde que presentes indícios ou provas que justifiquem a medida, sendo indispensável a fundamentação do ato judicial que a defira.<sup>9</sup>

Assim, é lícita a quebra do sigilo fiscal para fornecimento, pela Receita, de informações detalhadas atinentes aos valores em excesso nas doações

<sup>8</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 25.937. [ . . . ]. Rel. Min. José Augusto Delgado, Brasília, DF, 17 de agosto de 2006. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 120, 01 nov. 2006.

<sup>9</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso em Mandado de Segurança n. 440. [ . . . ]. Rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, Brasília, DF, 28 de junho de 2006. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, v. 1, p. 113, 08 ago. 2006.

de campanha realizadas pela recorrente com infringência aos preceitos da Lei das Eleições.

### **III – CONCLUSÃO**

Em face do exposto, opina o Ministério Público Federal, pelo não provimento do recurso.

Porto Alegre, 31 de Agosto de 2011.

**Dr. Fábio Bento Alves,**  
**Procurador Regional Eleitoral Substituto.**

172ª ZONA ELEITORAL - NOVO HAMBURGO  
REPRESENTAÇÃO N. 22-19.2012.6.21.0172  
REPRESENTANTE: PARTIDO PROGRESSISTA - PP  
REPRESENTADOS: TARCÍSIO JOÃO ZIMMERMANN  
e PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT  
JUIZ ELEITORAL: ALEXANDRE KOSBY BOEIRA  
DATA: 10.4.2012

Vistos, etc.

O **PARTIDO PROGRESSISTA - PP** de Novo Hamburgo representou contra **TARCÍSIO JOÃO ZIMMERMANN** e **PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**, também de Novo Hamburgo, relatando que o representado Tarcísio infringiu legislação eleitoral vigente quando, valendo-se de verbas públicas municipais, e sob o pretexto de realizar propaganda institucional da cidade de Novo Hamburgo, promoveu divulgação pelos meios de comunicação social de campanha fulcrada em expressões maciçamente cunhadas em sua campanha eleitoral pretérita, com evidente interesse de vantagem eleitoral.

Referiu o autor da representação que é fato notório que o representado Tarcísio, atual prefeito municipal, é pré-candidato à reeleição e que o conteúdo divulgado não possui caráter institucional, configurando-se propaganda eleitoral dissimulada, ao veicular por meio de *outdoors*, inserções em rádio e outros, suposta publicidade institucional da Prefeitura Municipal, com *slogans* com referência direta ao *slogan* e *jingle* da campanha de 2008 do então candidato Tarcísio João Zimmermann.

Discorreu sobre o direito incidente, acostou jurisprudência sobre o tema e postulou, liminarmente, a expedição de ordem de cessação da propaganda e,

no mérito, a procedência da representação para a imposição da multa legal aos representados.

Após atendida ordem de emenda à inicial (fls.53/54), restou deferida a antecipação postulada (fls.72/73).

Notificados os representados, apresentaram defesa no prazo legal.

Tarcísio João Zimmermann (fls. 98/117) afirmou preliminarmente que a campanha em questão, de cunho publicitário-pedagógico, iniciou-se em setembro de 2011, tendo o representante todo o tempo necessário para ajuizar a representação anteriormente, o que não fez, a denotar que o oferecimento da peça somente agora foi meio de criar fato eleitoral.

No mérito, sustentou que a campanha eleitoral de 2008 não utilizou o verbo **cuidar** como *slogan*, e sim a frase **meu coração diz sim**, existindo abissal distância entre este e a campanha pedagógica desenvolvida pelo Município “**EU CUIDO, NÓS CUIDAMOS**”.

Afirmou que a campanha tem a finalidade de afirmar que a pessoa do cartaz cuida da cidade e todos devem fazer o mesmo, inteiramente dentro dos limites do art. 51 da Resolução TSE 23.370/12, pois não contém símbolo, imagem ou nome que possa caracterizar promoção pessoal ou propaganda eleitoral antecipada, não podendo assim ser considerada sequer de modo subliminar.

Discorreu sobre o verbo cuidar, sua íntima ligação com a coisa pública, sustentou ausente a prática de conduta vedada pelo representado, acostou jurisprudência, juntou documentos e postulou a rejeição integral da representação.

O Partido dos Trabalhadores (fls. 94/95) argui em preliminar sua ilegitimidade passiva para responder por campanha publicitária da Administração Municipal apenas porque o Prefeito é filiado a seus quadros, posto que não tem qualquer ingerência sobre os atos da municipalidade, tampouco o poder de fazê-los cessar.

No mérito, aderiu às razões da defesa do representado Tarcísio João Zimmermann.

Opinou o Ministério Público (fls. 269/275) pela procedência da representação, para tornar definitiva a liminar e aplicar a multa, de modo solidário aos representados, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Sobreveio petição do representante, postulando fossem estendidos os efeitos da liminar aos veículos de mídia impressa e internet e a vedação do uso

da expressão **eu acredito** constante de nova campanha da Administração Municipal.

Vieram conclusos os autos.

É o relatório.

### DECIDO

Preliminarmente, descarto a possibilidade de exame do pedido de extensão da liminar deferida, pois importa em ampliação do pedido da inicial, formulado após a contestação e instrução do feito. Ainda que assim não fosse, mostra-se desprovida de fundamentação lógica a argumentação de que o *slogan* **eu acredito**, inserido em campanha relativa às comemorações dos oitenta e cinco anos de emancipação do Município de Novo Hamburgo, lá estaria em substituição à expressão **eu cuido**, o que ensejaria o descumprimento da ordem de cessação.

Apenas para argumentar sobre tal tópico, tenho que, campanha alusiva ao aniversário da cidade não tem as características da mídia em exame no feito, e, caso recaísse em data posterior ao dia 07 de julho, poderia até ter seu pedido de liberação apreciado nos moldes do art. 50, VI, “b”, da Resolução 23.370 do TSE.

Rejeito também a preliminar de ilegitimidade passiva do Partido dos Trabalhadores.

Como bem asseverou a representante do Ministério Público Eleitoral, o art. 241 do Código Eleitoral reza que toda a propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos, **imputando-se-lhes solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos**, o que vale também para a propaganda antecipada, nos termos das ementas citadas no parecer.

No mérito, razão assiste ao representante, restando caracterizada plenamente a propaganda eleitoral antecipada.

Restou incontroverso o fato, qual seja, a divulgação por meio **outdoors** e inserções na mídia impressa e radiofônica, de inúmeras peças publicitárias, supostamente institucionais e de cunho educativo, todas elas contendo de modo explícito, ora a expressão **EU CUIDO**, ora a expressão **NOS CUIDAMOS**.

Evidentemente, não se está a discutir se a campanha inquinada continha o nome, a fotografia ou expresse pedido de votos em favor do pré-candidato Tarcísio João Zimmermann, pois é fato que não. Contudo, tal não significa

que esteja livre de constituir-se infração à norma do artigo 36, § 3.º, da Lei n. 9.504/97.

Há muito que a divulgação da imagem e plataforma eleitoral dos políticos brasileiros deixou de ser tarefa amadora. É fato público e notório que os profissionais de propaganda brasileiros estão plenamente inseridos nesse mercado, emprestando seus qualificados serviços em tal seara. E, é bom que se diga, os publicitários brasileiros são reconhecidos como dentre os melhores do mundo.

Dentre as técnicas aplicadas para fixar no público consumidor o produto está o uso do bordão<sup>1</sup>, pois atende a finalidade de rapidamente passar a mensagem pretendida e de vinculá-la ao produto. Como exemplo clássico, podemos citar o bordão de famosa marca de eletrodomésticos, o qual tomou o gosto popular. De modo comparativo, em poucas palavras, além de fixar o seu nome, passava a mensagem de melhor qualidade sobre seus concorrentes. Quem nunca ouviu a expressão: não é uma Brastemp?

Transposta a técnica à propaganda eleitoral, esta se mostrou tão eficiente quanto na propaganda comercial. Não é por outro motivo que temos políticos com bordões próprios, usados em determinadas campanhas ou até indefinidamente. No campo eleitoral, no Rio Grande do Sul, quem não saberia vincular o bordão “**E aí? Beleza?**” à determinada política?

O uso do bordão para identificação do produto ou, no caso da propaganda eleitoral, do político, atende perfeitamente ao conceito de propaganda subliminar magistralmente colocado por Flávio Calazans<sup>2</sup>, onde o público é instado a completar a mensagem lacunosa, a qual efetivamente se pretende passar, no subtexto, mediante o uso de **técnicas de tornar a mensagem implícita, entimemática, elíptica, configuram mensagens dissimuladas, imperceptíveis, dirigidas ao inconsciente do público, visando manipulá-lo subliminarmente pelas entrelinhas.**

Pois bem, no caso em exame, embora não conste efetivamente do material impresso da campanha de 2008 do representado *slogan eu cuido*, mas sim a expressão **meu coração diz sim**, a instrução logrou comprovar que o

---

<sup>1</sup> Bordão é uma expressão comumente repetida por alguém, ou algo, sempre em uma determinada situação. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Bord%C3%A3o>>. Acesso em 15 maio 2012.

<sup>2</sup> CALAZANS, Flávio Mário de Alcântara. **Propaganda subliminar multimídia**. São Paulo: Summus, 2006. p. 123.

bordão **eu vou cuidar de ti e da tua família** foi marca importante do então candidato, chegando a configurar-se a frase inicial dos pronunciamentos de campanha, o que facilmente se denota das falas insertas no CD anexado aos autos.

Mais uma vez socorrendo-se de Calazans<sup>3</sup>, tem-se que a criação de um bordão permite a fixação no público alvo de uma grande quantidade de informação vinculada a um produto ou pessoa.

Provérbios, ditados, máximas, adágios, aforismos, anexins, brocardos jurídicos, palavras de ordem, clichês e slogans têm em comum serem formas verbais concisas, nas quais muita informação subjacente é resumida, com grande economia de palavras ditas em uma frase rápida.

Ora, muita informação passada de forma concisa em uma frase é característica da fórmula:

$$\text{Subliminar} = \frac{\text{maior quantidade de informação}}{\text{menor tempo de exposição}}$$

Conforme já dito, o CD que aparelha a inicial deixou livre de qualquer dúvida a expressa intenção de vincular a imagem do impugnado ao texto.

Em um exame lógico e direto, tem-se que a eleição foi vencida pelo candidato que disse **EU VOU CUIDAR DE TI E DA TUA FAMÍLIA**, portanto, aquele que **prometeu cuidar**. Agora, em ano eleitoral, no momento imediatamente anterior à escolha dos candidatos pelos partidos, a Administração Municipal, capitaneada pelo impugnado Tarcísio, notório e natural pré-candidato à reeleição, estava em plena realização de campanha institucional com o bordão **eu cuido**.

Não impressiona a alegação de que a campanha foi lançada no ano passado, seja porque a simples inércia do representante no período anterior não implica na descaracterização do fato, seja porque a campanha manteve e incrementou nesse ano sua exposição na mídia, seja também porque o próprio

---

<sup>3</sup> CALAZANS, *Op. Cit.* p. 138.

documento propositivo da campanha, acostado pelo representado a fl. 141, demonstra que iniciou-se por peças de comunicação sem nenhuma assinatura, simplesmente com imagens e a frase **EU CUIDO**, passando a seguir para **NÓS CUIDAMOS**.

Sobre tal documento, cabe dizer, efetivamente não se pode afastar que a campanha contenha o cunho educativo a que se afirma propor, **fortalecendo a ideia de que a comunidade também é responsável pelos rumos da cidade**, mas vai além disso.

Em seu parecer de mérito, o Ministério Público Eleitoral bem aprecia a matéria quando diz que:

Da análise do material publicitário existente nos autos, extrai-se que, efetivamente, a campanha publicitária desenvolvida pelo Município de Novo Hamburgo, levada a efeito pelos meios de comunicação locais, em um sentido denotativo, visa a estimular os cidadãos à participação poular nas decisões e políticas administrativas, como referido pelo representado em sua defesa.

No entanto, inegável é que, em sentido conotativo, percebe-se a presença de forte caráter e apelo eleitoral, na medida em que as mensagens se utilizam de palavras-chave e expressões específicas, que conduzem o cidadão eleitor de Novo Hamburgo a se transportar à campanha eleitoral de 2008, pois vinculadas à imagem do candidato vencedor daquela eleição [ . . . ].

A mensagem direta, passada na superfície da peça publicitária é a de que, conforme a apresentação, **a Prefeitura e a comunidade estão trabalhando juntas para construir uma cidade cada vez melhor**. No entanto, a mensagem subliminar, mais reforçada no início, quando a campanha tinha apenas as frases-chave, é a de que, aquele que foi escolhido porque prometeu cuidar (**eu vou cuidar de ti e da tua família**) está cuidando (**eu cuido**) e quer a comunidade, ou seja, os eleitores, cuidando com ele (**nós cuidamos**).

Se o bordão **eu vou cuidar de ti e da tua família**, da campanha de 2008, agregou enorme quantidade de informação ao então candidato Tarcísio João Zimmermann, ao tomar como palavra-chave **eu cuido** para a campanha institucional do município, o pré-candidato adotou exatamente a fórmula da propaganda subliminar de Calazans, o que denota que extrapolou os limites

informativos, educativos e de orientação da propaganda institucional, agregando, de modo subliminar, nítido caráter eleitoral.

O uso de bordões associados à campanha política do Administrador em campanhas institucionais posteriores já foi examinado pelos tribunais, inclusive sob o enfoque da impessoalidade, entendendo o julgado abaixo colacionado que se caracteriza promoção pessoal.

Apelante: Carlos Hugo Wolff Von Graffen - Apelado: Ministério Público do Estado do Paraná - Relator: Des. Abraham Lincoln Calixto. Apelação Cível. Ação popular. Preliminar de extinção do processo por abandono da causa afasta substituição processual. Assunção do polo ativo pelo Ministério Público. Artigo 9.º da Lei n. 4.717/65. Ausência da publicação dos editais. Irrelevância. Prejuízo inocorrente. Ofensa a ampla defesa. Rejeição. Falecimento de testemunhas. Evento natural que não ocasiona cerceamento de defesa. Prescrição intercorrente não configurada. Paralisação do processo. Culpa exclusiva do mecanismo judiciário. Mérito. Publicidade irregular. Promoção pessoal do governante. Logotipo utilizado de forma ostensiva sem caráter educativo, informativo ou de orientação social. Bordão utilizado no período de campanha eleitoral. Ofensa ao artigo 37, § 1.º da Constituição Federal. Violação ao Princípio da Impessoalidade - O artigo 37, § 1.º da Carta Magna impõe que a publicidade do ente público tenha caráter educativo, informativo ou de orientação social, afastando, desta forma, o uso de bordões, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal do Chefe do Poder Executivo. Sentença mantida. Recurso desprovido.<sup>4</sup>

Necessário ainda acrescentar que, uma vez caracterizado o ato como propaganda eleitoral, uma das modalidades pela qual foi levada a efeito é legalmente vedada, mesmo que fosse no período permitido, pois em ofensa ao disposto no art. 39, § 8.º, da Lei n. 9.504/197, impondo-se sua imediata retirada, conforme já determinado em sede liminar, e cumprido pelos representados.

---

<sup>4</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Apelação Cível n. 6720772. [ . . . ]. Rel. Des. Abraham Lincoln Calixto, 4ª Câmara Cível, Curitiba, PR, 07 de dezembro de 2010. In: **Diário Eletrônico do Tribunal de Justiça do Paraná**, Curitiba, PR, p. 130, 11 jan. 2011. Disponível em: <<http://portal.tjpr.jus.br/e-dj>>. Acesso em 15 maio de 2012.

Sobre o tema, cabe dizer que a conduta vedada em discussão é a produção de qualquer peça de propaganda eleitoral fora do prazo legal, seja por meio de *outdoor*, seja por qualquer outro meio, não cumulando-se as penas do art. 36 com as do art. 39, § 8.º, pelo princípio da especialidade, uma vez que a segunda pressupõe que a propaganda por meio irregular seja realizada no período permitido.

Assim, em vista do exposto, impõe-se a procedência da representação, nos termos do artigo 36 e seu § 3.º da Lei n. 9.504/97 e artigo 1.º, § 4.º, da Resolução TSE 23.370/12, para tornar definitiva a liminar deferida e aplicar aos representados, de modo solidário, a pena de multa prevista.

Para a fixação da pena de multa, por ausente dos autos o custo da propaganda, a qual, em razão do volume e permanência no tempo aparenta ser maior que o teto da multa, impõe-se fixar a multa além do mínimo legal, seja pela capacidade econômica dos representados, seja pela repercussão do fato, potencializada, como já dito, pelo volume de peças e permanência no tempo de sua divulgação. Assim, fixo o valor além do seu termo médio, em R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), de forma solidária entre os representados, nos termos do artigo 241 do CE.

**ANTE O EXPOSTO, JULGO PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO CONTRA TARCÍSIO JOAO ZIMMERMANN e PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**, para tornar definitiva a liminar deferida e aplicar, de modo solidário entre os representados, a multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), recolhida mediante Guia de Recolhimento da União, a ser retirada no cartório eleitoral.

Na incidência do art. 373 do Código Eleitoral (Lei n. 4.737/65), deixo de condenar os representados em custas e honorários de sucumbência.

Publique-se, registre-se e intimem-se.

Novo Hamburgo, 10 de abril de 2012.

**Alexandre Kosby Boeira,**  
**Juiz Eleitoral**

# ÍNDICE



## A

**ABANDONO DA CAUSA**

Execução fiscal. Extinção do processo

*Acórdãos, Proc. Cl. EF 55 ..... 59*

Extinção do processo

*Acórdãos, Proc. Cl. EF 55 ..... 59*

**AÇÃO PENAL**

Interrogatório. Réu. Direito de defesa

*Acórdãos, Proc. Cl. HC 253-14 ..... 41*

**ACÓRDÃO**

Embargos de declaração. Intempetividade. Ajuizamento. Anterioridade

*Acórdãos, Proc. Cl. PC 7214-05 ..... 123*

**ADVERTÊNCIA**

Processo administrativo disciplinar.

Proporcionalidade. Penalidade

*Acórdãos, Proc. Cl. PAE, 1932/2011..97*

**AJUIZAMENTO**

Embargos de declaração. Intempetividade. Anterioridade. Acórdão

*Acórdãos, Proc. Cl. PC 7214-05 ..... 123*

**ANTERIORIDADE**

Embargos de declaração. Intempetividade. Ajuizamento. Acórdão

*Acórdãos, Proc. Cl. PC 7214-05 ... 123*

**ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA**

Consulta. Legitimidade ativa. Presidente

*Pareceres, Proc. Cl. Cta. 263-58 ... 135*

**ASSIDUIDADE**

Processo administrativo disciplinar.

Ausência. Trabalho

*Acórdãos, Proc. Cl. PAE, 1932/2011..97*

**AUSÊNCIA**

Processo administrativo disciplinar.

Assiduidade. Trabalho

*Acórdãos, Proc. Cl. PAE, 1932/2011..97*

## C

**CAMPANHA ELEITORAL**

Doação. Legitimidade ativa. Ministério Público. Representação

*Pareceres, Proc. Cl. RE 88-30 ..... 159*

Doação. Limite legal. Pessoa Jurídica

*Pareceres, Proc. Cl. RE 88-30 ..... 159*

Doação. Pessoa jurídica

*Pareceres, Proc. Cl. RE 88-30 ..... 159*

Doação. Quebra de sigilo fiscal

*Pareceres, Proc. Cl. RE 88-30 ..... 159*

**CANDIDATO**

Inauguração de obra pública. Conduta vedada. Comparecimento

*Acórdãos, Proc. Cl. Rp 8508-92 ..... 81*

**CARTA REGISTRADA**

Execução fiscal. Intimação. Fazenda Pública

*Acórdãos, Proc. Cl. EF 55 ..... 59*

**CASSAÇÃO**

Inauguração de obra pública. Mandato eletivo. Multa

*Acórdãos, Proc. Cl. Rp 8508-92 ..... 81*

**CE, ART. 275**

Embargos de declaração

*Acórdãos, Proc. Cl. PC 7214-05 ..... 123*

**CE, ART. 299**

Corrupção eleitoral

*Acórdãos, Proc. Cl. RC 1000009-49 ..... 49*

**CE, ART. 30, VIII**

Legitimidade ativa. Consulta

*Pareceres, Proc. Cl. Cta. 263-58 ... 135*

**CF/88, ART. 18, § 4.º**

Criação. Município

*Pareceres, Proc. Cl. Cta. 263-58 ... 135*

**CF/88, ART. 18, § 4º**

Criação. Município

*Acórdãos, Proc. Cl. Cta. 263-58 .... 67*

|   |     |
|---|-----|
| <b>CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL</b>                                   |     |
| Execução fiscal. Prazo recursal.                                  |     |
| Subsidiariedade   |     |
| <i>Acórdãos, Proc. Cl. EF 55</i> .....                            | 59  |
| <b>COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA</b>                                       |     |
| Inauguração de obra pública. Ilegitimidade passiva                |     |
| <i>Acórdãos, Proc. Cl. Rp 8508-92</i> ....                        | 81  |
| <b>COMPARECIMENTO</b>   |     |
| Inauguração de obra pública. Conduta vedada. Candidato            |     |
| <i>Acórdãos, Proc. Cl. Rp 8508-92</i> ....                        | 81  |
| <b>CONCLUSÃO</b>  |     |
| Réu. Interrogatório. Instrução processual                         |     |
| <i>Acórdãos, Proc. Cl. HC 253-14</i> .....                        | 41  |
| <b>CONDUTA VEDADA</b>   |     |
| Inauguração de obra pública. Candidato. Comparecimento            |     |
| <i>Acórdãos, Proc. Cl. Rp 8508-92</i> ....                        | 81  |
| <b>CONSULTA</b>   |     |
| Legitimidade ativa  |     |
| <i>Pareceres, Proc. Cl. Cta. 263-58</i> ...                       | 135 |
| Legitimidade ativa. Presidente. Assembléia Legislativa            |     |
| <i>Pareceres, Proc. Cl. Cta. 263-58</i> ...                       | 135 |
| <b>CONVALIDAÇÃO</b>   |     |
| Plebiscito. Criação. Emenda Constitucional                        |     |
| <i>Pareceres, Proc. Cl. Cta. 263-58</i> ...                       | 135 |
| Plebiscito. Emancipação. Emenda Constitucional                    |     |
| <i>Acórdãos, Proc. Cl. Cta. 263-58</i> ....                       | 67  |
| Possibilidade. Plebiscito. Emenda Constitucional                  |     |
| <i>Acórdãos, Proc. Cl. Cta. 263-58</i> ....                       | 67  |
| <b>CORRUPÇÃO ELEITORAL</b>  |     |
| Material de construção. Troca. Voto                               |     |
| <i>Acórdãos, Proc. Cl. RC 1000009-49</i> .....                    | 49  |
| <b>CPC, ART. 267, § 1.º</b>                                       |     |
| Extinção do processo. Abandono da causa                           |     |
| <i>Acórdãos, Proc. Cl. EF 55</i> .....                            | 59  |
| <b>CPC, ART. 508</b>  |     |
| Prazo recursal. Execução fiscal                                   |     |
| <i>Acórdãos, Proc. Cl. EF 55</i> .....                            | 59  |
| <b>CPP, ART. 400</b>  |     |
| Interrogatório. Réu   |     |
| <i>Acórdãos, Proc. Cl. HC 253-14</i> ....                         | 41  |
| <b>CRIAÇÃO</b>  |     |
| Impossibilidade. Plebiscito. Município                            |     |
| <i>Acórdãos, Proc. Cl. Cta. 263-58</i> ....                       | 67  |
| Município   |     |
| <i>Acórdãos, Proc. Cl. Cta. 263-58</i> ....                       | 67  |
| <i>Pareceres, Proc. Cl. Cta. 263-58</i> ...                       | 135 |
| Plebiscito. Convalidação. Emenda Constitucional                   |     |
| <i>Pareceres, Proc. Cl. Cta. 263-58</i> ...                       | 135 |
| Plebiscito. Legislação federal. Município                         |     |
| <i>Pareceres, Proc. Cl. Cta. 263-58</i> ...                       | 135 |
| <b>CRIME ELEITORAL</b>  |     |
| Recurso criminal. Interesse de agir. Ministério Público Eleitoral |     |
| <i>Acórdãos, Proc. Cl. RC 1000009-49</i> .....                    | 49  |
| <b>CUMPRIMENTO</b>  |     |
| Obrigatoriedade. Normas   |     |
| <i>Acórdãos, Proc. Cl. PAE, n. 1932/2011</i> ....                 | 97  |
| <b>D</b>  |     |
| <b>DECISÃO INTERLOCUTÓRIA</b>                                     |     |
| Irrecorribilidade   |     |
| <i>Acórdãos, Proc. Cl. Pet 290-41</i> ....                        | 103 |
| <b>DESOBEDIÊNCIA</b>  |     |
| Processo administrativo disciplinar. Normas                       |     |
| <i>Acórdãos, Proc. Cl. PAE, n. 1932/2011</i> ....                 | 97  |

**DIREITO DE DEFESA**

Ação penal. Interrogatório. Réu  
*Acórdãos, Proc. Cl. HC 253-14 ..... 41*

**DÍVIDA**

Prorrogação. Parcelamento. Partido político  
*Acórdãos, Proc. Cl. 14, n. 392005 .. 37*

**DOAÇÃO**

Campanha eleitoral. Legitimidade ativa. Ministério Público. Representação  
*Pareceres, Proc. Cl. RE 88-30 ..... 159*

Campanha eleitoral. Limite legal.

Pessoa Jurídica

*Pareceres, Proc. Cl. RE 88-30 ..... 159*

Campanha eleitoral. Pessoa jurídica

*Pareceres, Proc. Cl. RE 88-30 ..... 159*

Campanha eleitoral. Quebra de sigilo fiscal

*Pareceres, Proc. Cl. RE 88-30 ..... 159*

**E****ELEIÇÃO ANTERIOR**

Propaganda eleitoral extemporânea.

Slogan. Similitude

*Sentenças, Proc. 22-19 ..... 171*

**EMANCIPAÇÃO**

Plebiscito. Emenda Constitucional.

Convalidação

*Acórdãos, Proc. Cl. Cta. 263-58 .... 67*

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO**

Intempestividade. Ajuizamento. Anterioridade. Acórdão

*Acórdãos, Proc. Cl. PC 7214-05 ... 123*

Princípio da razoabilidade. Proporcionalidade

*Acórdãos, Proc. Cl. PC 7214-05 ... 123*

Questão de ordem. Erro material.

Mérito

*Acórdãos, Proc. Cl. PC 7214-05 ... 123*

**EMENDA CONSTITUCIONAL**

Plebiscito. Convalidação. Criação

*Pareceres, Proc. Cl. Cta. 263-58 ... 135*

Plebiscito. Emancipação. Convalidação

*Acórdãos, Proc. Cl. Cta. 263-58 .... 67*

Possibilidade. Plebiscito. Convalidação

*Acórdãos, Proc. Cl. Cta. 263-58 .... 67*

**ERRO MATERIAL**

Embargos de declaração. Questão de ordem. Mérito

*Acórdãos, Proc. Cl. PC 7214-05 ... 123*

**EXECUÇÃO FISCAL**

Extinção do processo. Abandono da causa

*Acórdãos, Proc. Cl. EF 55 ..... 59*

Intimação. Fazenda pública. Carta registrada

*Acórdãos, Proc. Cl. EF 55 ..... 59*

Prazo recursal

*Acórdãos, Proc. Cl. EF 55 ..... 59*

Prazo recursal. Subsidiariedade. Código de Processo Civil

*Acórdãos, Proc. Cl. EF 55 ..... 59*

**EXPULSÃO**

Perda do cargo eletivo. Infidelidade partidária. Possibilidade jurídica do pedido

*Acórdãos, Proc. Cl. Pet 290-41 ..... 103*

Perda do cargo eletivo. Parlamentar.

Justa causa

*Acórdãos, Proc. Cl. Pet 290-41 ..... 103*

**EXTINÇÃO DO PROCESSO**

- Abandono da causa  
*Acórdãos, Proc. Cl. EF 55 ..... 59*
- Execução fiscal. Abandono da causa  
*Acórdãos, Proc. Cl. EF 55 ..... 59*

**F**

**FAZENDA PÚBLICA**

- Execução fiscal. Intimação. Carta registrada  
*Acórdãos, Proc. Cl. EF 55 ..... 59*

**I**

**ILEGITIMIDADE PASSIVA**

- Inauguração de obra pública. Coligação partidária  
*Acórdãos, Proc. Cl. Rp 8508-92 .... 81*

**IMPOSSIBILIDADE**

- Plebiscito. Criação. Município  
*Acórdãos, Proc. Cl. Cta. 263-58 .... 67*

**INAUGURAÇÃO DE OBRA PÚBLICA**

- Cassação. Mandato eletivo. Multa  
*Acórdãos, Proc. Cl. Rp 8508-92 .... 81*
- Conduta vedada. Candidato. Comparecimento  
*Acórdãos, Proc. Cl. Rp 8508-92 .... 81*
- Ilegitimidade passiva. Coligação partidária  
*Acórdãos, Proc. Cl. Rp 8508-92 .... 81*
- Perda do objeto. Renúncia. Inelegibilidade  
*Acórdãos, Proc. Cl. Rp 8508-92 .... 81*

**INELEGIBILIDADE**

- Inauguração de obra pública. Perda do objeto. Renúncia  
*Acórdãos, Proc. Cl. Rp 8508-92 .... 81*

**INFIDELIDADE PARTIDÁRIA**

- Perda do cargo eletivo. Expulsão. Possibilidade jurídica do pedido  
*Acórdãos, Proc. Cl. Pet 290-41 ..... 103*

**INSTRUÇÃO PROCESSUAL**

- Réu. Interrogatório. Conclusão  
*Acórdãos, Proc. Cl. HC 253-14 ..... 41*

**INTEMPESTIVIDADE**

- Embargos de declaração. Ajuizamento. Anterioridade. Acórdão  
*Acórdãos, Proc. Cl. PC 7214-05 ... 123*

**INTERESSE DE AGIR**

- Recurso criminal. Crime eleitoral. Ministério Público Eleitoral  
*Acórdãos, Proc. Cl. RC 1000009-49 ..... 49*

**INTERROGATÓRIO**

- Ação penal. Réu. Direito de defesa  
*Acórdãos, Proc. Cl. HC 253-14 ..... 41*
- Réu  
*Acórdãos, Proc. Cl. HC 253-14 ..... 41*
- Réu. Conclusão. Instrução processual  
*Acórdãos, Proc. Cl. HC 253-14 ..... 41*

**INTIMAÇÃO**

- Execução fiscal. Fazenda pública. Carta registrada  
*Acórdãos, Proc. Cl. EF 55 ..... 59*

**IRRECORRIBILIDADE**

- Decisão interlocutória  
*Acórdãos, Proc. Cl. Pet 290-41 ..... 103*
- Perda do cargo eletivo. Tutela antecipada  
*Acórdãos, Proc. Cl. Pet 290-41 ..... 103*

**J**

**JORNAL**

- Propaganda eleitoral extemporânea. Outdoor. Rádio  
*Sentenças, Proc. 22-19 ..... 171*

**JUSTA CAUSA**

- Perda do cargo eletivo. Expulsão. Parlamentar  
*Acórdãos, Proc. Cl. Pet 290-41 ..... 103*

**L**

- LC 64/90, ART. 1.º, I, "J"**  
Inelegibilidade  
*Acórdãos, Proc. Cl. Rp 8508-92 .... 81*
- LC 64/90, ART. 22**  
Legitimidade ativa. Ministério Público.  
Representação  
*Pareceres, Proc. Cl. RE 88-30 ..... 159*
- LEGISLAÇÃO FEDERAL**  
Plebiscito. Criação. Município  
*Pareceres, Proc. Cl. Cta. 263-58 ... 135*
- LEGITIMIDADE ATIVA**  
Consulta  
*Pareceres, Proc. Cl. Cta. 263-58 ... 135*  
Consulta. Presidente. Assembléia  
Legislativa  
*Pareceres, Proc. Cl. Cta. 263-58 ... 135*  
Doação. Campanha eleitoral. Minis-  
tério Público. Representação  
*Pareceres, Proc. Cl. RE 88-30 ..... 159*  
Ministério Público. Representação  
*Pareceres, Proc. Cl. RE 88-30 ..... 159*
- LEGITIMIDADE PASSIVA**  
Propaganda eleitoral extemporânea.  
Partido político  
*Sentenças, Proc. 22-19 ..... 171*
- LEI 8.112/90, ART. 116, III**  
Obrigatoriedade. Cumprimento.  
Normas  
*Acórdãos, Proc. Cl. PAE, n. 1932/2011 ..... 97*
- LEI 8.112/90, ART. 116, X**  
Assiduidade  
*Acórdãos, Proc. Cl. PAE, n. 1932/2011 ..... 97*
- LEI 9.504/97, ART. 36, § 3.º**  
Propaganda eleitoral extemporânea  
*Sentenças, Proc. 22-19 ..... 171*
- LEI 9.504/97, ART. 77**  
Inauguração de obra pública  
*Acórdãos, Proc. Cl. Rp 8508-92 .... 81*

**LEI 9.504/97, ART. 81, § 1.º**

- Doação. Campanha eleitoral. Pessoa  
jurídica  
*Pareceres, Proc. Cl. RE 88-30 ..... 159*

**LIMITE LEGAL**

- Doação. Campanha eleitoral. Pessoa  
Jurídica  
*Pareceres, Proc. Cl. RE 88-30 ..... 159*

**M****MANDATO ELETIVO**

- Inauguração de obra pública. Cassa-  
ção. Multa  
*Acórdãos, Proc. Cl. Rp 8508-92 .... 81*

**MATERIAL DE CONSTRUÇÃO**

- Corrupção eleitoral. Troca. Voto  
*Acórdãos, Proc. Cl. RC 1000009-49 ..... 49*

**MEIOS DE COMUNICAÇÃO**

- Propaganda eleitoral extemporânea.  
Propaganda institucional. Propa-  
ganda subliminar  
*Sentenças, Proc. 22-19 ..... 171*

**MÉRITO**

- Embargos de declaração. Questão de  
ordem. Erro material  
*Acórdãos, Proc. Cl. PC 7214-05 ... 123*

**MINISTÉRIO PÚBLICO**

- Doação. Campanha eleitoral. Legiti-  
midade ativa. Representação  
*Pareceres, Proc. Cl. RE 88-30 ..... 159*  
Legitimidade ativa. Representação  
*Pareceres, Proc. Cl. RE 88-30 ..... 159*

**MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**

- Recurso criminal. Crime eleitoral.  
Interesse de agir  
*Acórdãos, Proc. Cl. RC 1000009-49 ..... 49*

**MULTA**

- Inauguração de obra pública. Cassa-  
ção. Mandato eletivo  
*Acórdãos, Proc. Cl. Rp 8508-92 .... 81*

**MUNICÍPIO**

- Criação
  - Acórdãos, Proc. Cl. Cta. 263-58 .... 67*
  - Pareceres, Proc. Cl. Cta. 263-58 ... 135*
- Impossibilidade. Plebiscito. Criação
  - Acórdãos, Proc. Cl. Cta. 263-58 .... 67*
- Plebiscito. Criação
  - Acórdãos, Proc. Cl. Cta. 263-58 .... 67*
- Plebiscito. Legislação federal. Criação
  - Pareceres, Proc. Cl. Cta. 263-58 ... 135*

**N**

**NEGLIGÊNCIA**

- Processo administrativo disciplinar.
- Responsabilidade subjetiva
  - Acórdãos, Proc. Cl. PAE, n. 1932/2011 ..... 97*

**NORMAS**

- Obrigatoriedade. Cumprimento
  - Acórdãos, Proc. Cl. PAE, n. 1932/2011 ..... 97*
- Processo administrativo disciplinar.
- Desobediência
  - Acórdãos, Proc. Cl. PAE, n. 1932/2011 ..... 97*

**O**

**OBRIGATORIEDADE**

- Cumprimento. Normas
  - Acórdãos, Proc. Cl. PAE, n. 1932/2011 ..... 97*

**OUTDOOR**

- Propaganda eleitoral extemporânea.
- Rádio. Jornal
  - Sentenças, Proc. 22-19 ..... 171*

**P**

**PARCELAMENTO**

- Prorrogação. Dívida. Partido político
  - Acórdãos, Proc. Cl. 14, n. 392005 .. 37*

**PARLAMENTAR**

- Perda do cargo eletivo. Expulsão.
- Justa causa
  - Acórdãos, Proc. Cl. Pet 290-41 ..... 103*

**PARTIDO POLÍTICO**

- Propaganda eleitoral extemporânea.
- Legitimidade passiva
  - Sentenças, Proc. 22-19 ..... 171*
- Prorrogação. Parcelamento. Dívida
  - Acórdãos, Proc. Cl. 14, n. 392005 .. 37*

**PENALIDADE**

- Processo administrativo disciplinar.
- Advertência. Proporcionalidade
  - Acórdãos, Proc. Cl. PAE, n. 1932/2011 ..... 97*

**PERDA DO CARGO ELETIVO**

- Expulsão. Parlamentar. Justa causa
  - Acórdãos, Proc. Cl. Pet 290-41 ..... 103*
- Infidelidade partidária. Expulsão.
- Possibilidade jurídica do pedido
  - Acórdãos, Proc. Cl. Pet 290-41 ..... 103*
- Irrecorribilidade. Tutela antecipada
  - Acórdãos, Proc. Cl. Pet 290-41 ..... 103*

**PERDA DO OBJETO**

- Inauguração de obra pública. Renúncia. Inelegibilidade
  - Acórdãos, Proc. Cl. Rp 8508-92 .... 81*

**PESSOA JURÍDICA**

- Doação. Campanha eleitoral
  - Pareceres, Proc. Cl. RE 88-30 ..... 159*
- Doação. Campanha eleitoral. Limite legal
  - Pareceres, Proc. Cl. RE 88-30 ..... 159*

**PLEBISCITO**

- Convalidação. Criação. Emenda Constitucional
  - Pareceres, Proc. Cl. Cta. 263-58 ... 135*
- Criação. Município
  - Acórdãos, Proc. Cl. Cta. 263-58 .... 67*
- Emancipação. Emenda Constitucional. Convalidação
  - Acórdãos, Proc. Cl. Cta. 263-58 .... 67*
- Impossibilidade. Criação. Município
  - Acórdãos, Proc. Cl. Cta. 263-58 .... 67*
- Legislação federal. Criação. Município
  - Pareceres, Proc. Cl. Cta. 263-58 ... 135*

|  |   |
|--|---|
| Possibilidade. Convalidação. Emenda Constitucional<br><i>Acórdãos, Proc. Cl. Cta. 263-58 .... 67</i>             | <i>Outdoor. Rádio. Jornal</i><br><i>Sentenças, Proc. 22-19 ..... 171</i>                            |
| <b>POSSIBILIDADE</b>   | <i>Slogan. Similitude. Eleição anterior</i><br><i>Sentenças, Proc. 22-19 ..... 171</i>              |
| Plebiscito. Convalidação. Emenda Constitucional<br><i>Acórdãos, Proc. Cl. Cta. 263-58 .... 67</i>                | <b>PROPAGANDA INSTITUCIONAL</b>   |
| <b>POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO</b>  | Propaganda eleitoral extemporânea.  |
| Perda do cargo eletivo. Infidelidade partidária. Expulsão<br><i>Acórdãos, Proc. Cl. Pet 290-41 ..... 103</i>     | Meios de comunicação. Propaganda subliminar<br><i>Sentenças, Proc. 22-19 ..... 171</i>              |
| <b>PRAZO RECURSAL</b>  | <b>PROPAGANDA SUBLIMINAR</b>  |
| Execução fiscal<br><i>Acórdãos, Proc. Cl. EF 55 ..... 59</i>   | Propaganda eleitoral extemporânea.  |
| Execução fiscal. Subsidiariedade. Código de Processo Civil<br><i>Acórdãos, Proc. Cl. EF 55 ..... 59</i>          | Meios de comunicação. Propaganda institucional<br><i>Sentenças, Proc. 22-19 ..... 171</i>           |
| <b>PRESIDENTE</b>  | <b>PROPORCIONALIDADE</b>  |
| Consulta. Legitimidade ativa. Assembléia Legislativa<br><i>Pareceres, Proc. Cl. Cta. 263-58 ... 135</i>          | Embargos de declaração. Princípio da razoabilidade<br><i>Acórdãos, Proc. Cl. PC 7214-05 ... 123</i> |
| <b>PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE</b>  | Processo administrativo disciplinar.  |
| Embargos de declaração.  | Advertência. Penalidade<br><i>Acórdãos, Proc. Cl. PAE, n. 1932/2011 ..... 97</i>                    |
| Proporcionalidade<br><i>Acórdãos, Proc. Cl. PC 7214-05 ... 123</i>   | <b>PRORROGAÇÃO</b>  |
| <b>PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR</b>   | Parcelamento. Dívida. Partido político<br><i>Acórdãos, Proc. Cl. 14, n. 392005 .. 37</i>            |
| Advertência. Proporcionalidade. Penalidade<br><i>Acórdãos, Proc. Cl. PAE, n. 1932/2011 ..... 97</i>              |   |
| Assiduidade. Ausência. Trabalho<br><i>Acórdãos, Proc. Cl. PAE, n. 1932/2011 ..... 97</i>                         | <b>Q</b>  |
| Desobediência. Normas<br><i>Acórdãos, Proc. Cl. PAE, n. 1932/2011 ..... 97</i>                                   | <b>QUEBRA DE SIGILO FISCAL</b>  |
| Responsabilidade subjetiva. Negligência<br><i>Acórdãos, Proc. Cl. PAE, n. 1932/2011 ..... 97</i>                 | Doação. Campanha eleitoral<br><i>Pareceres, Proc. Cl. RE 88-30 ..... 159</i>                        |
| <b>PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA</b>   | <b>QUESTÃO DE ORDEM</b>   |
| Legitimidade passiva. Partido político<br><i>Sentenças, Proc. 22-19 ..... 171</i>                                | Embargos de declaração. Erro material. Mérito<br><i>Acórdãos, Proc. Cl. PC 7214-05 ... 123</i>      |
| Meios de comunicação. Propaganda institucional. Propaganda subliminar<br><i>Sentenças, Proc. 22-19 ..... 171</i> | <b>R</b>  |
|  | <b>RÁDIO</b>  |
|  | Propaganda eleitoral extemporânea.  |
|  | <i>Outdoor. Jornal</i><br><i>Sentenças, Proc. 22-19 ..... 171</i>                                   |

**RECURSO CRIMINAL**

Crime eleitoral. Interesse de agir.  
Ministério Público Eleitoral  
*Acórdãos, Proc. Cl. RC 1000009-49* ..... 49

**RENÚNCIA**

Inauguração de obra pública. Perda do objeto. Inelegibilidade  
*Acórdãos, Proc. Cl. Rp 8508-92* .... 81

**REPRESENTAÇÃO**

Doação. Campanha eleitoral. Legitimidade ativa. Ministério Público  
*Parceres, Proc. Cl. RE 88-30* ..... 159  
Legitimidade ativa. Ministério Público  
*Parceres, Proc. Cl. RE 88-30* ..... 159

**RES. TSE 22.610/07, ART. 1.º**

Perda do cargo eletivo  
*Acórdãos, Proc. Cl. Pet 290-41* ..... 103

**RES. TSE 22.610/07, ART. 11**

Decisão interlocutória. Irrecorribilidade  
*Acórdãos, Proc. Cl. Pet 290-41* ..... 103

**RESPONSABILIDADE SUBJETIVA**

Processo administrativo disciplinar.  
Negligência  
*Acórdãos, Proc. Cl. PAE, n. 1932/2011* ..... 97

**RÉU**

Ação penal. Interrogatório. Direito de defesa  
*Acórdãos, Proc. Cl. HC 253-14* ..... 41  
Interrogatório  
*Acórdãos, Proc. Cl. HC 253-14* ..... 41  
Interrogatório. Conclusão. Instrução processual  
*Acórdãos, Proc. Cl. HC 253-14* ..... 41

**S**

**SIMILITUDE**

Propaganda eleitoral extemporânea.  
*Slogan. Eleição anterior*  
*Sentenças, Proc. 22-19* ..... 171

**SLOGAN**

Propaganda eleitoral extemporânea.  
Similitude. Eleição anterior  
*Sentenças, Proc. 22-19* ..... 171

**SUBSIDIARIEDADE**

Execução fiscal. Prazo recursal. Código de Processo Civil  
*Acórdãos, Proc. Cl. EF 55* ..... 59

**T**

**TRABALHO**

Processo administrativo disciplinar.  
Assiduidade. Ausência  
*Acórdãos, Proc. Cl. PAE, n. 1932/2011* ..... 97

**TROCA**

Corrupção eleitoral. Material de construção. Voto  
*Acórdãos, Proc. Cl. RC 1000009-49* ..... 49

**TUTELA ANTECIPADA**

Perda do cargo eletivo. Irrecorribilidade  
*Acórdãos, Proc. Cl. Pet 290-41* ..... 103

**V**

**VOTO**

Corrupção eleitoral. Material de construção. Troca  
*Acórdãos, Proc. Cl. RC 1000009-49* ..... 49