

REVISTA
DO
TRE
DF



DOCTRINA

INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL E GRADAÇÃO DA PENA

Nívio Geraldo Gonçalves ¹

I - INTRODUÇÃO

Dentre os mecanismos jurídicos previstos para extirpar do processo eleitoral condutas capazes de macular sua necessária lisura está a investigação judicial eleitoral, estampada no art. 19 da Lei Complementar nº 64/90 e cujo procedimento encontra-se descrito a partir do art. 22 do mesmo diploma legal.

Prevê a Lei Complementar, como sanção para a configuração de abuso de poder econômico, político ou dos meios de comunicação social, a decretação da inelegibilidade do representado.

No relatório final de atividades do ano de 2002, elaborado pela Corregedoria Regional Eleitoral do Distrito Federal, sugeriu-se ao eminente Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral, Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, o estudo da viabilidade de se propor a alteração da Lei Complementar nº 64/90, de molde a permitir a gradação de pena no caso de configuração de qualquer das hipóteses da lei.

Quando o legislador previu as figuras do abuso de poder político, econômico e dos meios de comunicação social, definiu-lhes procedimento próprio dirigido pelo Corregedor Eleitoral e criou a severíssima sanção de inelegibilidade para aplicação em caso de sua configuração, tinha em tela expurgar da dinâmica eleitoral condutas capazes de macular o princípio da igualdade de oportunidades entre os concorrentes e o da lisura do processo eleitoral, enfim, capazes de abalar os pilares da própria democracia.

A técnica legislativa empregada na elaboração da Lei Complementar nº 64/90 e de alguns dispositivos da Lei nº 9.504/97, contudo, coloca o Poder Judiciário Eleitoral na desconfortável situação de ter de interpretá-los sob o pálio dos princípios hermenêuticos, de

¹ Desembargador do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Vice-Presidente e Corregedor Regional Eleitoral do Distrito Federal.

DOCTRINA

molde a evitar distorções na subsunção dos fatos e na conseqüente aplicação das sanções.

Um intérprete que se atenha ao literal conteúdo das leis eleitorais pode desapegar-se excessivamente da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação das sanções, imputando a severíssima pena da inelegibilidade à conduta que, embora ilegal, não ostenta lesividade que se amolde àquela idealizada pelo legislador no momento da criação do preceito legal. Em um exemplo exagerado, equivaleria a punir com pena máxima o furto simples de uma maçã.

Estamos, pois, no impasse bem descrito pelo professor Djalma Pinto. Se, sob um primeiro olhar, não é possível tolerar a total ausência de sanção aos descumprimentos da lei, em um analisar mais aprofundado, deve-se repelir seu excesso para ações inexpressivas ou insuficientes para dar ao ato praticado dimensão de abuso que comprometa a lisura do processo eleitoral.¹

Como fazê-lo, entretanto, se a lei salta de um extremo ao outro, sem permitir ao Julgador encontrar, na quantificação personalizada da pena, o equilíbrio exato e justo da sanção a ser imposta?

Não é por outra razão que a jurisprudência do Egrégio Tribunal Superior Eleitoral oscila entre a exigência de configuração da potencial lesividade do ato e o abandono do requisito de nexo de causalidade entre o ato ilegal e o resultado das eleições, em um esforço hercúleo para bem aplicar o direito.

É, também, de Djalma Pinto a constatação prefalada, *in verbis*:

“Em alentado estudo sobre a oscilação da jurisprudência do TSE, em relação à exigência do nexo de causalidade – relação de causa e efeito, entre a ilegalidade praticada e o resultado das eleições - para a configuração do abuso do poder econômico e de autoridade, detectou Humberto Mota, Diretor Geral do TRE-CE,

1 – Direito Eleitoral – Anotações e Temas Polêmicos, 3ª ed. , Editora Forense, pág. 166 e seguintes.

DOCTRINA

três estágios divergentes na manifestação jurisprudencial, refletindo a profunda complexidade da matéria.

Na primeira fase, observa ele, tinha-se por necessária a comprovação do nexo de causalidade. Integram-na os Acórdãos nº 12.043, de 22.08.1991, Rel. Min. Pedro Acioli, nº 11.899, de 02.04.1991, Rel. Min. Vilas Boas e Acórdão 14.811, de 20.10.1994, Rel. Min. Carlos Velloso. Lê-se, com efeito, na ementa do Acórdão nº 11.899, lavrado pelo Ministro Vilas Boas:

‘...É entendimento jurisprudencial que a inelegibilidade, por fatos jurídicos ilícitos, para ser declarada, exige de tais fatos provas inconcussas de sua existência e demonstrativas do nexo de causalidade entre eles e o comprometimento da lisura e normalidade das eleições. (*in* Boletim Eleitoral nº 328/644-645)’

No segundo estágio, foi dispensada a averiguação sobre a existência daquele nexo de causalidade. O ato tipificador do abuso, por si só, mostrar-se-ia apto a viciar o resultado das urnas. São, então, relacionados, nessa fase, os seguintes Acórdãos da lavra do Ministro Torquato Jardim, N’s 13.428, de 04.05.1993, 11.841, de 17.05.1994, 12.394, 05.12.1995 e estes, lavrados pelo Ministro Marco Aurélio: nº 12.244, de 13.09.1994 e 12.282, de 16.05.1995. A cassação do mandato do Senador Humberto Lucena, por uso da gráfica do Senado, resumia, enfim, a postura da Corte, consagrada naquele momento. A ementa do Acórdão nº 11.841-Nova Friburgo, RJ, redigida pelo Ministro Torquato Jardim, traduz bem aquela posição, então dominante:

‘...2.2. Irrelevante o cálculo aritmético para demonstração de vantagem quantitativa em votos auferida diretamente por quem pratique, em favor próprio ou de terceiro, atos que configurem o abuso de poder econômico ou de autoridade. Essencial é, exclusivamente, a conduta contrária ao cânone constitucional’.

A partir de 1996, percebe-se um abrandamento em relação à postura anterior. Mesmo sem exigir comprovação do nexo de causalidade, o abuso praticado deve mostrar-se apto a promover

² Op. Cit. Pág. 166 e seguintes.

DOCTRINA

um desequilíbrio na disputa política, ou evidenciar a potencialidade da determinar influência no comprometimento da legitimidade das eleições. Entre outros Acórdãos nesse sentido, podem ser catalogados: nºs 11.469, de 21.05.1996, Rel. Min. Costa Leite, de 18.06.1996, 15.161, de 16.04.1998, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, 1.136, de 31.08.1998, Rel. Min. Eduardo Ribeiro e Acórdão nº 1.314, de 24.06.1999, Rel. Min. Costa Porto.”

Discorrendo sobre o tema, o eminente Ministro Eduardo Ribeiro assim se manifestou:

“A posição da jurisprudência deste Tribunal está bem exposta, a meu ver, no voto do Ministro Costa Leite, no Recurso Ordinário 28, de que foi relator (DJ 28.6.96). Não se exige fique demonstrada relação de causa e efeito entre o ato configurador do abuso e o resultado das eleições, de modo a poder-se afirmar, com segurança que, afastado o elemento perturbador, diverso teria sido aquele. Não se afasta, entretanto, a necessidade de que se evidencie a potencialidade de haver influência na legitimidade das eleições. Só isso, aliás, pode justificar o entendimento de que o abuso do poder econômico, viciando a escolha, atrai as conseqüências legalmente previstas, ainda que derive da atuação de terceiro, sem a participação do candidato”.

O Excelentíssimo Ministro Presidente do Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, Nelson Jobim, em ciclo de palestras que vem proferindo nos Tribunais Regionais Eleitorais, tem vaticinado a necessidade de configuração da potencialidade lesiva entre o ato ilegal praticado e a lisura do processo eleitoral, para imposição da sanção da inelegibilidade em casos de abuso de poder.

Transcrevo algumas ementas de julgados do Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, no sentido da tese ora sustentada:

“AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. ELEIÇÕES DE 1998. GOVERNADOR E VICE-

³ Resp. nº 15.161.

⁴ Recurso Ordinário nº 502. Relator o eminente Ministro Raphael de Barros Monteiro Filho. Publicação no Diário de Justiça, Volume 1, Data 09/08/2002.

DOCTRINA

GOVERNADOR. ABUSO DE PODER ECONÔMICO, CORRUPÇÃO E FRAUDE. DISTRIBUIÇÃO DE TÍTULOS DE DOMÍNIO A OCUPANTES DE LOTES. NÃO-CARACTERIZAÇÃO EM FACE DA PROVA COLIGIDA. POTENCIALIDADE PARA REPERCUTIR NO RESULTADO DAS ELEIÇÕES. NÃO-OCORRÊNCIA.

- FATO ISOLADO QUE NÃO EVIDENCIA, POR SI SÓ, A EXISTÊNCIA DE ABUSO DE PODER ECONÔMICO, CORRUPÇÃO OU FRAUDE, TAMPOUCO A POTENCIALIDADE NECESSÁRIA PARA INFLUIR NO RESULTADO DAS ELEIÇÕES.

- RECURSO ORDINÁRIO TIDO POR PREJUDICADO, EM PARTE, E DESPROVIDO NO RESTANTE.”

E:

“I - REPRESENTAÇÃO POR ABUSO DE PODER ECONÔMICO E POLÍTICO: EXIGÊNCIA, NÃO DA PROVA IMPOSSÍVEL DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE O ABUSO E O RESULTADO DA ELEIÇÃO, MAS DE SUA PROVÁVEL INFLUÊNCIA NELE: ORIENTAÇÃO DO TSE, À QUAL SE AMOLDA A DECISÃO RECORRIDA: RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

II - RECURSO ESPECIAL: INVIABILIDADE À FALTA, SEQUER, DE ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE À LEI OU DE DISSÍDIO DE JULGADOS E POR NÃO SE PRESTAR O APELO A SOLVER CONTRADIÇÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO, NÃO SUSCITADA NO TRIBUNAL *A QUO* MEDIANTE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.”

Por fim, o confronto de forças na disputa política deve ser tida por natural e, de alguma forma, saudável, considerando que os partidos e candidatos fiscalizam-se mutuamente, permitindo à Justiça Eleitoral aquilatar o dano potencial ao processo eleitoral. Entretanto, no aquilatar

⁵ - Recurso Especial Eleitoral Nº 19601. Relator o eminente Ministro José Paulo Sepúlveda Pertence. Publicação no Diário de Justiça, Volume 1, Data 16/08/2002.

DOCTRINA

desse dano, o Poder Judiciário especializado não pode deixar escapar de vista que o fomento de todo o processo eleitoral é a vontade popular.

Em leito constitucional repousa a supremacia dessa vontade, que deve ser insuperável na dinâmica eleitoral, já que no parágrafo único do art. 1º da Carta Magna encontra-se esculpido o postulado de que todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido. Decidir-se a disputa por cargos eletivos, indiscriminadamente, em seio judicial seria retirar do cidadão o direito de escolher seus dirigentes.

Assim, é necessário que a legislação seja modificada permitindo punição equilibrada de abusos de poder econômico, político ou dos meios de comunicação social que não venham a ser ensejadores da imposição da árdua pena da inelegibilidade, mas que, de igual sorte, não podem ficar sem qualquer sanção.

DESEMBARGADOR NÍVIO GONÇALVES

VICE-PRESIDENTE E CORREGEDOR REGIONAL ELEITORAL
DO DISTRITO FEDERAL