

Ano 2 • N° 02
Teresina-PI / Jan./dez. de 2010
ISSN 2176-6959

REVISTA
ELEIÇÕES
& *Cidadania*



REVISTA
ELEIÇÕES
& *Cidadania*

REVISTA
ELEIÇÕES
& *Cidadania*

**TRIBUNAL REGIONAL
ELEITORAL DO PIAUÍ**

PRESIDENTE

DES. RAIMUNDO EUFRÁSIO ALVES FILHO

**VICE-PRESIDENTE E CORREGEDOR
REGIONAL ELEITORAL**

DES. HAROLDO OLIVEIRA REHEM

JUIZ FEDERAL

DR. MARCELO CARVALHO
CAVALCANTE DE OLIVEIRA

JUÍZES DE DIREITO

DR. PEDRO DE ALCÂNTARA DA SILVA MACÊDO
DR. MANOEL DE SOUSA DOURADO

JURISTAS

DR. KÁSSIO NUNES MARQUES
DR. VALTER FERREIRA ALENCAR PIRES REBELO

PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL

DR. MARCO AURÉLIO ADÃO

MEMBROS SUPLENTE

DESEMBARGADORES

DES. VALÉRIO NETO CHAVES PINTO
DES. JOAQUIM DIAS SANTANA FILHO

JUIZ FEDERAL

DR. SANDRO HELANO SOARES SANTIAGO

JUÍZES DE DIREITO

DR^a. HAYDÉE DE LIMA CASTELO BRANCO
DR. JORGE DA COSTA VELOSO

JURISTAS

DR. LUIZ GONZAGA SOARES VIANA FILHO
DR. JOSÉ ACÉLIO CORREIA

PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL

DR. KELSTON PINHEIRO LAGES

CONSELHO EDITORIAL

DES. RAIMUNDO EUFRÁSIO ALVES FILHO

PRESIDENTE

DES. HAROLDO OLIVEIRA REHEM

VICE-PRESIDENTE

MEMBROS

DR. JOSÉ ALVES SIQUEIRA FILHO
DR. FRANCISCO FÁBIO MOREIRA DE CASTRO
DR. PAULO GUTENBERG DE CARVALHO SOUZA
DRA. ANDRÉIA DE ARAÚJO SILVA
DR. CLEBER DE DEUS PEREIRA DA SILVA

COMISSÃO EDITORIAL

FRANCISCO FÁBIO MOREIRA DE CASTRO

PRESIDENTE

MEMBROS

PAULO GUTENBERG DE CARVALHO SOUZA
MIRAN VIEIRA DE SOUSA SILVA
ZEFERINO VIEIRA DIAS JÚNIOR

SUPLENTE

MAYCE VERAS MAIA SANTOS
GIRLANE MUNIZ GOMES ROCHA

SECRETARIA DO TRE-PI

DIRETORA GERAL

BELA. SILVANI MAIA RESENDE SANTANA

SECRETÁRIO JUDICIÁRIO

BEL. JOSÉ ALVES SIQUEIRA FILHO

**SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO,
ORÇAMENTO E FINANÇAS**

BEL. SIDNEI ANTUNES RIBEIRO

SECRETÁRIO DE GESTÃO DE PESSOAS

BEL. FRANCISCO XAVIER DA SILVA

SECRETÁRIO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

BEL. ANDERSON CAVALCANTI DE LIMA

ELABORAÇÃO PROJETO

REVISTA ELEIÇÕES & CIDADANIA:

JOSÉ ALVES SIQUEIRA FILHO E
PAULO GUTENBERG DE CARVALHO SOUZA

ISSN 2176-6959

REVISTA
ELEIÇÕES
& *Cidadania*

Ano 2, Número 2
jan./dez. 2010

Teresina/PI

Copyright © 2010 by Tribunal Regional Eleitoral do Piauí

Revista Eleições & Cidadania, v. 2, n. 2, jan/dez 2010. Disponível em: www.tre-pi.gov.br e em CD.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial desta obra. Os artigos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

PROJETO GRÁFICO

Irmão de Criação

CAPA

Paulo Moura

FOTO DA CAPA

Caio Bruno Silva do Carmo

DIAGRAMAÇÃO E ARTE-FINAL

Paulo Moura

REVISÃO

Janice Batista

IMPRESSÃO

Setor de Reprografia - TRE-PI

Ficha catalográfica

Revista Eleições & Cidadania. - Ano 1, n. 1 (2009) - Teresina: Tribunal Regional Eleitoral do Piauí/ Secretaria Judiciária/Coordenadoria de Jurisprudência e Documentação, 2009 –

v. : 23 cm.

Annual

ISSN 2176-6959

1. Direito - Periódico - Brasil. - 2. Jurisprudência – Periódico - Brasil.
3. Brasil. Tribunal Regional Eleitoral (PI).

CDD: 340.05

EDITORIAL

O Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, para além de suas funções meramente institucionais, deverá estar *atento* ao seu *importante papel de aperfeiçoamento do sistema eleitoral brasileiro*.

Nesse sentido, apresento ao público o segundo volume da *Revista Eleições & Cidadania*, em continuidade a um louvável projeto editorial iniciado na gestão da Desa. Eulália Maria Ribeiro Gonçalves Nascimento Pinheiro. Até então, ressentia-se este TRE de um instrumento oficial de publicação dedicado à divulgação de seus principais julgados, bem como de artigos doutrinários acerca dos procedimentos e institutos do direito eleitoral.

A *Revista Eleições & Cidadania* cumpre essa salutar função de instigar o pensamento jurídico, visto que faz veicular decisões proferidas por este Tribunal, muitas delas marcadas pelo ineditismo e vanguardismo, além de trazer a debate novos posicionamentos em torno de temas polêmicos, a exemplo da revisão que se faz sobre o juízo de admissibilidade dos recursos especiais.

Estamos cientes de que a Justiça Eleitoral necessita de uma legislação mais consentânea com o nível de amadurecimento alcançado pela sociedade brasileira, e isso somente será possível através da pesquisa acadêmica.

Com a publicação de mais um número da *Revista Eleições & Cidadania*, a Justiça Eleitoral piauiense confirma o seu propósito de integrar-se, cada vez mais, à sociedade, dado que contempla seus leitores com *artigos* doutrinários de inegável *qualidade*, sobre *temas* de *indubitável relevância*, bem como uma consistente *seleção de acórdãos*, que certamente será de muita utilidade para aqueles que lidam com as intrincadas questões eleitorais.

Bom proveito!

Des. Raimundo Eufrásio Alves Filho
Presidente do TRE-PI

Sumário

DOCTRINA | 9

Francisco Landim

**DIREITO PROCESSUAL ELEITORAL OU DIREITOS
PROCESSUAIS ELEITORAIS? – AS LEITURAS CRÍTICAS
DA LOCUÇÃO PROCESSO ELEITORAL | 11**

Raimundo Eufrásio Alves Filho

**A REAVIAÇÃO DA PRÁTICA DOS TRIBUNAIS
ELEITORAIS QUANDO DO EXERCÍCIO DO JUÍZO DE
ADMISSIBILIDADE DO RECURSO ESPECIAL | 41**

Homero de Oliveira Costa

CRISE DOS PARTIDOS E DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA | 55

Luiz Fux

POR UMA JUSTIÇA ÁGIL | 75

Celso Barros Coelho

PARTIDO POLÍTICO | 93

Luiz Gonzaga Soares Viana Filho

**ASPECTOS POLÊMICOS SOBRE A APLICAÇÃO
IMEDIATA DA LC 135/10 | 101**

Marcelo Carvalho Cavalcante de Oliveira

DIREITO ELEITORAL - OBSERVAÇÕES PONTUAIS | 115

Adriano Craveiro Neves

COMPONENTES DOS SISTEMAS ELEITORAIS | 121

Valter Ferreira de Alencar Pires Rebelo

**TÓPICOS DESTACADOS DA PRINCIPIOLOGIA
APLICADA AOS DIREITOS POLÍTICOS | 137**

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA | 147

AIJE. Desconstituição de Diploma. Eleição Suplementar Segundo Biênio. Inaplicabilidade do art. 81, § 1º da Constituição Federal. ACÓRDÃO TRE-PI Nº 18209 | **149**

RCAND. Elegibilidade. Registro de Candidatura. Condenação em Ação Popular. ACÓRDÃO Nº TRE-PI 195258 | **205**

AP. Corrupção Eleitoral. Compra de Votos. Agente Político. Art. 299 do Código Eleitoral. SENTENÇA – PROCESSO 04/2009 – 53ª Zona Eleitoral do Piauí. | **241**

MOVIMENTAÇÃO PROCESSUAL DO TRE-PI - 2010 | 251

DOCTRINA

*No decorrer da história o homem
deve ser considerado um único
homem que subsiste sempre e
aprende continuamente.*

Pascal

DIREITO PROCESSUAL ELEITORAL OU DIREITOS PROCESSUAIS ELEITORAIS? – AS LEITURAS CRÍTICAS DA LOCUÇÃO PROCESSO ELEITORAL –

Francisco Landim*

Introdução

O Direito Processual Eleitoral é o conjunto de normas e princípios jurídicos disciplinadores do **processo eleitoral**.

O **processo eleitoral** aparece, assim, como o **objeto** deste sistema normativo, que se denomina **Direito Processual Eleitoral**, na enciclopédia jurídica do moderno Direito Processual, do qual é um dos ramos politicamente mais importantes, ao lado do **Direito Processual Constitucional**.

Não se ignora, porém, que há uma significativa variedade de **processos eleitorais**, com pressupostos, institutos e escopos próprios, dando lugar à formação de verdadeiros microssistemas normativos processuais, que não podem ser designados senão como **Direitos Processuais Eleitorais**.

Pode-se dizer, então, que, visto pelo ângulo do **processo eleitoral**, que é seu objeto, o **Direito Processual Eleitoral** não constitui uma **unidade normativa**, já que a variada gama de **processos eleitorais** leva ao aparecimento, por assim dizer, de vários **Direitos Processuais Eleitorais**, como verdadeiros ramos desse que se chama, na sua unidade política, de **Direito Processual Eleitoral**.

* Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de Brasília, Mestre e Doutor em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Atualmente, é Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí.

A doutrina ainda não atentou para essa realidade, isto é, a existência de vários **Direitos Processuais Eleitorais**, presa à ideia de que o Direito Processual Eleitoral está diretamente ligado à disciplina da **jurisdição eleitoral** (COELHO, 2008, p. 303):¹

Mas não é isso que sugere a expressão **processo eleitoral**, com diferentes disciplinas normativas, e que é, em última análise, o diversificado objeto de cada um desses variados Direitos Processuais Eleitorais.

Assim, há **processo eleitoral estatal** e **processo eleitoral não-estatal**. No âmbito do **processo eleitoral estatal**, há **processo eleitoral, em sentido amplo**, e **processo eleitoral, em sentido estrito**. Ou, ainda, de outra forma, pode-se falar, na perspectiva do **processo eleitoral estatal**, em **processo eleitoral jurisdicional** e em **processo eleitoral não-jurisdicional**.

Para cada um desses **processos eleitorais**, há um Direito Processual Eleitoral, cuja *summa divisio* outra não é senão o **Direito Processual Eleitoral estatal** e o **Direito Processual Eleitoral Não-Estatal**, conforme seja exercido ou não por entes estatais.

O **Direito Processual Eleitoral Estatal** subdivide-se, por sua vez, em **Direito Processual Eleitoral Jurisdicional** e **Direito Processual Eleitoral Não-Jurisdicional**.

O Direito Processual Eleitoral Estatal Jurisdicional, ou, simplesmente, **Direito Processual Eleitoral Jurisdicional**, pode ser **penal** – o **Direito Processual Penal Eleitoral**, aplicado por juízes e tribunais eleitorais no processamento e julgamento de crimes eleitorais, e **não-penal** ou **extrape-nal** – o **Direito Processual Eleitoral**, aplicado na solução das lides eleitorais civis ou não-criminais, e que tem por isso como fonte subsidiária o Código de Processo Civil (CÂNDIDO, 2006, p. 539).²

O Direito Processual Eleitoral Estatal Não-Jurisdicional, ou, mais resumidamente, **Direito Processual Eleitoral Não-Jurisdicional**, é composto i) pelo **Direito Processual Eleitoral Legislativo** que regula a proteção de normas jurídicas eleitorais pelo Poder Legislativo e pela justiça eleitoral, que, como se sabe, “*exerce a função jurisdicional, administrativa e normativa*” (COELHO, 2008, p. 304); ii) pelo **Direito Processual Eleitoral Político**, que estabelece o procedimento para as eleições políticas, desde as convenções partidárias até a diplomação dos eleitos, e que a doutrina confunde com o **Direito Processual Eleitoral**, em sentido estrito, que tem caráter juris-

dicional; e, por fim, **iii**) o Direito **Processual Eleitoral Administrativo**, constituído pelo conjunto de normas que impõe ao juiz eleitoral de qualquer grau o exercício da função administrativa, por agir, nesse caso, como “*administrador do processo eleitoral*” (COSTA, 2008, p. 259-261).³

Por outro lado, o **Direito Processual Não-Estatal**, que é exercido por entidades não-estatais, comporta pelo menos duas divisões – o **Direito Processual Eleitoral Partidário** e o **Direito Processual Eleitoral Empresarial, Associativo ou Fundacional**.

O **Direito Processual Eleitoral Partidário** é aquele que serve a exercício das atividades partidárias, como a filiação ou a desfiliação dos membros do partido político, ou a eleição de seus dirigentes. Assim, como existe um **direito partidário** (ZILIO, 2008, p. 70), compreendido como **direito material**, faz-se preciso o Direito Processual Eleitoral Partidário, que tem por objeto o **processo eleitoral partidário**.

O **Direito Processual Eleitoral Empresarial** (DINAMARCO, 2010), **Associativo ou Fundacional**, por sua vez, regula o processo eleitoral nas organizações privadas desprovidas de caráter partidário.

Acima de todos esses Direitos Processuais Eleitorais, o **Direito Processual Eleitoral Constitucional** é compreendido como instrumento da supremacia da Constituição em matéria de direitos políticos.

Por todas essas razões, expostas em voo de pássaro, pode-se afirmar que não há apenas um Direito Processual Eleitoral, como importante ramo do Direito Processual moderno, mas **há vários Direitos Processuais Eleitorais**, em função da variedade de **processos eleitorais** disciplinados pelo ordenamento jurídico.

O Quadro Sistemático dos Direitos Processuais Eleitorais

Com base nestas ideias, assim pode ser composto o quadro dos **Direitos Processuais Eleitorais**, a partir de diferentes modalidades de processo eleitoral:⁴

DIREITOS PROCESSUAIS ELEITORAIS

I. Direito Processual Eleitoral Estatal:

1. Direito Processual Eleitoral Jurisdicional:

1.1 *Direito Processual Eleitoral Constitucional;*

1.2 *Direito Processual Eleitoral Penal;*

1.3 *Direito Processual Eleitoral Civil;*

2. Direito Processual Eleitoral Estatal Não-Jurisdicional:

2.1 *Direito Processual Eleitoral Legislativo;*

2.2 *Direito Processual Eleitoral Político;*

2.3 *Direito Processual Eleitoral Administrativo;*

II. Direito Processual Eleitoral Não-Estatal:

1. *Direito Processual Eleitoral Partidário;*

2. *Direito Processual Eleitoral Empresarial, Associativo ou Fundacional.*

O Processo Eleitoral

A pedra de toque desta variedade de Direitos Processuais Eleitorais é, como já se assinalou, o **processo eleitoral**, em suas várias modalidades.

Compreendido o **processo eleitoral** como procedimento de **eleição política** (LUHMANN, p.18 apud DINAMARCO 2001, p. 64, nota 2), ou de **eleição administrativa**, em organizações estatais ou não-estatais, o que deve ser destacado no exame desta temática é, dentre outros pontos, a ambiguidade da locução **processo eleitoral**, o que já levou o STF para além de definir-lhe os pressupostos, em r. Acórdão da lavra do Min. RICARDO LEWANDOWSKI,⁵ esforçar-se mesmo em fixar “*o sentido jurídico-constitucional da expressão **processo eleitoral***”, em r. Acórdão da lavra do Min. CELSO DE MELLO.⁶

Decididamente, a expressão **processo eleitoral** é ambígua, isto é, carece de precisão linguística, em razão de seus vários significados.

Assinala Adriano Soares da Costa “(os) intensos problemas de ambiguidade dos termos jurídicos”, na seara do Direito Eleitoral, “que são aplicados pelo legislador sem qualquer cuidado, a mais da vez de modo grosseiramente equivocado”, em decorrência, sobretudo, “(da) edição de leis casuísticas para cada e determinada eleição” (COSTA, 2008, p. 263, §3º).

Certamente, não é esse **casuísmo** a origem da ambiguidade da expressão processo eleitoral. De qualquer sorte, o que se pode dizer sobre

a ambiguidade desta locução jurídica é que se faz uso dela como signo linguístico designatório de “realidades distintas, tornando indeterminado o conceito jurídico, mercê de sua ambiguidade”, o que impõe ao intérprete ou ao pesquisador do direito “o cuidado em precisar o significado com o qual o termo jurídico está sendo manipulado, de modo a evitar confusões conceptuais” (COSTA, 2008, p. 263, §3º).

Assim, o termo jurídico **processo eleitoral** está consagrado no art. 16 da CF,⁷ e aí se encontra como conceito indeterminado, segundo o STF, que procurou fixar não somente “(o) significado da locução ‘processo eleitoral’”, como também “(o) alcance e o conteúdo de sua noção constitucional”, como se lê em r. Acórdão da lavra do Min. CELSO DE MELLO, no julgamento da **ADI 353 MC/DF**,⁸ em uma eloquente demonstração da ambiguidade deste vocábulo.

Ora, a necessidade de fixar-se o sentido constitucional da expressão **processo eleitoral**, como lembra o STF, implica admitir que esta locução, como conceito indeterminado, ou cláusula constitucional geral, oferece margem para mais de um sentido ou de uma acepção jurídica, reportando-se, assim, a doutrina, de modo geral, ao **processo eleitoral em sentido lato** e ao **processo eleitoral em sentido estrito** (COELHO, 2008, p. 303-304), ao escrever que “processo eleitoral em sentido lato são as fases organizativas, tais como registro de candidatos, campanha eleitoral, votação, apuração e diplomação. Processo eleitoral em sentido estrito é o chamamento da justiça eleitoral para resolver os conflitos inerentes às eleições” (Id. *ibid.*).⁹

Conclui-se disso tudo que o termo **processo eleitoral**, por não ser uma expressão unívoca, permite ao intérprete, ou ao estudioso do direito, a realização de várias leituras, na linha de suas múltiplas acepções jurídicas.

As Várias Leituras da Expressão Processo Eleitoral

Abrindo-se o leque das acepções do termo **processo eleitoral**, e, por assim dizer, de sua respectiva leitura, pode-se falar, no ordenamento jurídico brasileiro, em **processo eleitoral estatal** e em **processo eleitoral não-estatal**, conforme seja adotado, como procedimento eleitoral, no âmbito das organizações estatais, para o exercício de suas atividades político-administrativas, ou, fora delas, pelas organizações privadas ou não-estatais.

O Processo Eleitoral Não-Estatal (1ª Leitura)

Não se ignora que o processo eleitoral, como procedimento de eleições políticas, ou eleições administrativas, ou, ainda, de caráter diretivo ou gerencial, existe, também, no âmbito de entidades privadas ou não-estatais, como, por exemplo, os **partidos políticos**.

Nesse sentido, a **Resolução nº 19.406/95**, que dá “instruções para a fundação, organização, funcionamento e extinção dos partidos políticos”, determina que o estatuto partidário conterà normas sobre **processo de eleição** dos membros de seus órgãos diretivos em níveis municipal, estadual e nacional.¹⁰

Não há dúvida que o **processo de eleição**, para a escolha dos dirigentes partidários, na forma das normas estatutárias do partido, é **processo eleitoral**, que se passa, como é evidente, no domínio dos **partidos políticos**, pessoas jurídicas de direito privado,¹¹ cujas funções são essencialmente políticas, no contexto do regime democrático de direito.¹²

E o conteúdo desta 1ª leitura não se encerra por aqui, porque há também **processo de eleição** ou **processo eleitoral** em outras pessoas jurídicas de direito privado, como associações e sociedades, que não têm, contudo, qualquer função político-partidária.

Desse modo, nas associações, há a eleição dos administradores, na forma estatutária,¹³ e, nas sociedades corporativas, que bem ilustram o caso em debate, deverá ser indicado, nos seus respectivos estatutos, o **processo de substituição** de administradores e conselheiros fiscais,¹⁴ que são **eleitos** pela assembleia geral, têm mandato e tomam posse para o exercício das atribuições diretivas destas sociedades.¹⁵

Pode-se até pensar que esse **processo de substituição** ou **processo de eleição** dos dirigentes destas organizações privadas ou não-estatais não deve ser encarado como **processo eleitoral**, na medida em que eleições dessa natureza não são eleições políticas.

Entretanto, o intérprete, neste particular, vê-se a braços com o que o art. 18 da Lei nº 6.404/76, das sociedades por ações, ao definir como “*vantagens políticas*” “o direito de eleger, em votação em separado, um ou mais membros dos órgãos de administração”, que pode ser assegurado pelo estatuto social a uma ou mais classes de ações preferenciais.¹⁶

Pelo senso comum, só há “**vantagens políticas**” em **eleições políticas**, mas, ao que parece, o **direito de eleger**, que é exercido por meio de **processo eleitoral**, tem natureza política, ainda quando exercido na esfera das organizações privadas ou não-estatais.

De qualquer sorte, posto de lado o questionamento sobre a natureza jurídica das eleições no terreno dos entes privados ou não-estatais, sem função política específica, no contexto do Estado Democrático de Direito, pode-se falar, no âmbito destas entidades, em processo eleitoral, compreendido, em qualquer caso, como o conjunto de regras que dispõe sobre as eleições dos seus dirigentes em seus respectivos estatutos ou legislação especial (ABRÃO apud COSTA MACHADO, 2010, p. 114).¹⁷

A doutrina, porém, parece refratária a esse entendimento, ao sublinhar que “as eleições (...) de associações, sindicatos e pessoas jurídicas em geral, não são matérias afetas ao processo eleitoral”, porque, “regulamentadas pelos seus (...) Estatutos”, têm os conflitos dirimidos no particular “pela justiça comum”, muito embora “o direito eleitoral (informe) subsidiariamente tais eleições” (COELHO, 2008. p. 303).

Apesar disso, a teoria geral do processo, no exame da vasta fenomenologia jurídica da processualística moderna, tem dado pela existência de **processos estatais e não estatais**, como o faz Dinamarco, (2001). ao escrever que “há processos **estatais e não-estatais**, conforme sirvam ao exercício do poder pelo Estado ou por outra entidade” (Ibid., 2001, n. 7, p. 64,).

Daí porque Elio Fazzalari (apud DINAMARCO, 2001, p. 63) afirma que “o emprego do processo se observa também fora e/ou de modo independente do nosso ordenamento estatal”.¹⁸ De tal modo, explicita Dinamarco, que as chamadas **entidades intermediárias** – “(partidos políticos, sindicatos, associações de toda ordem, sociedades civis e comerciais)”, têm a sua forma de **processo não-estatal**, o que se constata, inclusive, no seio de entidades como a família e as favelas (DINAMARCO., 2001, p. 63).¹⁹

Todas estas considerações justificam inteiramente a aceção do **processo eleitoral** como **processo eleitoral não-estatal**, que é uma realidade no ordenamento jurídico brasileiro.

O processo eleitoral não-estatal, que é gênero, abrange, como espécies, o **processo eleitoral partidário**, que é próprio das agremiações políticas,

e o processo eleitoral empresarial, associativo, ou fundacional, aplicável ao exercício das atividades realizadas pelas chamadas **entidades intermediárias**, ou seja, sindicato, associações, sociedades, fundações.

Cada uma destas modalidades de **processos eleitorais não-estatais** está disciplinada pela legislação especial, ou por normas estatutárias próprias, reunidas nesse microsistema jurídico denominado **Direito Processual Eleitoral não-Estatal**, ou, simplesmente, **Direito Processual Eleitoral Privado**, isto é, o conjunto de regras disciplinadoras do processo eleitoral no âmbito das entidades privadas ou não-estatais, como, **verbi gratia**, os partidos políticos, associações e sindicatos.

Como já se anotou, anteriormente, o **Direito Processual Eleitoral Privado** subdivide-se em **Direito Processual Eleitoral Partidário** e **Direito Processual Eleitoral Empresarial, Associativo ou Fundacional**, consoante tenha por **objeto** o processo eleitoral partidário, ou, conforme o caso, o processo eleitoral empresarial, associativo ou fundacional.

O Processo Eleitoral Estatal (2ª Leitura)

O **Processo Eleitoral Estatal** tem expressa consagração constitucional (**art. 16, da CF**), e, neste dispositivo, está diretamente relacionado com a **eleição política**.²⁰

É que existe “uma relação de implicação entre democracia e processo eleitoral”,²¹ já que as eleições políticas são próprias dos regimes democráticos. Nesse sentido é que se pode compreender, então, o processo eleitoral estatal como procedimento de eleições políticas, devidamente estruturado em termos normativos.

O certo é que o **processo eleitoral estatal** é, de longe, o mais estudado pela doutrina, o mais aplicado pelos tribunais, o mais discutido na jurisprudência, em razão não somente de sua importância para a democracia brasileira, como, também, em face da **ambiguidade conceitual** desta expressão jurídica.

Para superar a ambiguidade conceitual desta locução, a doutrina e a jurisprudência vêm falando em **processo eleitoral em sentido estrito** e **processo eleitoral em sentido amplo** (GOMES, 2010, p. 191),²² sem, contudo, chegarem a um consenso quanto ao que se deve entender por cada uma destas modalidades processuais.

Nestas circunstâncias, o processo eleitoral brasileiro, consagrado no art. 16 da CF, à luz da doutrina e da jurisprudência, comporta um duplo sentido, isto é, um amplo e outro restrito, cujo alcance e conteúdo ambos se esforçam em fixar, com algum sucesso, mas sem grande utilidade científica, ou proveito prático, em termos de teoria do processo eleitoral.

O Processo Eleitoral Estatal, em sentido amplo (1ª Acepção)

O que se compreende por **processo eleitoral estatal**, em **sentido amplo**, ou, simplesmente, **processo eleitoral**, em **sentido amplo**, como é corrente na doutrina, está exposto, com clareza, por José Jairo Gomes, ao escrever que, em sentido *lato*, o processo eleitoral é procedimento que se instaura para a realização de eleições, cujo início “coincide com as convenções partidárias para a escolha de candidatos e deliberação sobre coligação”, e se encerra com a diplomação dos eleitos, numa complexa relação que se forma “entre candidatos, partidos políticos, coligações, Justiça Eleitoral, Ministério Público e cidadãos com vistas à concretização do sacrossanto direito de sufrágio e escolha dos ocupantes dos cargos público-eletivos em disputa” (GOMES, 2010, p. 191-192).²³

Nessa linha do processo eleitoral, em sentido amplo, Francisco Dirceu Barros especifica os sujeitos da relação processual eleitoral, de direito público, que são “a) o cidadão (...); b) o partido político; c) o pré-candidato; d) o candidato a eleição; e) o candidato eleito; f) o juiz eleitoral, ou tribunal (...); g) o Ministério Público Eleitoral”, sendo que, por seu caráter atributivo de direitos e deveres, “**a relação processual eleitoral gera direitos e obrigações**”, ainda na visão do citado autor, e dos quais são exemplos o direito de ação e o direito de defesa (BARROS, 2010, p. 34-35).²⁴

A doutrina faz coro com o entendimento de que o processo eleitoral, em sentido amplo, é uma relação complexa, quer pela multiplicidade de sujeitos processuais, quer pela variada gama dos **atos eleitorais**, que são praticados por seus protagonistas, num arco que vai desde convenções partidárias até a diplomação dos eleitos pela justiça eleitoral.

Por isso, nesse mesmo diapasão, ainda, Tito Costa, considera o processo eleitoral, em sentido amplo, como “todo complexo de atos relativos à realização de eleições”, “que vai desde a escolha dos candidatos em convenção partidária, até sua eleição, proclamação e diplomação” (COSTA T., 2004, p. 29).²⁵

Por fim, Marcos Vinicius Furtado Coêlho, ao escrever que “processo eleitoral em sentido lato são as fases organizativas, tais como registro de candidatos, campanha eleitoral, votação, apuração e diplomação” (2008, p. 303-304), sugere, assim, a necessidade de estruturação em fases do processo eleitoral, em sentido amplo.

Não se pode negar a importância político-constitucional do processo eleitoral, compreendido em sentido amplo, e que pode ser definido, em um primeiro momento, como procedimento de eleições políticas, definido constitucionalmente.

Nesta perspectiva, o processo eleitoral, em sentido amplo, é um instrumento da democracia, como ressalta, aliás, o STF, em r. acórdão da lavra do Min. Ricardo Lewandowski, e no qual se lê que o conjunto de procedimentos, que lhe são próprios, terminam por emprestar-lhe legitimidade nas democracias, nas quais tem por escopo evitar a ocorrência de deformações e desequilíbrios nas eleições políticas promovidas pelo Estado Democrático de Direito.²⁶

O processo eleitoral, em sentido amplo, é disciplinado, nessa visão da matéria, pelo **Direito Processual Eleitoral**, que “(não cuida apenas) da resolução dos litígios decorrentes das eleições, como das diversas fases para a sua organização” (COÊLHO, 2008, p. 303).²⁷

Em outras palavras, o processo eleitoral, em sentido amplo, é disciplinado por um **Direito Processual Eleitoral**, em sentido amplo, em razão mesmo da abrangência do seu objeto – **o processo eleitoral, em sentido amplo**, que se aplica, à luz desta concepção, tanto “(à) resolução dos litígios decorrentes das eleições, como também das diversas fases para a sua organização” (COÊLHO, 2008, p. 303).

Assim – e a conclusão é do leitor, o **Direito Processual Eleitoral, em sentido amplo**, subdivide-se em **Direito Processual Eleitoral Jurisdicional**, que cuida da resolução dos litígios decorrentes das eleições, e **Direito Processual Eleitoral Não-Jurisdicional**, que disciplina as diversas fases organizativas do processo eleitoral fora do âmbito jurisdicional.

Se estes Direitos Processuais Eleitorais têm objetos diferentes, porquanto um deles é **processo eleitoral jurisdicional** e o outro é **processo eleitoral não-jurisdicional**, porque chamá-los pelo nome de **Direito Processual Elei-**

toral, compreendido em **sentido amplo**, para designar categorias processuais diferentes?

Na linguagem jurídica, como em qualquer outra, o que tem **sentido amplo** não é somente abrangente, ou ilimitado, mas também, inexacto, impreciso, estabelecido em contraposição ao **sentido estrito** (FERREIRA, 2009, p. 126),²⁸ o que é incompatível com as ciências sociais, como o direito, que tem pretensão científica, e, por isso, apura ao extremo a sua terminologia jurídica, mormente na área da teoria da ciência processual (DINAMARCO, 2009, p. 25-26, n. 1).

Ademais disso, a concepção ampla do Direito Processual Eleitoral, a partir do processo eleitoral, em sentido lato, termina por dificultar o estudo da própria disciplina, com a formulação de conceitos, condensação de princípios próprios ou específicos, a classificação de elementos categóricos, a formação de institutos jurídicos.

O enfoque da **relação jurídica processual eleitoral** é uma das dificuldades desta concepção ampla de processo eleitoral, e, por conseguinte, de Direito Processual Eleitoral, que ora se diz “formada por um autor, um órgão do Poder Judiciário que deve decidir a lide, e um réu” (VELLOSO, 2009, p. 247), apelando-se, assim, para a sua forma triangular; e ora se defende que ela “envolve sempre o titular da pretensão (o Autor) e o competente do Poder Judiciário; normalmente, mas não sempre, faz-se também presente o titular do dever jurídico pretendido (o Réu)” (SANTANA; GUIMARÃES, 2006, p. 199, n. 25.1), em uma ideia que refoge à clássica triangularidade da relação jurídica processual. E, a par disso, José Jairo Gomes, toma-a como relação complexa, com múltiplos sujeitos e múltiplos atos eleitorais, que não se revestem, necessariamente, de caráter jurisdicional (GOMES, 2010, p. 191). Enquanto isso Tito Costa proclama que o **objeto da relação processual eleitoral**, na sua expressão mais ampla, “será sempre ligado à organização e ao exercício de **direitos políticos**”, “incluindo-se precipuamente o direito de votar e ser votado” (COSTA T., 2004, p. 30),²⁹ porquanto “**o processo eleitoral (...) é o veículo pelo qual se estabelece e se exercita a relação processual no âmbito do Direito Eleitoral**” (COSTA T., 2004, p. 29).³⁰

De amplitude em amplitude – **Direito Processual Eleitoral, em sentido amplo; processo eleitoral, em sentido amplo; relação jurídica processual, em sentido amplo** – o Direito Processual Eleitoral vai ganhando

em **imprecisão** o que outros ramos do direito processual, como o processo civil e o processo penal, vão conquistando em termos de precisão científica.

Além disso, esse **processo eleitoral, em sentido amplo**, e seu correspondente **Direito Processual, em sentido amplo**, não são assim tão abrangentes, porque deles estariam excluídos “(as) *disputas partidárias*” (COELHO, 2008, p. 305),³¹ “as eleições para os cargos de direção do Poder Judiciário” (Ibid., p. 306),³² “o exercício do mandato” (Id. *ibid.*),³³ que não são da competência da justiça eleitoral.

De outro lado, porém, estas exclusões podem ser vistas como **questões abertas**, cujas respostas dependem ainda da luz das discussões.

De todo modo, as **disputas partidárias**, como já se observou neste texto, devem ser resolvidas à luz do **Direito Processual Eleitoral Privado**, que tem caráter estatutário, precipuamente, mas, independentemente disso, são resolvidas no âmbito do **processo eleitoral partidário**, que é processo eleitoral, propriamente dito, muito embora aplicado pela justiça comum.

Ao cabo de todas as contas, não é a aplicação pela justiça eleitoral que define a natureza do processo eleitoral, mas os seus pressupostos, ao lado de sua estrutura procedimental e dos seus escopos jurídicos, sociais e políticos.

Da mesma forma, as eleições para os cargos de direção do Poder Judiciário, não obstante o caráter regimental de suas normas estruturadoras, são matérias de **processo eleitoral estatal**, ou **processo eleitoral público**, desde que visam ao preenchimento dos cargos de representação política de um dos Poderes do Estado, e independentemente dos conflitos decorrentes destas eleições serem processados e julgados pela justiça comum.

A cassação de mandatos, no âmbito do Poder Legislativo, bem como o impedimento do chefe do Poder Executivo, federal, estadual, ou municipal, pelo Poder Legislativo é processo eleitoral, decretados em votações realizadas para a perda de mandato de seus respectivos titulares.

Talvez por estas ou outras razões, a doutrina, seguida pela jurisprudência, procura estabelecer, em meio a estes debates, um sentido próprio para a locução **processo eleitoral**, consagrada constitucionalmente, buscando definir, a um só tempo, o sentido, o alcance, o conteúdo e a noção conceitual desta expressão jurídica de largo espectro político.

O Processo Eleitoral Estatal, em Sentido Estrito (2ª Acepção)

Pela doutrina, Joel J. Cândido denomina processo eleitoral *stricto sensu* o que de outra parte expressiva da doutrina eleitoral conhece por processo eleitoral *lato sensu*, isto é, o procedimento “*que começa com a convenção de escolha dos candidatos e termina com a diplomação*”, passando pelo registro dos candidatos, propaganda, medidas preliminares “*à votação e à apuração*” (CÂNDIDO, 2010, p. 122), sendo que “graficamente, pode-se ter uma visão melhor das fases e momentos que caracterizam o processo eleitoral (*stricto sensu*)” (CÂNDIDO, 2010, p. 122), cujo procedimento se inicia com as convenções partidárias e termina com a diplomação dos eleitos (Ibid., p. 123).³⁴

Neste caso, a doutrina está chamando por nomes diferentes o mesmo instituto da processualística eleitoral brasileira – o **processo eleitoral estatal**, nominado ora de **processo eleitoral, em sentido amplo**, e ora de **processo eleitoral, em sentido estrito**, não obstante ambos tenham os mesmos contornos jurídicos, os mesmos sujeitos processuais, e, em termos de conteúdo, estejam constituídos pelos mesmos **atos eleitorais**, podendo ser definidos com idêntica noção conceitual, isto é, “todo complexo de atos relativos à realização de eleições” (COSTA T., 2004, p. 29, n. 1.4, nota 12).

Se é assim, qual a utilidade científica ou o proveito prático da divisão do processo eleitoral estatal, em sentido amplo, e do processo eleitoral, em sentido estrito? Por este ângulo, não há nenhuma vantagem científica ou prática, já que essas concepções chegam ao mesmo resultado, e, assim, denominam com nomes diferentes o mesmo instituto jurídico, o que mostra *prima facie* a inconsistência desta classificação ou enfoques doutrinários.

Reconheça-se, porém, a bem da verdade, que não é essa a intenção da doutrina eleitoral, que se esforça, ainda assim, na demonstração da tese de que o processo eleitoral *lato sensu* e o processo eleitoral *stricto sensu* não se confundem.

Assim, José Jairo Gomes assinala que “nos domínios do Direito Processual, o termo **processo** traduz a relação jurídica que se estabelece entre autor, Estado-juiz e réu (...), caracterizando-se como instrumento de exercício do poder jurisdicional” (Ibid., 2010, p. 191), tendo este significado a expressão **processo eleitoral, em sentido estrito**.³⁵

Nesta mesma linha, Marcus Vinicius Coêlho, ao considerar que “(o) processo eleitoral em sentido estrito é o chamamento da justiça eleitoral para resolver os conflitos inerentes às eleições” (COÊLHO, 2008, p. 304).

Mas isso aumenta apenas a perplexidade do intérprete em matéria de processo eleitoral *stricto sensu*, a respeito do qual a doutrina tem noções conceituais totalmente díspares, por considerá-lo ora como “todo o complexo de atos relativo à realização das eleições” (COSTA T., 2004, p. 29, n. 1.4, nota 12), o que é mais consentâneo com o pensamento de Cândido (2010, p. 122-123, n. 5.5), e ora como “instrumento de exercício do poder jurisdicional” (GOMES, 2010, p. 191-192), “para resolver os conflitos inerentes às eleições” (COÊLHO, 2008, p. 304), o que traduz as concepções de Gomes e Coêlho.

E ainda à luz do que escrevem estes autores, é de se observar que Cândido exclui o **contencioso eleitoral** de sua concepção de **processo eleitoral stricto sensu**, limitando-o aos atos destinados à realização das eleições, agrupados em diferentes fases processuais, ao passo que Gomes e Coêlho restringem o **processo eleitoral stricto sensu** ao processo jurisdicional, destinado à solução dos litígios eleitorais decorrentes da realização das eleições.

Por fim, há um terceiro modelo de processo eleitoral *stricto sensu*, apresentado na doutrina por José Afonso da Silva, que inclui no conteúdo desta modalidade processual não somente o **contencioso eleitoral**, como também o complexo de atos destinados à organização e realização das eleições:

O processo eleitoral compõe-se dos atos que, postos em ação (procedimento), visam a decidir, mediante eleição, quem será eleito; visam, enfim, a selecionar e designar autoridades governamentais. Os atos desse processo são a apresentação de candidaturas, seu registro, o sistema de votos (cédulas ou urnas eletrônicas), organização das seções eleitorais, organização e realização do escrutínio e o contencioso eleitoral (SILVA, 2008, p. 234).

O Impasse Doutrinário Criado pelas Concepções do Processo Eleitoral *Stricto Sensu* e do Processo Eleitoral *Lato Sensu*

Estas concepções doutrinárias do processo eleitoral, em sentido estrito, não obstante o mérito da construção de cada uma delas, isoladamente consideradas, quando expostas em conjunto, num mesmo palco, constituem

mais uma **problematização** sobre o processo eleitoral *stricto sensu* do que uma **explicação** acerca do seu significado, alcance, conteúdo e noção conceitual, o que gera maior ou menor impasse no espírito de investigação do pesquisador do tema.

Aliás, este impasse doutrinário é mais amplo, pois abrange também as concepções do processo eleitoral *lato sensu*, que, conquanto uniformes, quanto aos contornos jurídicos deste instituto, deixam a desejar quando definem o **Direito Processual Eleitoral** como ramo do direito que tem por objeto o processo eleitoral destinado à “resolução dos litígios decorrentes das eleições” (COELHO, 2008, p. 303), como também as diversas “fases organizativas” dos pleitos eleitorais (Id. *ibid.*).

Se há essa duplicidade de objetos no Direito Processual Eleitoral, que, não obstante a sua disparidade, integram, em uma unidade, a mesma noção conceitual desse ramo do direito, resulta então sem utilidade prática ou científica essa distinção entre processo eleitoral *lato sensu* e processo eleitoral *stricto sensu*, já que tudo está englobado pela mesma conceituação deste ramo do Direito Processual.

Ora, se há um processo eleitoral *lato sensu* e um processo eleitoral *stricto sensu*, com pressupostos, conteúdo e objetivos próprios, haverá, então, pelo menos dois ramos do Direito Processual Eleitoral, cada um deles constituindo um sistema normativo de um processo eleitoral específico.

Esses impasses doutrinários, aparentemente insuperáveis, são responsáveis por definições fragmentadas do Direito Processual Eleitoral, por deixarem fora do seu alcance grande parte do conteúdo da noção conceitual da disciplina.

Assim, não é incorreto absolutamente definir-se o Direito Processual Eleitoral como o conjunto de “todas as normas de caráter adjetivo que informam a natureza jurídica e o desenvolvimento válido da relação entre as partes e o órgão do Judiciário Eleitoral” (SANTANA; GUIMARÃES, 2006, p. 199, n. 25.1), mas é preciso considerar que este é apenas um de seus ramos dogmáticos, de caráter jurisdicional, devendo-se considerar, também, como Direito Processual Eleitoral, o conjunto normativo destinado a regular as eleições políticas estatais, sem ter necessariamente caráter jurisdicional.

Por outro lado, são as dificuldades criadas por essas concepções doutrinárias sobre o processo eleitoral estatal que levam os autores a uma situação de dúvida ou perplexidade quanto à utilização do termo **processo eleitoral** para designar o procedimento das eleições políticas e a restringirem o uso do termo **Direito Processual Eleitoral** à denominação do contencioso eleitoral:

A doutrina do Direito Eleitoral emprega o termo *processo* para designar as fases de desenvolvimento das eleições, desde a preparação até a diplomação e posse dos candidatos eleitos, dada a falta de significante mais apropriado. No entanto, se se considerar que o processo pode ser definido como uma relação entre as partes e órgão judiciário ou como um procedimento realizado em contraditório daquelas, verifica-se sua aplicabilidade a apenas uma fase do 'processo' eleitoral, justamente a do seu contencioso. Como não é objetivo desta obra pretender superar a questão, utiliza-se aqui processo eleitoral para designar as fases supramencionadas, enquanto a fase contenciosa será denominada por direito processual eleitoral [...] (SANTANA; GUIMARÃES, 2010, p. 109, n. 14.1).

Hoje em dia, a teoria geral do processo tem como certo que o processo “**(é um) instrumento do exercício do poder**” e que “não só a jurisdição se exerce através do processo, mas sempre o poder do Estado, ainda que em sede administrativa ou mesmo legislativa” (DINAMARCO, 2009, p. 223, n. 129, nota 234).

De tal maneira que se pode usar sem receio a designação **processo eleitoral** para o conjunto de atos eleitorais praticados fora do âmbito da jurisdição estatal.

Da mesma forma, a designação **Direito Processual Eleitoral** pode recair sobre o complexo dos atos eleitorais destinados à realização das eleições políticas não obstante a falta de escopo jurisdicional deste ramo do Direito Processual. Para Dinamarco, o Direito Processual “(é) um sistema de institutos, princípios e normas estruturadas para o **exercício do poder** segundo determinados objetivos” (DINAMARCO, 2001, p. 58, n. 6). E, mais do que qualquer outro processo, o **processo eleitoral estatal** é um instrumento do exercício do poder político do Estado Democrático de Direito, tratando-se, nas palavras do Min. Sepúlveda Pertence:

(do) mais importante e relevante dos processos estatais da democracia representativa, o processo eleitoral, que assim o é ‘pela razão óbvia de

que é ele a complexa disciplina normativa, nos Estados modernos, da dinâmica procedimental do exercício imediato da soberania popular, para a escolha de quem tomará, em nome do titular dessa soberania, as decisões políticas dela derivadas.³⁶

Por fim, o impasse das concepções doutrinárias sobre **o processo eleitoral, em sentido estrito, e processo eleitoral, em sentido amplo**, que não leva a resultados científicos práticos, é responsável também pela ideia de que não há no ordenamento jurídico brasileiro “um processo eleitoral para as questões extrapenais, (...)”, o que obriga o intérprete ou o aplicador da lei a adotar o Código de Processo Civil na maioria das questões processuais”:

O Direito Eleitoral tem o seu Processo Penal próprio, não dependendo, na essência, do Processo Penal comum. Carece ele, porém, de um processo eleitoral, para questões extrapenais, sendo este um dos defeitos desse ordenamento jurídico. Salvo alguns procedimentos isolados, geralmente previstos em leis que vigem paralelamente ao Código Eleitoral – como a Lei Complementar nº 64, de 18.5.1990, onde se encontram ritos procedimentais -, não há um processo eleitoral previamente definido, comum ao funcionamento dos institutos eleitorais não-criminais, o que obriga o intérprete ou o aplicador da lei a adotar o Código de Processo Civil na maioria das questões processuais (CÂNDIDO, 2006, p. 539).

A construção do processo eleitoral jurisdicional é uma tarefa da doutrina, a partir das normas que o definem no ordenamento jurídico nacional, apesar da “inexistência de um Código de Processo Eleitoral” (COÊLHO, 2008, p. 303), e do fato de que “as normas processuais estão inseridas na legislação que trata do direito material eleitoral” (Id. *ibid.*), o que não se constitui em obstáculo ao atendimento deste imperativo próprio da dogmática jurídica.

A processualística eleitoral está em mora com os estudos do processo eleitoral, em suas diferentes variedades, tendo-se revelado insuficiente neste mister a abordagem doutrinária a partir da falta de univocidade da expressão **processo eleitoral**, do que resulta a duplicidade de sentido desta locução constitucional.

É preciso buscar no âmbito da teoria geral do processo a superação desses impasses doutrinários, com fim de emprestar-se ao processo eleitoral

o enfoque científico que ele merece ter como uma das mais importantes modalidades de processo estatal, no conjunto do ordenamento jurídico brasileiro.

A Construção da Dogmática Jurídica do Processo Eleitoral

De qualquer sorte, a jurisprudência do **STF**, aproveitando-se das conquistas iniciais da doutrina eleitoral, tem desenvolvido, a partir da interpretação do **art. 16 da CF**, um significativo esforço na construção da dogmática jurídica do **processo eleitoral**, enquanto “**instrumento do exercício do poder da soberania popular**”, ou “**procedimento adotado para a realização de eleições políticas**”, que não tem caráter jurisdicional.³⁷

É importante frisar, neste contexto, que, pelo voto do Min. Cezar Peluzi, o **STF** inclui esta modalidade de **processo eleitoral**, não obstante a ausência de caráter jurisdicional, entre os **institutos da teoria geral do processo**, podendo ser conceituado, nessa linha, como:

(a) sequência de atos que se desdobram e decompõem as eleições, concebidas estas, em toda a sua consumação, como **ato total** ou **fattispecie normativa** a que tendem os atos prévios necessários à sua produção, e cuja observância constitui o único meio de garantir que os pleitos se realizem em plena conformidade com o teor da vontade popular fixado nas leis e segundo ditames de ética e justiça.³⁸

Já antes disso, pelo voto do Min. Celso de Mello, o **STF**, depois de apontar o processo eleitoral como procedimento das eleições políticas, apresenta a sua estrutura sequenciada, dividida em três fases, que se vinculam inteiramente entre si: “(a) **fase pré-eleitoral** (...), (b) **fase eleitoral propriamente dita** (...) e (c) **fase pós-eleitoral**”,³⁹ excluindo da sua estrutura o **contencioso eleitoral**, numa demonstração de que o **processo eleitoral, consagrado no art. 16 da CF**, trata-se de **modalidade processual autônoma**, com pressupostos próprios, que não se confunde com o **processo eleitoral jurisdicional**, destinado à resolução das lides eleitorais.

Por se tratar de uma **fattispecie normativa**, o processo eleitoral estatal, como procedimento de eleições políticas, está inteiramente disciplinado por “**normas instrumentais diretamente ligadas às eleições**”, em uma observação do Min. Moreira Alves, trazida à tona em voto da Min. Ellen Gracie, no STF,⁴⁰ com o que se pode falar em **Direito Processual Eleitoral, em**

sentido próprio, como conjunto de normas disciplinadoras dos atos eleitorais praticados no contexto do procedimento de eleições políticas, ou, com as palavras do Min. Cezar Peluzo, “o conjunto de normas regentes da sequência de atos em que se desdobram e decompõem as eleições”.⁴¹

Esta compreensão do processo eleitoral pelo **STF**, sem apelar para a amplitude e a restrição do sentido da locução, e das consequências daí derivadas, autoriza a adoção dos critérios utilizados na atualidade pela teoria geral do processo para a identificação das várias modalidades processuais.

Assim, como a locução **processo eleitoral** pode ser utilizada para designar outros tipos de processo, além do **processo jurisdicional** (DINAMARCO, 2001, p. 70, n. 8),⁴² como o faz a jurisprudência do **STF**, pode-se dizer que, em matéria eleitoral, “há processos estatais e não-estatais, conforme sirvam ao exercício do poder pelo Estado ou por outra entidade”, sendo que “os processos estatais são **jurisdicionais ou não**” (DINAMARCO, 2001, p. 64, n. 7).

Os **processos eleitorais estatais**, que são de longe os mais importantes politicamente, podem ser **jurisdicionais ou não**.

Os **processos eleitorais estatais jurisdicionais**, ou, mais resumidamente, os **processos eleitorais jurisdicionais** podem ser **constitucional** (**processo eleitoral constitucional**), **penal** (**processo eleitoral penal**) e **civil** (**processo eleitoral civil**), que são instrumentos, respectivamente, da **jurisdição eleitoral constitucional**, da **jurisdição eleitoral penal** e da **jurisdição eleitoral civil**, ou **não-penal**, encontrando-se cada um destes processos eleitorais estatais regulado pelo **Direito Processual Eleitoral Constitucional**, **Direito Processual Eleitoral Penal** e **Direito Processual Eleitoral Civil**.

Os **processos eleitorais estatais não jurisdicionais**, ou, de modo mais sintético, os **processos eleitorais não-jurisdicionais**, podem ser divididos em **processo eleitoral legislativo**, ou, mais propriamente, **processo legislativo eleitoral**, disciplinado pelo **Direito Processual Eleitoral Legislativo**, aplicado pelo Poder Legislativo e pelo TSE na produção das normas eleitorais; **processo eleitoral político**, o complexo de atos eleitorais preordenados para a realização de eleições políticas, inteiramente submetido, como *fattispecie normativa*, à regulação do **Direito Processual Político**, definido como conjunto de normas regentes do procedimento das

eleições políticas, e, por fim, o **processo eleitoral administrativo**, disciplinado pelo **Direito Processual Eleitoral Administrativo**, e destinado a operacionalizar as atividades administrativas diretamente ligadas à realização das eleições.

É escusado dizer que todos estes **processos eleitorais estatais** são **processos eleitorais públicos**, normatizados, no seu conjunto, pelo Direito Processual Eleitoral Estatal, que é, sem sombra de dúvida, **Direito Processual Eleitoral Público**.

Como os **processos eleitorais podem ser estatais ou não-estatais**, os **processos eleitorais não-estatais**, ou, mais diretamente, os **processos eleitorais privados** são utilizados no desempenho de suas atividades pelas entidades não-governamentais, ou, simplesmente, entidades privadas, como partidos políticos, sindicatos, associações, sociedades, fundações.

Daí as duas grandes modalidades de **processos eleitorais privados**, isto é, o **processo eleitoral partidário**, disciplinado pelo **Direito Processual Eleitoral Partidário**, para a prática de **atos eleitorais partidários** relativos não somente à escolha dos dirigentes das agremiações políticas, como também nos casos de filiação e desfiliação dos membros do partido; e, de outro lado, o **processo eleitoral empresarial, associativo ou fundacional**, ou, sinteticamente, o **processo eleitoral empresarial**, aplicado no âmbito dos entes privados sem função política, ou institucional, e que é regulado pelo **Direito Processual Eleitoral Empresarial, Associativo ou Fundacional**, ou, de modo mais genérico, **Direito Processual Eleitoral Empresarial**.

Todos estes ramos do **Direito Processual Eleitoral Não-Estatal** compõem o que se pode chamar mais diretamente de **Direito Processual Eleitoral Privado**, que tem suas normas assentes basicamente nos estatutos desses entes jurídicos de direito privado.

Com base nestas ideias, assim pode ser composto o **quadro das diversas espécies de processos eleitorais**, ponto de partida para a elaboração do quadro dos diversos **Direitos Processuais Eleitorais**, apresentado acima (v. n° 2, *supra*):

PROCESSOS ELEITORAIS

I. Processos Eleitorais Estatais:

1. Processos Eleitorais Jurisdicionais:

1.1 *Processo Eleitoral Constitucional;*

1.2 *Processo Eleitoral Penal;*

1.3 *Processo Eleitoral Civil;*

2. Processos Eleitorais Estatais Não-Jurisdicionais:

2.1 *Processo Eleitoral Legislativo (ou Processo Legislativo Eleitoral);*

2.2 *Processo Eleitoral Político;*

2.3 *Processo Eleitoral Administrativo;*

II. Processos Eleitorais Não-Estatais:

1. *Processo Eleitoral Partidário;*

2. *Processo Eleitoral Empresarial, Associativo ou Fundacional.*

Utilizando-se das palavras autorizadas de Dinamarco, pode-se dizer que “é natural, diante dessa complexa variedade de espécies, que haja diferenças mais ou menos sensíveis entre os processos e os seus fenômenos, com alguma tendência à desagregação metodológica” (Ibid., 2001, p. 64, n. 7); mas ainda assim, a vantagem de serem destacados a complexa variedade de espécies de **processos eleitorais**, e dos vários ramos do Direito Processual Eleitoral é muito maior do que a forte desagregação metodológica a que são submetidos, neste ponto, tanto o **processo eleitoral** como os respectivos ramos do Direito Processual Eleitoral.

Para ver determinado aspecto de um dado cultural, é necessário, por vezes, proceder-se à desconstrução da unidade de categorias jurídicas como o **processo eleitoral** ou o **direito processual eleitoral**. E, não obstante o aparente lado desagregador de todo método desconstrutivista, a visão detalhada da realidade jurídica termina por facilitar a reconstrução mais consistente da unidade dos institutos jurídicos, como o processo eleitoral, ou de sistemas normativos, como o direito processual eleitoral.

A Unidade do Direito Processual Eleitoral

Apesar dessa multiplicidade de ramos do **Direito Processual Eleitoral**, em função mesmo da complexa variedade de **processos eleitorais**, que são regidos em sua autonomia por conjuntos normativos específicos, não se pode deixar de buscar, no âmbito da **teoria do processo eleitoral**, a unidade metodológica do Direito Processual Eleitoral.

A unidade (não a uniformidade) do **Direito Processual Eleitoral**

deve ser construída a partir de polos metodológicos, dos quais o mais amplo dele, nesta matéria, é o **poder político** dos entes estatais e o **poder social** dos entes não-estatais.

O Direito Processual vem sendo compreendido, atualmente, como a **disciplina do exercício do poder** (DINAMARCO, 2001, p. 58, n. 6), e o processo como “instrumento do exercício do poder, seja ou não jurisdicional” (DINAMARCO, 2001, p. 223, n. 129, nota 234).

O **Direito Processual Eleitoral**, por sua específica natureza política, pode ser compreendido, mais do que qualquer outro Direito Processual, como o **conjunto de normas disciplinadoras do exercício do poder**, quer seja o **poder social** das organizações privadas, quer seja, o **poder político**, das organizações estatais.

Cabe, então, à doutrina eleitoral, a partir deste polo metodológico, construir a unidade do Direito Processual Eleitoral, respeitando a diversidade dos seus respectivos ramos, em função dos diferentes tipos de processo eleitoral que cada um deles regula, para definir os seus institutos centrais, os seus objetivos, os seus princípios gerais.

Só depois deste trabalho de maturidade científica pode-se adotar um **Código de Processo Eleitoral** que sirva tanto aos protagonistas dos diversos processos eleitorais quanto à ciência processual eleitoral.

À Guisa de Conclusão

Não é admirar a complexa variedade de processos eleitorais e dos seus respectivos direitos processuais eleitorais.

Mais do que qualquer outro ramo do direito, o Direito Eleitoral está inteiramente processualizado, inclusive em suas pequenas particularidades, o que se justifica por se tratar de um direito político, indispensável às democracias, gerando, assim, esses vários instrumentos de ação, que são os processos eleitorais, com os seus respectivos microssistemas normativos, que são os diversos ramos do Direito Processual Eleitoral.

Não obstante essa diversidade de processos e direitos processuais eleitorais, não se pode perder de vista a unidade do Direito Processual Eleitoral, que, entretanto, deve ser construído pela doutrina eleitoral, com espírito científico e paciência beneditina, sem cair todavia no pecado da uniformi-

dade, porquanto o Direito Processual Eleitoral, no Estado Democrático de Direito, é plural, por excelência.

Assim, resta ao estudioso do tema lançar mão da tecnologia jurídica conceitual, desenvolvida pela teoria geral do processo, e construir, a partir de um determinado polo metodológico, a **Teoria do Direito Processual Eleitoral**, fugindo à tentação de uniformizar o que por si é tão diverso ou plural quanto as democracias.

Notas

1 V. Coêlho (2008, p. 303): “O direito eleitoral processual objetiva estudar a matéria inerente à **forma com que é exercida a jurisdição** com vistas à organização das fases necessárias ao escrutínio popular que define os mandatários que, em nome do povo, irão exercer o democrático poder estatal, nas funções legislativa e executiva”.

2 V. Cândido (2006, p. 539): “**O Direito Eleitoral tem o seu Processo Penal Eleitoral próprio**, não dependendo, na essência, do Processo Penal comum. Carece ele, porém, de um **processo eleitoral para questões extrapenais, sendo este um dos defeitos desse ordenamento jurídico**. Salvo alguns procedimentos isolados, geralmente previstos em leis que vigem paralelamente ao Código Eleitoral – como a Lei Complementar nº 64, de 18.5.90, onde se encontram alguns ritos procedimentais -, **não há um processo eleitoral previamente definido, comum ao funcionamento dos institutos eleitorais não-criminais, o que obriga o intérprete ou o aplicador da lei a adotar o Código de Processo Civil na maioria das questões processuais**”.

3 V. Costa (2008, p. 259-261): “*Há inúmeras normas impondo ao juiz eleitoral o exercício da função administrativa*” (p. 260), e que, nesse caso, “*estará ele agindo na qualidade de administrador do processo eleitoral*” (p. 261). “*Dessarte, quando nomeia mesários, ou indica os locais para a instalação de sessões eleitorais, ou quando fiscaliza seus subordinados, exerce atividade meramente administrativa, como administrador do prélio eleitoral*” (p. 260). Não obstante, “*tem faltado à doutrina um critério claro para fazer a distinção entre as diversas formas assumidas pela atividade do juiz eleitoral*” (p. 259), principalmente no tocante às distinções entre funções administrativas e as atividades próprias da jurisdição voluntária.

4 V. tópico nº 6, *infra* – *A Construção da Dogmática Jurídica do Processo Eleitoral* –, de que consta o **quadro das diversas espécies de processo eleitoral**, que constituem ponto de partida para a elaboração do quadro dos diversos Direitos Processuais Eleitorais, ora esboçado.

5 ADI 3.741-2/DF. “**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.300/2006 (MINI-REFORMA ELEITORAL). ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEI ELEITORAL (CF, ART. 16). INOCORRÊNCIA. MERO APERFEIÇOAMENTO DOS PROCEDIMENTOS ELEITORAIS. INEXISTÊNCIA DE ALTERAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL. PROIBIÇÃO DE DIVULGAÇÃO DE PESQUISAS ELEITORAIS QUINZE DIAS ANTES DO PLEITO. INCONSTITUCIO-**

NALIDADE. GARANTIA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DO DIREITO À INFORMAÇÃO LIVRE E PLURAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO DIRETA.

I - Inocorrência de rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos e dos respectivos candidatos no processo eleitoral.

AGONISTAS PRINCIPAIS: AS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS E OS PROPRIOS CANDIDATOS.

- A APLICAÇÃO DESSE PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL ESTA A DEPENDER DA DEFINIÇÃO, A SER FEITA POR ESTA CORTE, DO SIGNIFICADO DA LOCUÇÃO “PROCESSO ELEITORAL”, BEM ASSIM DO ALCANCE E CONTEUDO DE SUA NOÇÃO CONCEITUAL, DE QUE DERIVARAO OS EFEITOS DE ORDEM JURÍDICO-TEMPORAL CONDICIONANTES DA PRÓPRIA VIGÊNCIA, EFICÁCIA E APLICABILIDADE DA LEI IMPUGNADA.

- REMETE-SE A PRELIMINAR DE MÉRITO A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA DA AUTORA, IDENTIFICADA COMO “ENTIDADE DE CLASSE,” TENDO EM VISTA QUE O CONCEITO QUE A EXPRESSAO ENCERRA NÃO SE ENCONTRA EFETIVAMENTE DEFINIDO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTE: ADIN 49-DF.

- É DE INDEFERIR A MEDIDA LIMINAR QUANDO JA EXHAURIDOS OS EFEITOS POSSIVEIS NA NORMA IMPUGNADA, NÃO HAVENDO MAIS QUE COGITAR DO “PERICULUM IN MORA”. (ADI 353 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 05/09/1990, DJ 12-02-1993 PP-01450 EMENT VOL-01691-01 PP-00005).

9 V., por todos, Coêlho (2008, p. 303-304), ao escrever que “processo eleitoral em sentido lato são as fases organizativas, tais como registro de candidatos, campanha eleitoral, votação, apuração e diplomação. Processo eleitoral em sentido estrito é o chamamento da justiça eleitoral para resolver os conflitos inerentes às eleições”.

10 **Art. 32 da Resolução nº 19.406/95, do TSE: “O estatuto do partido deverá conter, entre outras, normas sobre:** I – (...); II – (...); III – (...); IV - modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competência dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e **processo de eleição** dos seus membros; V - fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa; VI - condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas; VII - finanças e contabilidade, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despende com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nestas instruções; VIII - critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido; IX- procedimento de reforma do programa e do estatuto (Lei nº 9.096/95, art. 15, I a IX).

11 Art. 44, V, do Código Civil. “Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado: (...) V - os partidos políticos”.

12 Lei 9.096/95. Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

13 Art. 59, Parágrafo Único, do Código Civil. “Art. 59. Compete privativamente à assembleia geral: (...). Parágrafo único. Para as deliberações a que se referem os incisos I e II deste artigo é exigido deliberação da assembleia especialmente convocada para esse fim, cujo quorum será o estabelecido no estatuto, bem como os critérios de eleição dos administradores”.

14 Art. 21, V, da Lei nº 5.764/71. “Art. 21. O estatuto da cooperativa, além de atender ao disposto no artigo 4º, deverá indicar: (...) V - o modo de administração e fiscalização, estabelecendo os respectivos órgãos, com definição de suas atribuições, poderes e funcionamento, a representação ativa e passiva da sociedade em juízo ou fora dele, o prazo do mandato, bem como o processo de substituição dos administradores e conselheiros fiscais;”

15 Art. 47 e § 2º da Lei 5.764/71. “Art. 47. A sociedade será administrada por uma Diretoria ou Conselho de Administração, composto exclusivamente de associados eleitos pela Assembleia Geral, com mandato nunca superior a 4 (quatro) anos, sendo obrigatória a renovação de, no mínimo, 1/3 (um terço) do Conselho de Administração. (...)”

§ 2º A posse dos administradores e conselheiros fiscais das cooperativas de crédito e das agrícolas mistas com seção de crédito e habitacionais fica sujeita à prévia homologação dos respectivos órgãos normativos”.

16 Lei nº 6.404/76, “Art. 18. O estatuto pode assegurar a uma ou mais classes de ações preferenciais o direito de eleger, em votação em separado, um ou mais membros dos órgãos de administração.”

17 V. Abrão (apud COSTA MACHADO, 2010, p. 114), ao escrever que “o processo eleitoral é o conjunto de regras que dispõe sobre as eleições”.

18 V. **Instituzioni di diritto processuale**, § 3º, p. 9 (apud DINAMARCO, 2001, p. 63, nº 7, nota 1).

19 Dinamarco (Ibid., p. 66), chegando a anotar que “existem ainda formas menos perceptíveis de processos e decisões, no seio de entidades não estruturadas explicitamente em face do direito, como a família e as favelas” (Ibid., 2001, p. 63, nº 7, nota 1).

20 Art. 16 da CF. “Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.

21 STF, ADI 3.741-2/DF, rel. MIN. RICARDO LEWANDOWSKI, que cita, no ponto, o MIN. NÉRI DA SILVEIRA – “O Ministro Néri da Silveira, atento à problemática, ao pronunciar-se sobre o tema em trabalho acadêmico, bem observou que existe ‘uma relação de implicação entre democracia e processo eleitoral’, sublinhando que o fim último consiste exatamente em permitir que se revele ‘a verdade eleitoral’” (p.191). (ADI 3741, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2006, DJ 23-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02265-01 PP-00171).

22 V. Gomes (2010, p. 191), ao anotar que “no Direito Eleitoral, o termo ‘processo’ assume duplo sentido: um amplo, outro restrito”.

23 V. Gomes (2010, p. 191-192), ao escrever que, “em sentido amplo, (o processo eleitoral) significa a complexa relação que se instaura entre candidatos, partidos políticos, coligações, Justiça Eleitoral, Ministério Público e cidadãos com vistas à concretização do sacrossanto direito de sufrágio e escolha dos ocupantes dos cargos públicos-eletivos em disputa. O procedimento, aqui, reflete o intrincado caminho que se percorre para a realização das eleições, desde a realização das convenções pelas agremiações políticas até a diplomação dos eleitos. Em geral, quando se fala em processo eleitoral, é a este sentido que se quer aludir.” E, noutra parte, volta a dizer que “o início do processo eleitoral – em sentido amplo – coincide com as convenções partidárias para a escolha de candidatos e deliberações sobre coligação. Concluída a convenção, já se pode pleitear o registro de candidaturas. Assim, seu marco inicial pode ser fixado no dia 10 de junho do ano das eleições. A partir daí é que efetivamente começa a marcha rumo ao pleito”.

24 V. Barros (2010, p. 34-35, n. 6 e 6.1), quando escreve: “A relação processual eleitoral é sempre de Direito Público. Nela se encontra a presença dos seguintes sujeitos da dita **relação processual eleitoral**: a) o cidadão brasileiro, sujeito de direitos políticos; b) o partido político; c) o pré-candidato; d) o candidato a eleição; e) o candidato eleito; f) o juiz eleitoral ou tribunal (**TRE** ou **TSE**); g) o Ministério Público Eleitoral”. E, mais adiante: “A relação processual eleitoral gera direitos e obrigações. Os direitos processuais eleitorais são os seguintes: a) direito de ação, exercido pelo sujeito ativo; b) direito de defesa, exercido pelo sujeito passivo”.

25 V. Costa T. (2004, p. 29, n. 1.4, nota 12, p. 117, n. 7.2), onde se lê, respectivamente: “Dá-se, também, genericamente, a denominação de processo eleitoral a **todo complexo de atos relativos à realização de eleições**, atos esses que vão desde a escolha de candidatos, em convenções partidárias, até sua eleição e diplomação. Durante toda essa trajetória de atos, ficam eles sob a tutela da justiça eleitoral, que tem sua competência exaurida com a diplomação dos candidatos. (...)”. E, em outra parte, lê-se ainda no mesmo autor, que “embora a **diplomação** não se configure um ato judicial propriamente dito, revestindo-se mais de feições de um ato administrativo, ele é **o ponto culminante de todo um sucessivo complexo de atos administrativo-judiciais relativos ao procedimento eleitoral como um todo, que vai desde a escolha dos candidatos em convenção partidária, até sua eleição, proclamação e diplomação**”.

26 V. STF. ADI 3.741-2/DF, rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJ. 23.02.2007, p. 191/192, onde se lê: “**o processo eleitoral**, com efeito, **numa democracia, deriva sua legitimidade de um conjunto de procedimentos, aperfeiçoados de tempos em tempos**, que se destinam a evitar, o tanto quanto possível, a ocorrência de deformações e desequilíbrios, conferindo a mais ampla credibilidade ao seu resultado final”.

27 V. Coêlho (2008, p. 303), onde se lê: “O direito eleitoral processual objetiva estudar a matéria inerente à **forma com que é exercida a jurisdição** com vistas à organização das fases necessárias ao escrutínio popular que define os mandatários que, em nome do povo, irão exercer o democrático poder estatal, nas funções legislativa e executiva. **É o ramo do direito que mais proximamente contribui para a prevalência de uma autêntica democracia**. Cuida-se não apenas da resolução dos litígios decorrentes das eleições, como também das **diversas fases para sua organização**.”

28 V. Ferreira (2009, p. 126), verbete “**amplo**”, onde se lê: “8. Sem restrições; ilimitado;”, e p. 38, verbete **estrito**, onde se lê: “1. rigoroso, exato; 2. (...); preciso, restrito”.

29 V. Costa Tito (2004, p. 30), onde se lê: “o objeto dessa relação processual será sempre ligado à organização e ao exercício de direitos políticos, na sua expressão mais ampla, incluindo-se precipuamente o direito de votar e ser votado”.

30 Ibid., 2004, p. 29, onde se lê: “**o processo eleitoral, como é óbvio, é o veículo pelo qual se estabelece e se exercita a relação processual no âmbito do Direito Eleitoral**”.

31 V. Coêlho (2008, p. 305), ao escrever que “**o Processo Eleitoral não abrange disputas partidárias**. As disputas partidárias, em princípio, não são matérias eleitorais (...). Contudo, o partido político é pessoa jurídica de direito privado e **os conflitos intrapartidário e entre partidos são matérias do direito comum**. Na hipótese de um partido expulsar ou desfiliar alguém de seus quadros ou efetuar uma intervenção sobre determinado diretório partidário, destituindo-o e compondo Comissão Provisória, ter-se-ia uma **matéria da justiça comum**, estranha ao processo eleitoral. Evidenciando que **a matéria intrapartidária não se inclui na competência da justiça eleitoral**. Isso porque na disputa partidária não se discute a eleição de representante popular para os poderes executivos e legislativos. Debate-se sobre quem ocupará os cargos de direção do partido, sobre a existência ou não de um diretório, sobre a legitimidade de uma deliberação, enfim temas que não possuem interferência, ainda que reflexa, nas eleições”.

32 V. Coêlho (2008, p. 306), onde se lê que “**as eleições para os cargos de direção do Poder Judiciário (...), não são matérias afeitas ao processo eleitoral**” e que “são regulamentadas pelos seus Regimentos Internos” sendo que “**o direito eleitoral informa apenas subsidiariamente tais eleições**”.

33 V. Ibid., 2008, p. 306, onde se lê “o exercício do mandato também não é matéria abrangida pelo processo eleitoral. (...) Esta cuida do acesso aos mandatos pela via das eleições, não versando sobre como tal mandato é exercido. A justiça eleitoral apenas intervém no exercício do mandato quando julga ação decorrente das eleições”.

34 V. Cândido (2010, p. 123), n. 5.5, onde o autor apresenta a estrutura do processo eleitoral *stricto sensu*: “Processo Eleitoral Stricto Sensu: 1ª Fase: Preparatória: - 1º Momento: Convenções Partidárias; - 2º Momento: Registro dos Candidatos; - 3º Momento: Propaganda Eleitoral; 4º Momento: Medidas Preliminares à Votação e Apuração; 2ª Fase: Votação; 3ª Fase: Apuração; 4ª Fase: Diplomação. Após a implementação do voto eletrônico, já se pode falar em três fases do processo eleitoral, e não mais em quatro, a saber: **Preparatória, Votação/Totalização e Diplomação**.”

35 (GOMES, 2010, p. 191-192), ao escrever que “já, em sentido estrito, a expressão ‘processo eleitoral’ apresenta o mesmo significado inicialmente referido (isto é, de ‘instrumento de exercício do poder jurisdicional’). Nesse sentido, é, individualizado, veiculando pedido específico entre partes bem definidas. A ele se aplica subsidiariamente o Código de Processo Civil. Ora se apresenta em sua feição clássica, em que se divisa uma relação triangular, da qual participam autor, juiz e réu; é isso o que ocorre em ações como impugnação de mandato eletivo, investigação judicial eleitoral, captação ilícita de sufrágio ou conduta vedada. Ora se apresenta na forma de relação linear, integrada por um requerente e pelo órgão judicial, tal qual ocorre no pedido de registro de candidatura”.

36 V. STF, ADI 3.685-8/DF, rel. Min. Ellen Gracie, j. 28.03.2006, DJ 10.08.2006, p. 216.

37 V. STF, ADI 353-4/600; ADI 354; ADI 3.345; ADI 3.685-8; ADI 3.741-2.

38 V. STF, ADI 3.685-8/DF, rel. Min. ELLEN GRACIE, j. em 22.03.2006, DJ 10.08.2006, p. 250.

39 V. STF, ADI 3.545/DF, rel. Min. CELSO DE MELLO, j. 25.08.2005, DJ 19.08.2010.

40 V. STF, ADI 3.685-8/DF, p. 218.

41 V. STF, ADI 3.685-8/DF, p. 250.

42 V. Dinamarco (2001, p. 70, n. 8), ao escrever que “(não) é antigo, na doutrina, o emprego do vocábulo processo, fora do âmbito do direito processual stricto sensu. O mais usual é reservá-lo para designar o processo jurisdicional”, até porque, assinala Dinamarco, em uma outra obra de sua autoria, “na linguagem dos processualistas menos modernos não haveria processo quando não se cuida do exercício da função jurisdicional, uma vez que processo seria puro instrumento da jurisdição e nada mais” (V. DINAMARCO, **Vocabulário do Processo Civil**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 223, n. 129).

REFERÊNCIAS

- BARROS, Francisco Dirceu. **Direito processual eleitoral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro**. 14. ed. Bauru-SP: EDIPRO, 2010.
- _____. **Direito penal eleitoral & Processo penal eleitoral**. Bauru-SP: EDIPRO, 2006.
- COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito eleitoral e Processo eleitoral – Direito penal eleitoral e Direito político**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- COSTA MACHADO, Antônio Cláudio (Org.) e FERRAZ, Anna Cândida da Cunha (Coord.). **Constituição Federal Interpretada**. Barueri-SP: Manole, 2010.
- COSTA, Tito. **Recursos em matéria eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**, 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- _____. **Processo civil empresarial**. São Paulo: Malheiros, 2010.
- _____. **Vocabulário do processo civil**. São Paulo: Malheiros, 2009.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. Coordenação de Marina Baird Ferreira e Margarida dos Anjos. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009.
- GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- LUHMANN, Niklas. Legitimação pelo procedimento. In: DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 64. nota 2.
- SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio Luís. **Direito eleitoral: para compreender a dinâmica do poder político**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- VELLOSO, Carlos Mário da Silva; e AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

A REAVALIAÇÃO DA PRÁTICA DOS TRIBUNAIS ELEITORAIS QUANDO DO EXERCÍCIO DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO ESPECIAL

Raimundo Eufrásio Alves Filho*

RESUMO: O recurso especial, além da proteção direta de um suposto direito do interessado, visa, sobretudo, manter hígida a própria ordem jurídica; razão porque não pode, a todo custo, ser impedido de subir à instância competente para o seu conhecimento e julgamento. A tarefa do tribunal local, quando diante de um recurso especial, está vinculada ao exame dos seus requisitos de admissibilidade, não devendo, portanto, analisar a questão de mérito, matéria de competência dos Tribunais Superiores. Nesse contexto, a arguição de relevância surge como uma alternativa de controle de interposição dos recursos dirigidos às cortes superiores, sem sacrifício a clássicos e intangíveis conceitos da teoria geral do direito.

PALAVRAS-CHAVES: Recurso especial. Juízo de admissibilidade. Arguição de relevância.

O Processo Civil Como Instrumento Indispensável na Prestação do Serviço Público de Justiça

Sabemos que o grande **desafio do processo civil** neste **novo milênio** é, sem a menor dúvida, **tornar-se instrumento indispensável** na **prestação do serviço público de justiça**, serviço este que **deverá vir** marcado principalmente pela **efetividade**. Disso todos **já sabemos**, até porque **já se transformou em verdadeiro mantra, anunciado e propalado em todo** e qualquer **debate** ou **evento** que **envolva sugestões** para **tirar o sistema de justiça**, como um todo, da **desfuncionalidade** e **ineficiência** que lhe atribuem secularmente.

* Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (biênio 2009-2011); Desembargador do Tribunal de Justiça; Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí.

SUGESTÕES

- **Despojar o Processo Civil de formalidades desnecessárias.**
- **Reduzi-lo à observância das fórmulas indispensáveis a garantir a defesa dos interesses e direitos em jogo e assegurar a justiça das decisões.**

Dentre as **sugestões mais ouvidas** e decantadas por **aqueles** que se **debruçam sobre o assunto**, o **despojamento do processo civil** de todas as **formalidades desnecessárias** é o que **mais tem recebido adesão**, justamente por **reduzi-lo à observância apenas das fórmulas que se fizerem indispensáveis a garantir a defesa dos interesses e direitos** que estejam **em jogo** e **assegurar a justiça das decisões**, a **fim** de que possam ter **adequada eficácia**, relativamente às **partes** e aos **terceiros** que, de algum modo, **restem submetidos aos efeitos da coisa julgada**.

PREVISÃO LEGAL

Art. 224 do CPC, verbis:

- “Quando a Lei prescrever determinada forma, sem cominação de nulidade, o Juiz considerará válido o ato se, realizado de outro modo, lhe alcançar a finalidade.”

Neste ponto, **saudável e merecidamente aplaudida** a **introdução** da **norma** contida no **art. 224 do Código de Processo Civil**, ao **dispor** que, “quando a lei prescrever determinada forma, sem cominação de nulidade, o juiz considerará válido o ato se, realizado de outro modo, lhe alcançar a finalidade”. **Aí está**, de forma eloquentemente resumida, a **intenção do legislador processual de desprezar as formalidades consideradas inúteis**, como **vem acontecendo**, na prática, e **espero** que **continue sempre a ocorrer**.

Confesso, e entusiasticamente, que **referida medida constitui pequeno passo na direção de um sistema processual brasileiro mais enxuto, ágil e tempestivo**, mas **não podemos, jamais, imprimir a essa tendência extensão demasiada e sem limites**.

A minha preocupação, no entanto, reside na **possibilidade** de se **englobar** nesse comportamento o **desprezo** e a **negação a institutos** e **postula-**

dos clássicos da ciência jurídica, apenas para fazer face a necessidades de ordem eminentemente prática, porque **assim está a exigir o sistema de justiça como um todo.**

O Processamento e o Julgamento dos Recursos Especiais Juízo de Admissibilidade e Mérito Recursal

Quando de **minha atuação na Justiça Comum**, já **estranhava** os procedimentos de **processamento e julgamento dos recursos especiais**, quando eram **confundidos, por** puro **comodismo** ou **falta de conhecimento técnico, o juízo de admissibilidade com o mérito recursal**, especialmente **quando estes eram aviados com fundamento no art. 105, III, “a”, da Constituição Federal.** Somente para **relembrar**, declinemos a sua redação, *in verbis*:

- Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

(...)

III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:

a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência.

Como facilmente se compreende, **a instância competente**, não somente **para julgar os recursos especiais**, como **também para exercer o juízo de admissibilidade**, é o **Colendo Superior Tribunal de Justiça-STJ**, sem margem a qualquer **outra interpretação**, seja restritiva ou ampliativa.

O Juízo Provisório de Admissibilidade e a Análise do Mérito Recursal pelo Tribunal Local

No entanto, o que **presenciei** foi **escancarado e injustificado afastamento dessa regra constitucional**, uma vez que o **Tribunal local, extrapolando suas competências e atribuições, além de exercer o permitido juízo provisório de admissibilidade** (veja-se, juízo provisório de admissibilidade), ainda **adentra na análise do mérito recursal**, e aí o **resultado prático** é que, **dificilmente, um recurso especial chegaria à instância superior competente para o seu conhecimento e julgamento.**

Senhores Presidentes, como todos já perceberam, **não estou a tratar de assunto novo ou inédito**, mas, pelo contrário, **já foi alvo de acirrados debates doutrinários e jurisprudenciais**, com ilustres adeptos cerrando fileiras dos dois lados. Por isso, a **minha única pretensão é reacender discussão em torno de tema que inquieta a tantos que primam pela exaçação no cumprimento das técnicas que nos são oferecidas pela nossa ciência jurídica**, especialmente **agora que estamos em tempos** em que as **palavras de ordem apontam para a reforma da legislação processual comum e eleitoral**.

A Posição Jurisprudencial que Diz não Haver Usurpação de Competência por Parte dos Tribunais Locais

Assim é que, para **aqueles que não vislumbram qualquer irregularidade nessa forma de proceder dos tribunais locais**, **apegam-se** invariavelmente em **construção jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça-STJ**, na qual se afirma **não existir usurpação de competência por parte dos tribunais locais ao negarem seguimento ao recurso especial**, sob o **fundamento de que não houve violação à lei federal**. A **síntese de tal entendimento**, colhida a partir de reiterados julgados, **é a seguinte, *verbis***:

Não há se falar em usurpação de competência quando o juízo monocrático de admissibilidade adentra no mérito do recurso especial, uma vez que o tribunal de origem, ao não acolher o apelo extremo pela alínea “a”, em face dos pressupostos constitucionais (art. 105, III, “a”, da CF), deve verificar se o acórdão contrariou ou negou vigência a dispositivo de lei federal, o que corresponde, na realidade, à análise do próprio mérito da controvérsia.

Como **forma de demonstrar a profundidade e importância da questão ora versada**, o eminente **Min. NILSON NAVES**, no julgamento do **REsp 45.672-0**, chegou a enfrentar, inclusive, as sempre **magistrais ponderações doutrinárias feitas pelo Professor José Carlos Barbosa Moreira**, nos seguintes termos:

Reconheço a autoridade de José Carlos Barbosa Moreira, em lição magistral e tão fascinante, mas, é bom que se sublinhe, no julgamento do recurso dito extraordinário, não é essa a técnica seguida por este Tribunal, nem pelo STF, de há muitos anos. Aliás, se acolhida a lição do mestre, o recurso extraordinário em

gênero, de que são espécies o recurso extraordinário (matéria constitucional) e o recurso especial (matéria infraconstitucional), transformar-se-ia em recurso ordinário, simplesmente. O STJ não daria conta dos processos (aliás, já não vem dando conta!), tal a facilidade para a interposição do especial. Em consequência, o recurso perderia a nobreza e o motivo de sua criação. Enfim, o tribunal deixaria de cumprir sua missão constitucional (a de guarda das leis e dos tratados federais, a de manter a sua supremacia, o seu primado ou a sua unidade, ou a de assegurar por esta Federação afora a inteireza positiva, a validade, a autoridade e a uniformidade de interpretação das leis federais) e estaríamos precisando talvez de um Superior em cada Estado-membro e, depois e acima deles, de um outro tribunal.

Como se vê, o **Superior Tribunal de Justiça não faz** a devida **distinção** entre **juízo de mérito e de admissibilidade**, o que, na prática, **podrá conduzir à absurda conclusão de que o recurso**, sendo **conhecido**, necessariamente **é provido**, quando todos nós sabemos que, por ser lição comezinha, a **matéria referente à sua admissibilidade**, por ser preliminar, **não pode condicionar o teor do julgamento do mérito do recurso.**

Em assim persistindo, **tal prática vai de encontro a regras e princípios clássicos da teoria geral dos recursos, recebendo**, por isso mesmo, as mais **acerbas e justas críticas** por parte da quase unânime doutrina pátria.

Distinção entre Juízo de Mérito e de Admissibilidade

O que aprendemos é que, no **julgamento de todo e qualquer recurso**, inicialmente **serão analisados os requisitos de admissibilidade** e, acaso sejam **positivos**, **passa-se à apreciação** de seu **mérito.**

Os requisitos de admissibilidade, por serem **matéria de ordem pública, podem ser conhecidos**, de ofício, em **qualquer tempo e grau de jurisdição** (art. 267, § 3º, do CPC), e, nos casos em que o **recurso é apreciado por instância recursal distinta**, o **juízo de admissibilidade é feito em duplicidade**, ou seja, **perante o juízo no qual o recurso foi interposto** e também **perante o juízo competente para julgá-lo.**

E mais: **o juízo de admissibilidade exercido pelo órgão prolator da decisão recorrida**, no entanto, **não é definitivo** e, se **negativo**, **comportará sempre recurso para o órgão competente ad quem**, haja vista que a este cabe **proferir a decisão definitiva acerca da admissibilidade do recurso**, sob **pena de usurpação de competência.**

Estando **presentes** todos os **requisitos de admissibilidade** e **observadas** as **peculiaridades de cada espécie recursal**, o órgão *ad quem* **deverá adentrar** na **análise do mérito do recurso**, dando-lhe ou negando-lhe provimento.

Estes são, em linhas gerais, os **lineamentos** que devem **nortear o intérprete e aplicador do direito** quando **diante** da interposição de um **recurso especial**, **devendo**, por isso mesmo, empreender a **indispensável distinção entre juízo de mérito e de admissibilidade**.

É de capital importância, pois, **saber se o tribunal “não conheceu”** do **recurso** ou **negou-lhe provimento**, principalmente para **fins** de se **fixar** o **exato momento do trânsito em julgado da decisão recorrida** com as **consequências daí advindas**, como a **contagem do prazo para a propositura da ação rescisória**, bem como **para a delimitação da competência para julgar a ação a ser ajuizada**.

Observe a dicção do **art. 542, § 1º, do Código de Processo Civil**, *verbo ad verbum*:

- Art. 542. Recebida a petição pela secretaria do tribunal, será intimado o recorrido, abrindo-se-lhe vista, para apresentar contra-razões (Redação dada pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001).

§ 1º Findo esse prazo, serão os autos conclusos para admissão ou não do recurso, no prazo de 15 (quinze) dias, em decisão fundamentada (Incluído pela Lei nº 8.950, de 13.12.1994).

Não é necessário muito esforço para se descortinar que a **tarefa do tribunal local**, quando **diante de um recurso especial**, está inexoravelmente **vinculada ao exame dos seus requisitos de admissibilidade**, e isso **decorre**, não somente dessa expressa **menção normativa**, mas de **questões** da mais **pura lógica**, uma vez que o **tribunal a quo** acabara de **proferir acórdão** negando o **pleito** daquele que interpõe o **apelo extraordinário**.

Isenção e Imparcialidade do Tribunal A Quo para Analisar o Mérito do Recurso Interposto

Notório e incontroverso, pois, que **tal tribunal não dispõe da necessária isenção e imparcialidade para analisar a questão de mérito do novo recurso interposto** e dizer se o **acórdão proferido contraria ou não a legislação federal**.

A verdade é que o **juízo de admissibilidade exercido pelo tribunal local** é sempre **provisório**, funcionando como uma espécie de **filtro para evitar a subida de recursos** que **não demonstrem** a mínima **viabilidade** de **alterar a situação jurídica** de seu autor, **servindo apenas como instrumento para protelar o desfecho do curso do processo**.

Assim, **diante dessa constatação** de que o **juízo de admissibilidade do tribunal local é sempre provisório**, a ilação que se faz, em **sendo o mesmo positivo**, é que **nada poderá impedir o STJ de exercer um novo juízo de admissibilidade**, até porque **este é o tribunal competente para julgar tal recurso** e, por essa razão, deve reavaliar as questões relativas à sua admissibilidade.

Descabe ao Tribunal Local Empreender Qualquer Juízo ou Pronunciamento Acerca do Acerto da Decisão Atacada

Traga-se a contexto, nesse ponto, a **lição** do preclaro **Barbosa Moreira**: “**Não compete ao presidente ou ao vice-presidente examinar o mérito do recurso extraordinário ou especial, nem lhe é lícito indeferir-lo por entender que o recorrente não tem razão: estaria, ao fazê-lo, usurpando a competência do STF ou do STJ**”.

Dúvida nenhuma resta, pois, que **descabe ao tribunal local empreender qualquer juízo ou pronunciamento acerca do acerto da decisão atacada**, sob **pena de inadmissível usurpação de competência do tribunal superior**. O **acerto da decisão colegiada**, quando **fazemos a necessária e obrigatória distinção**, **não integra** nem de longe o **juízo de admissibilidade**, já que é **matéria que se devolve à Corte Superior**, por **força até de previsão constitucional**.

A Análise da Efetiva Negativa de Vigência da Lei Federal Constitui Mérito do Recurso Especial

De fato, a **análise da efetiva negativa de vigência da lei federal constitui mérito do recurso especial**, cuja **competência para decidir cabe única e exclusivamente ao órgão constitucionalmente instituído** para tanto: o **Colendo Superior Tribunal de Justiça**.

Detendo-se sobre a confusão que se faz em torno da matéria, **assim** preleciona **Nelson Luiz Pinto**:

Com efeito, procedendo da forma como vem fazendo, está o STJ dando péssimo exemplo aos presidentes e vice-presidentes dos tribunais estaduais, encarregados de exercer o primeiro juízo de admissibilidade do recurso especial. Se esse procedimento ainda se justifica no próprio STJ, que tem também competência para o exame do mérito do recurso especial, o mesmo não ocorre e não se justifica, em hipótese alguma, sendo até mesmo inconstitucional, se adotado nos tribunais a quo, a quem a lei confere competência exclusiva para o juízo de admissibilidade do recurso.

Pela sua autoridade, oportuno que **se recorra** novamente ao escólio de **Barbosa Moreira**, quando faz ressaltar que as diferentes hipóteses de “**cabimento dos recursos especial e extraordinário**” não podem comportar “**significados distintos para a expressão “não conhecer”, ou, em outras palavras, “não conhecer do recurso especial interposto pela letra “a” não pode, em absoluto, significar coisa diferente de “não conhecer do recurso especial” interposto pela letra “c” do dispositivo constitucional. Em direito, como em toda a ciência, as denominações têm de ser unívocas**”.

Em judicioso artigo publicado na *Revista CEJ, Brasília Ano XIII, n. 45, p. 77/85, junho 2009*, o **Min. Luis Felipe Salomão**, do **Superior Tribunal de Justiça** deixa antever que tal **posição defensiva** daquele **Tribunal Superior** já começa a **ceder passo a um novo entendimento**, invocando, para tanto, a **lição** do atualíssimo **DWORKIN**, cujas passagens **mais agudas transcrevo, in litteris**:

(...) o renomado professor, em sua tese de examinar o “direito” como unidade, propõe ao juiz trabalhar com um sistema jurídico integrado de regras e princípios, no qual se pode extrair, sempre, as melhores soluções para os hard cases.

Utilizando-se do juiz imaginário, Hércules, compara o trabalho do magistrado ao de um romancista que participa de uma obra coletiva, que, ao redigir o seu capítulo, não pode desconsiderar o que já estava escrito. Afirma que assim também o juiz deve considerar o “sistema” de direito, interpretando-o com justiça e equidade, de modo a extrair a melhor interpretação para o caso concreto. Essa interpretação deve ser global, deve ir das regras e dos dispositivos constitucionais mais fundamentais aos detalhes do direito privado. A melhor interpretação é aquela que faz dessa estrutura complexa a melhor estrutura política, e das decisões e leis passadas, o melhor resultado possível.

Ao interpretar as palavras do renomado mestre, o **eminente Ministro assegura** que o **juiz não deve ser neutro nos julgamentos**, porém **não deve considerar standards elaborados previamente**, de acordo com a equidade, **para afastar**, quanto possível, **suas convicções pessoais**.

Trata-se, sem a menor dúvida, de **visão que desconstrói a teoria positivista**, para **permitir ao julgador**, na **ausência de regra** visando à **solução da questão**, valer-se do próprio sistema para solucioná-la, **mantendo-lhe** a integridade dos “**princípios fundamentais**”.

Tal assertiva, do ângulo que se pretender considerar, **vem ao encontro da necessidade de se repensar a orientação jurisprudencial** do **Superior Tribunal de Justiça**, já que **vulnera**, abertamente, tanto **regras jurídicas** como **princípios fundamentais**, tudo mascarado com um pragmatismo de todo insustentável.

Em **remate**, **traz à lembrança** a peremptória **advertência** de **Barbosa Moreira**:

O que se espera da lei e de seus aplicadores é um tratamento cuidadoso da matéria, que não imponha sacrifício excessivo a um dos valores em jogo, em homenagem ao outro. Para usar palavras mais claras: negar conhecimento a recurso é atitude correta e é altamente recomendável, toda vez que esteja clara a ausência de qualquer dos requisitos de admissibilidade. Não devem os tribunais, contudo, exagerar na dose; por exemplo, arvorando motivos de não conhecimento circunstância de que o texto legal não cogita, nem mesmo implicitamente, agravando sem razão consistente exigências por ele feitas, ou apressando-se a interpretar em desfavor do recorrente dúvidas suscetíveis de suprimento.

A Realidade da Justiça Eleitoral Quando Diante do Recurso Especial com Base no Art. 276, I, do Código Eleitoral

Contudo, **quando tal realidade é transposta para o âmbito da Justiça Eleitoral**, aí é que **percebemos que se segue à risca a orientação do Superior Tribunal de Justiça**, ampla e **irrestritamente perfilhada** pelo **Tribunal Superior Eleitoral**.

Como exemplo emblemático, **transcrevo a ementa do Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 8033- Curitiba/PR**, em **acórdão de 26/08/2008**, tendo como **Relator** o **Min. Marcelo Ribeiro**:

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL. JANTAR. RESTAURANTE. DOAÇÃO. CAMPANHA. CARACTERIZAÇÃO. COMÍCIO. LOCAL FECHADO. INEXISTÊNCIA. VIOLAÇÃO. ART. 41-A DA LEI N. 9.504/97. AUSÊNCIA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. INOCORRÊNCIA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. INVIABILIDADE. RECURSO ESPECIAL. DESPROVIDO.

1- Conforme já reiteradamente decidido por esta Corte, o exame pelo presidente de tribunal regional eleitoral de questões afetas ao mérito do recurso especial, por ocasião do juízo de admissibilidade, não implica invasão de competência do Tribunal Superior Eleitoral.

Há **decisões**, proferidas na quase totalidade dos **Tribunais Eleitorais**, em **que** os seus **Presidentes**, quando **diante** de **recurso especial** manejado com base **no art. 276, I, do Código Eleitoral**, **chegam ao extremo de se pronunciar de forma direta, clara e expressa sobre o mérito, não tendo nem ao menos a preocupação de disfarçar a mescla entre o juízo de admissibilidade e o mérito recursal.**

A Regra da Irrecorribilidade das Decisões da Justiça Eleitoral e a Exceção à Interposição do Recurso Especial

Aqui, na Justiça Eleitoral, é que minha preocupação se exacerba, até porque a regra é a irrecorribilidade das suas decisões no que pertine à inexistência de efeito suspensivo nos recursos de seus julgados, salvo as 2 hipóteses previstas no Código Eleitoral (arts. 72 e 216), abrindo-se exceção, justamente, para a eventual interposição do recurso especial. Tudo é no sentido de restringir ao máximo o uso do recurso especial, basta ver a orientação do Tribunal Superior Eleitoral, que é terminantemente contrária à adoção do princípio da fungibilidade recursal quando se trata de recurso especial.

O meu inconformismo é **saber que o recurso especial**, por sua natureza, **não busca proteger diretamente um suposto direito do interessado**, mas **visa sobretudo manter hígida a própria ordem jurídica**, razão por que **não pode**, a todo custo, **ser impedido de subir à instância competente para o seu conhecimento e julgamento.**

A **justificativa** que se dá **para o exame do mérito do recurso especial**, no âmbito da **Justiça Eleitoral**, é que as **decisões** são providen-

cialmente **fundamentadas, não tendo sentido a pura e simples remessa das razões de recurso** com as “**indefectíveis cautelas e homenagens de estilo**”, uma vez que, se assim for, a **autoridade competente** não se **desincumbe** a contento de **sua tarefa**.

Alega-se, ainda, que **não basta ao recorrente afirmar contrariedade à lei federal: é necessário demonstrar tal contrariedade e a triagem primeira deste pressuposto recursal** é missão, da mais alta responsabilidade, **confiada à Presidência dos Tribunais**.

Nada mais insustentável e injustificável. Repita-se: **qual a isenção do julgador que acabara de participar dessa decisão alvo do recurso especial**, mesmo que o **recorrente não** traga **elementos** consistentes que **comproven** a **contrariedade à legislação federal**? Desenganadamente, **nenhuma**.

Mudança de Procedimento no TRE-PI

Foi exatamente o **contrário quando passei a exercer a Presidência do TRE-PI**. No exercício do **juízo de admissibilidade dos recursos especiais**, circunscrevo-me a **analisar os requisitos formais gerais e especiais, sem atentar**, contudo, para o **objetivo maior da parte recorrente**, que cabe, exclusivamente, ao **Tribunal Superior**.

O que **entendo** é que, **se se quer barrar a todo custo a subida de recursos aos tribunais superiores** – que de fato estão assoberbados de trabalho –, **não é com a adoção de uma aberração procedimental que se vai conseguir**.

O que se tem presenciado é que **as recentes reformas processuais, com a adoção de instrumentos como a súmula vinculante, a lei dos recursos repetitivos e o instituto da repercussão geral**, têm ocasionado significativa **diminuição do número de processos no âmbito do Supremo Tribunal Federal**.

Tal **diminuição, pelos dados estatísticos fornecidos** pelo próprio **Supremo Tribunal Federal, chega** ao formidável **percentual de quase 40%**, isso quando **avaliado o ano de 2009**, graças, sobretudo, à eficácia do instituto da repercussão geral.

Reinserção do Instituto da Arguição de Relevância como Sucedâneo à Prática Atual

Existem, sim, instrumentos mais efetivos para conter o volume de processos dirigidos às instâncias superiores, e aqui sugiro, **já que esta-**

mos em tempos de reformas do Código de Processo Civil e do Código Eleitoral, que se volte a adotar o antigo instituto da “**arguição de relevância**”, extinto que fora com o advento da **Constituição Federal de 1988**.

À guisa de lembrança, **oportuno destacar** que o **instituto da arguição de relevância** representou **instrumento de controle** pelo **STF da interposição, conhecimento e julgamento do recurso extraordinário**, cujo **objetivo básico era fazer frente ao excesso de trabalho**, uma vez que **somente** os casos que envolvessem **questões federais de relevo** deveriam ser submetidos ao **julgamento** daquela **Corte Suprema**.

Sobre o tema, indispensável trazer a conhecimento a feliz **síntese** do **Min. Moreira Alves**, *verbis*:

(...) o **julgamento em tese da relevância, ou não, da questão federal** é antes ato político do que propriamente ato de prestação jurisdicional, e isso porque não se decide o caso concreto, mas apenas se verifica a existência, ou não, de um interesse que não é do recorrente, mas que é superior a ele, pois é o interesse federal de se possibilitar ao tribunal supremo do país a manifestação sobre a questão jurídica que é objeto daquele caso concreto, mas que transcende dele, pela importância jurídica, social, econômica ou política da questão mesma em julgamento, abstraídos os interesses concretos das partes litigantes. É, aliás, em virtude desse caráter político, advindo do julgamento em tese, que se explica e se justifica a circunstância de se admitir que arguição de relevância da questão federal seja acolhida ainda quando a maioria do Tribunal se manifeste pela sua rejeição, e desde que essa maioria se forme com o mínimo de quatro votos em 11 possíveis.

É de se registrar, aqui, que, **quando do início** da chamada **Reforma do Judiciário**, que teve **apogeu** no **início da década de 90** do século passado, **juristas de escol já se posicionavam a favor da reinserção da arguição de relevância** como **requisito à admissibilidade do recurso especial**, tal como acontece hoje com a **repercussão geral** no **recurso extraordinário**.

Aspectos Positivos que Autorizam a Reintrodução do Instituto da Arguição de Relevância no Sistema Jurídico Pátrio

Como **aspectos positivos** a serem invocados **em favor** da **reintrodução do instituto da arguição de relevância**, podemos elencar **os seguintes**:

- 1) **Formação de precedentes, que não seriam normativos nem vinculativos, mas que serviriam como verdadeiros orientadores das arguições de relevância** (tal entendimento é esposado pelo **Min. Victor Nunes Leal**).
- 2) **A apreciação da arguição de relevância poderia ser estendida aos presidentes dos tribunais locais, o que decerto desafogaria os Tribunais Superiores** (entendimento também do **Min. Victor Nunes Leal**).
- 3) **Se por um acaso as questões não forem consideradas relevantes no Tribunal Superior, nem por isso haveria denegação de justiça, pois as causas respectivas já teriam sido julgadas por outras Cortes, prevalecendo as decisões sem comprometimento da opinião do Tribunal Superior** (esta assertiva é de lavra de **Gueiros Leite**).
- 4) **Incremento da qualidade das decisões que são pronunciadas pelas cortes superiores, com a consequente racionalização e aperfeiçoamento da prestação jurisprudencial.**
- 5) **Serviria como instrumento de controle de interposição dos recursos dirigidos às cortes superiores, impossibilitando, portanto, que se abra a instância extraordinária a um grande número de feitos, como se neles a lei federal fosse irrelevante.**
- 6) **Se a decisão impugnada divergir de súmula da jurisprudência predominante dos tribunais superiores, a relevância estará implícita.**

Portanto, **diferentemente** do pensamento de alguns, que **consignam as desvantagens que poderiam advir com a volta do instituto da arguição de relevância**, não podemos jamais deixar de levar em consideração os **resultados práticos** que certamente viriam com a adoção de **rígida filtragem para os recursos dirigidos ao STJ e consequentemente ao TSE**, substituindo, com amplas vantagens, o **expediente que ora nos ocupamos**.

A Arguição de Relevância como Requisito de Admissibilidade do Recurso Especial no Âmbito da Justiça Eleitoral

Mas, que fique certo: para que haja a **necessária eficácia**, o **instituto** a que **nos referimos deverá integrar o rol dos requisitos de admissibilidade recursal**, mas desta feita como um **óbice legítimo ao conhecimento do recurso especial**, sem incorrer, pois, em grosseiro e injustificado atentado a clássicos e intangíveis conceitos da teoria geral do direito.

Não se está **aqui** na defesa **intransigente** e **inflexível** de um **formalismo estéril** e **contraproducente**, mas na **busca** da **proteção** e **segurança** de um **direito fundamental** insuprimível das partes, **traduzido** no mais amplo e irrestrito **acesso à prestação jurisdicional**.

Com estas singelas considerações, **aproveito** este **ensejo** para que **nós**, que escolhemos o **Direito** como razão de ser e de viver, **estabelecamos as sempre saudáveis discussões em torno de tema que**, apesar de **sedimentado jurisprudencialmente**, **está a merecer novos questionamentos**, para que se encaminhe **proposição** que restabeleça a **ordem natural das coisas**.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Código Eleitoral.

BRASIL. Código de Processo Civil.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Novo processo civil brasileiro** - exposição sistemática do procedimento. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil: o acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**, v. 1 e 2. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

CRISE DOS PARTIDOS E DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Homero de Oliveira Costa*

RESUMO: A democracia liberal moderna, consolidada no século XX, trouxe como um de seus importantes resultados, o aperfeiçoamento das instituições políticas, com a ampliação do sufrágio e, portanto, a ampliação da participação eleitoral. Um dos fundamentos das democracias é a competição política que supõe, como condição essencial, sistemas partidários competitivos, com partidos organizados e eleições como fonte de legitimação. No entanto, no diagnóstico de muitos analistas, há uma crise da democracia representativa, expressa, entre outros aspectos, na crise dos partidos políticos e no declínio da participação eleitoral. Este artigo procura discutir essa crise, apresentando um conjunto de reflexões e dados, no sentido de evidenciar a perda da centralidade dos partidos, que se tornam cada vez mais deficientes na articulação e agregação dos distintos interesses da sociedade e o declínio da participação eleitoral, como resultados das transformações dos governos representativos a partir de finais do século XX.

PALAVRAS-CHAVES: Crise. Partidos. Representação política. Democracia liberal moderna. Abstenções.

Crise dos Partidos

A democracia liberal moderna, consolidada no século XX, é produto do aperfeiçoamento de instituições políticas, especialmente da implantação do sufrágio universal (LOSURDO, 2004; CANEDO, 2005). Ela tem

* Graduado em Ciências Sociais, mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas-SP e doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP. É professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte no Departamento de Ciências Sociais e no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

como fundamento a competição política, que supõe como condição essencial sistemas políticos competitivos, com partidos políticos organizados e na qual as eleições são fundamentais como fonte de legitimação.

Historicamente, os partidos políticos foram considerados instrumentos essenciais para o funcionamento e a manutenção da democracia representativa. E “embora, ao longo da história, os partidos permanentemente tenham demonstrado sua ineficiência nas tarefas de mediação efetiva das demandas entre Estado e sociedade, nunca houve questionamentos sobre sua importância e significado para a democracia. Assumia-se que as crises eram temporárias e cíclicas. De fato, em determinados contextos, a desconfiança com a política e com as instituições políticas eram vistas como um sinal de saúde da democracia, desde que não comprometesse os princípios da democracia deliberativa”(BAQUERO, 2000, p.151).

Entretanto, no diagnóstico de muitos autores, pelo menos desde meados do século XX, há uma crise da democracia representativa, expressa, entre outros aspectos, na crise dos partidos políticos, enquanto veículos entre a sociedade civil e as instâncias governamentais, articulando e canalizando demandas; ou seja, o que se observa é o declínio dos partidos, ao mesmo tempo em que se constata também o declínio da participação eleitoral, especialmente nas democracias sem voto obrigatório.

Como afirma Marcello Baquero, “a pouca eficácia das organizações partidárias tem levado ao desenvolvimento de estudos que apontam o declínio da importância dos partidos políticos como únicos representantes dos interesses da sociedade civil. A constatação desse declínio motivou uma reorientação nos estudos sobre partidos para tentar avaliar se ele era conjuntural ou um processo de estruturação de novas relações políticas entre Estado e sociedade civil” (BAQUERO, 2000, p.157).

Entre os autores que questionam a centralidade dos partidos na sociedade moderna e analisam sua crise, podemos destacar os estudos de Offe (1983); Kay Lawson e Peter H. Merkl(1988); Kirchhhmeier (1990); Rubio (1995); Aldrich (1995); Valdés (1996); Wattenberg (2000), Gray & Caul (2000), Baquero (2000); Castells (2001); Mair (2003) e Putnam (2005).

O diagnóstico é que os partidos são deficientes na articulação e agregação dos distintos interesses da sociedade e pouco representativos.

Um dos estudos pioneiros é o de Kirchheimeir (1990). O autor analisa as transformações dos sistemas partidários na Europa ocidental nos anos 1960. Usando o termo *catch-all-parties* (“partido pega-tudo”), procura mostrar como os partidos perderam gradativamente suas identidades. Se “pegam tudo” não há distinções programáticas nem ideológicas precisas que possam estabelecer diferenças entre eles.

Para o autor, os partidos se burocratizaram e abandonaram suas posições de classe (característica do período inicial; ou seja, meados do século XIX e início do século XX), para formularem propostas difusas, em nome de “todo o povo”, cujo objetivo é unicamente a conquista do poder.

Outro autor que diagnosticou a crise e transformação dos partidos foi Offe (1983). Para ele, as estruturas partidárias tinham-se transformado em verdadeiras “máquinas eleitorais”, em que a conquista do poder político levou à “desradicalização” ideológica e à indistinção programática, expressa, entre outros aspectos, na ampliação das alianças eleitorais, muitas vezes entre partidos sem qualquer afinidade programática e ideológica.

A análise de Off é até o início dos anos 1980. Depois esse processo se amplia, especialmente no que diz respeito às coligações eleitorais. Permitido pelas legislações, certamente contribuem para o descrédito dos partidos, uma vez que não se dão por afinidade programática nem ideológica, mas apenas por oportunismo, pragmatismo político e eleitoral.

Valdés (1996), analisando os sintomas da crise das organizações partidárias na Europa, afirma que as múltiplas expressões da progressiva desconfiança social em relação aos partidos políticos constituem um fato incontestável e que:

As múltiplas expressões da progressiva desconfiança social em relação às organizações partidárias estão hoje bem à vista. Começando pelo que resulta ser, sem dúvida, a mais transparente, por ser, obviamente, a mais elementar: a desconfiança referida tem generalizado uma crescente apatia da opinião pública a respeito das forças políticas tradicionais que vêm conformando os mais importantes sistemas de partidos europeus, apatia cujas manifestações essenciais têm se concretizado em um descenso lento, porém generalizado, da participação eleitoral (VALDÉS, 1996, p.192, tradução nossa).

Castells é um dos autores que argumentam no sentido de que há efetivamente uma crise, não apenas dos partidos políticos mas também da própria democracia representativa. Ao analisar a transformação do Estado-Nação e do processo político nas sociedades contemporâneas, afirma que “uma vez unidas sob a perspectiva histórica, essas linhas revelam a crise da democracia exatamente como a conhecemos no século passado” (CASTELLS, 2001, p. 401).

Para o autor, há uma crise de legitimidade do Estado-Nação, no qual se acrescenta a falta de credibilidade do sistema político:

Fundamentado na concorrência aberta entre partidos, capturados na arena da mídia, reduzido a lideranças personalizadas, dependentes de sofisticados recursos de manipulação tecnológica, induzido a práticas ilícitas para obtenção de fundos de campanhas, conduzido pela política de escândalo, o sistema partidário vem perdendo seu apelo e confiabilidade e, para todos os efeitos, é considerado um resquício burocrático destituído de fé pública (Ibid., 2001, p. 402).

Castells elaborou o que chamou de “demonstrativo do índice de votação dos principais partidos” de algumas das maiores democracias do mundo em diferentes continentes, “avaliando a evolução de cada um deles durante as décadas de 1980 e 1990”. Aponta como “a tendência global parece confirmar a proporção decrescente de votos para os principais partidos ao longo do tempo” (Ibid., p. 405).

Analisando dados sobre as eleições das democracias ocidentais, mostra como há uma diminuição da participação da população nos processos eleitorais. Para ele a democracia está em crise, e, como consequência, há uma clara crise de legitimidade: “as novas condições institucionais, culturais e tecnológicas do exercício democrático tornaram obsoletos os sistemas partidários existentes e o atual regime de concorrência política como mecanismos adequados de representação política na sociedade em rede (CASTELLS, 2001, p. 408).

Algumas das consequências desse processo são a volatilidade eleitoral e o enfraquecimento dos partidos políticos.

Na “sociedade em rede”, a mídia se destaca como um dos elementos centrais e de importância decisiva nos processos eleitorais, substituindo os partidos enquanto instâncias de representação política.

Há, portanto, uma crise de legitimidade que tem como um dos componentes essenciais a incapacidade de o Estado cumprir com seus compromissos como Estado de bem-estar social, “dada a integração da produção e do consumo, em um sistema globalmente independente e os respectivos processos de reestruturação do capitalismo” (CASTELLS, 2001, p. 401).

Para Mair, atualmente, o fato de que “os partidos estão em crise e potencialmente à beira de um grave declínio” é uma ideia mais ou menos aceita entre os comentaristas de todas as democracias estabelecidas” (MAIR, 2003, p. 277).

Se antes os partidos eram considerados fundamentais para a manutenção dos governos representativos e “um elemento essencial na estabilização e funcionamento sustentado da moderna democracia de massas”, os partidos políticos “são hoje frequentemente entendidos como instituições arcaicas e desatualizadas” (Id. *ibid.*).

No entanto, há um aspecto importante na análise de Mair. É que, mesmo considerando o fato de que há “muitas provas convincentes e subjacentes à tese contemporânea do declínio partidário”, argumenta que isso também pode revelar um engano. Na realidade, diz o autor, “embora as organizações partidárias possam estar a fracassar, os partidos enquanto tais certamente não estão” (Id. *ibid.*).

Mair estabelece uma distinção importante entre os partidos e as organizações partidárias. Para ele, o que está em crise não são propriamente os partidos mas as organizações partidárias. O que se observa é o fortalecimento do papel dos partidos nos governos, enquanto “são acompanhados por uma erosão das suas bases organizativas, minando desse modo uma chave fundamental da legitimidade política”.

É possível resumir seu argumento geral da seguinte forma: “devido a uma série de razões, incluindo mudanças na natureza da democracia, bem como mudanças tanto nos próprios partidos como na sociedade, em geral, os partidos dão-se conta da sua crescente incapacidade para funcionarem como agentes de representação”(MAIR, 2003, p. 278).

No entanto, em que pese a crise de representação, a diminuição das filiações etc., os partidos ainda desempenham um papel fundamental: a de gestão do Estado. Para Mair, se o papel representativo dos partidos está

em declínio, o seu papel procedimental continua a ser tão essencial como antes.

No que diz respeito à diminuição das filiações partidárias, há vários estudos que mostram isso, com dados consistentes. Mair e Van Biezen (2001) fizeram uma pesquisa no início do século XXI e mostram que, entre 13 democracias, “há muito estabelecidas da Europa ocidental”, a filiação partidária declinou entre os anos 1980 e 1990, de uma média de 9,8% para apenas 5,7%; “em outras palavras, a filiação partidária enquanto percentagem do eleitorado registra atualmente pouco mais da metade dos níveis de há apenas duas décadas” (MAIR, 2003, p. 279).

Outro aspecto, diz respeito à organização interna dos partidos. Cada vez mais são dirigidos por militantes profissionais, que definem suas agendas, sem que haja participação dos seus filiados; ao mesmo tempo, passam a depender cada vez mais do Estado, não apenas em termos da legislação que regula seu funcionamento como do aporte financeiro. “De fato, atualmente, na maioria dos países e em quase todas as democracias recém-estabelecidas, a fonte de financiamento preferida passou a ser o tesouro público, de tal modo que o sustento da vida organizacional de muitos partidos é hoje bastante dependentes das subvenções estatais (MAIR, 2003, p.281).

De qualquer forma, há consenso a respeito de uma crise das organizações partidárias e uma de suas expressões diz respeito ao declínio das filiações partidárias, do ativismo entre os filiados – mobilizados apenas em períodos eleitorais – na erosão da identidade partidária e na indiferenciação ideológica entre os partidos, o aumento da fragmentação partidária e uma desilusão dos eleitores com os partidos.

O Aumento das Abstenções Eleitorais nas Democracias Ocidentais

Um aspecto relevante da crise dos partidos e da representação política se expressa nos altos índices de abstenção eleitoral. Como afirma Alain Garrigou (2002), “durante muito tempo não se deu atenção à abstenção, já que ela não pesava nos resultados eleitorais. Evocava-se, de memória, uma porcentagem de participação que pretendia exprimir o interesse provocado pela competição política e passava-se à única coisa que importava: quem ganhou? Depois, foi necessário admitir que a abstenção não flutuava somente de acordo com as eleições, mas continuava a aumentar, mais ou menos regularmente, e por toda parte” (GARRIGOU, 2002).

Diversos estudos têm constatado o crescimento da abstenção em grande parte das democracias ocidentais (LANE e ERSSON, 1999; PEREA, 1999; WATTENBERG, 2000; GRAY e CAUL, 2000; FREIRE e MAGALHÃES, 2002).

No caso da Europa, acrescenta-se que além dos altos índices de abstenções nas eleições tanto legislativas quanto presidenciais, maiores ainda são os índices de abstenções nos Referendos e nas eleições para o Parlamento Europeu.

Freire e Magalhães (2002) afirmam que, especialmente a partir dos anos 1990, houve um aumento das abstenções nas democracias industrializadas, que incluem não apenas os países europeus, como os Estados Unidos, Canadá e Japão, por exemplo.

Na pesquisa que fizeram sobre a abstenção eleitoral, os autores separam os países entre os que têm voto obrigatório (Bélgica e Grécia, por exemplo) e os que não têm voto obrigatório. Nesse caso, consideram não apenas países europeus com elevado índice de abstenção (como a Suíça) como também países não europeus, como os Estados Unidos, Canadá e Japão; ou seja, há uma separação entre três grupos distintos: os países europeus, não europeus e aqueles com níveis de abstenção “extraordinariamente” elevados (casos da Suíça e EUA).

Compilando dados, por país, a partir dos anos 1940, a conclusão dos autores é que há efetivamente um crescimento das abstenções em todas as democracias industrializadas, especialmente a partir dos anos 1970, com exceção dos países com voto obrigatório. O que se observa é, portanto, a existência de uma tendência geral para o declínio da participação eleitoral.

Certamente há variações entre os países. Espanha e Portugal, por exemplo, tiveram governos ditatoriais por longo tempo (Franco e Salazar, respectivamente), e que, logo após os processos de democratização, foram os únicos a diminuir as taxas de abstenção. A partir dos anos 1990, como mostram Freire e Magalhães (2002), Justel (1995) e Perea (1999), os índices de abstenção nesses países têm crescido.

Na pesquisa de Freire e Magalhães (2002), considerando os níveis médios de abstenção nas eleições legislativas em democracias consolidadas (Câmara Baixa ou única) entre 1970 e 1999, foi constatado que o maior

índice de abstenção foi registrado na Suíça (51,2%), seguidos do Japão (33,7%) e Estados Unidos (32,8%). Na Europa, os maiores índices foram registrados na França (27,7%), Irlanda (27,6%), Espanha (25,6%), Reino Unido (25,3%), Finlândia (25,3%) e Portugal (23%) (FREIRE e MAGALHÃES, 2002, p.26).

Como afirma Alain Garrigou (2002), “o fenômeno atinge países de tradição democrática, mesmo nas eleições mais antigas e capazes de mobilizar a população. A abstenção atingiu 40% nas últimas eleições de junho de 2001 no Reino Unido. Na França, em mais ou menos vinte anos, a participação diminuiu de 5% a 10%, de acordo com o tipo de eleição. Nas últimas eleições municipais de 2001, a metade dos eleitores inscritos permaneceu à parte em muitas cidades. Algumas eleições batem regularmente os recordes de abstenção: na França, foi assim com o plebiscito sobre o *quinquennat* – que decidiu a duração do mandato – de 2000 (69,3% de abstenções); na Irlanda, o plebiscito de junho de 2001 sobre o tratado de Nice foi marcado pelo índice de 68,5%. Esses exemplos desencorajam as esperanças de democracia direta baseada nesse tipo de consulta” (GARRIGOU, 2002).

Na Suíça, o índice chega a 63,2%. Fora da Europa, como no Japão e Estados Unidos, os índices médios dos anos 1990 são respectivamente 38,6% e 57,2% (FREIRE e MAGALHÃES, 2002, p.48).

Comparando as médias de abstenção entre as décadas de 1970 e 1990, os autores verificam que, com exceção da Espanha, todas as democracias ocidentais sem voto obrigatório registraram um declínio da participação eleitoral que “não parecem estar relacionados com variações entre os diferentes sistemas de governos” (Ibid., p.55).

Em relação às democracias com voto obrigatório, na Bélgica e Luxemburgo mantiveram-se praticamente as mesmas: 8,7% para 9,2% e 11,1% para 12,4%, respectivamente, enquanto na Grécia, passou de 14,3% para 27,7% (FREIRE E MAGALHÃES, 2002, p. 62).¹

Há diversos estudos em relação à França, por exemplo, nos quais se constata o declínio da participação eleitoral.² Os índices de abstenções cresceram desde a década de 1990; na eleição de 1991 esse índice foi de 18%, passando para 21% em 1995, e chegando a 28% em 2002. Na média, na década de 1990 a França apresentou um índice recorde de 32,7%.

Decaumont (2002), ao analisar o abstencionismo nas eleições nacionais na V República na França, afirma que a abstenção “é preocupante”. No primeiro turno das eleições legislativas de maio de 1997 – e pela terceira vez consecutiva – 12,5 milhões de eleitores (de um total de 39 milhões de inscritos) não votaram. A taxa elevada de abstenção (32%) bateu um recorde histórico, detido pelas eleições de 1988 (34%), e indaga: “Os abstencionistas se tornaram no ‘primeiro partido’ da França?”

Para a autora, a participação eleitoral se constitui em um índice de boa saúde da democracia, e o sufrágio é o âmago da democracia; ou seja, o direito de voto, que marca a ‘consciência cívica’, é uma das condições necessárias ao seu bom funcionamento da democracia. No entanto, parte significativa do eleitorado se abstém de votar. Ela concorda com Subileau (2001), segundo a qual a abstenção exprime uma resposta negativa a uma oferta política, de um momento determinado, de uma conjuntura particular, e se constitui em uma séria advertência endereçada à classe política, que remete à sua legitimidade e nutre o debate sobre a crise da representação política.

Comparando dados sobre a participação nas eleições nacionais, constatou que, depois de um período de forte mobilização (1974-1986), a abstenção aumentou depois dos anos 1980, qualquer que seja a eleição considerada: legislativa ou presidencial.

A autora, analisando seis eleições presidenciais, em um período de 30 anos (1965-1995), mostra como houve um crescimento da abstenção a partir das eleições de 1981. Em 1988, chegou a 18% no primeiro turno (contra 12,7% em 1974), chegando a 21% em 1995.

Nas eleições legislativas, entre 1958 e 1997, houve uma progressiva abstenção. De 22,8% em 1958 para 32% em 1997 (houve algumas variações, como 31,3% em novembro de 1962, 18,7% em março de 1973 e 34,3% nas eleições de junho de 1988) (DECAUMONT, 2002, p.25).

Segundo João Bernardo (2009), no primeiro turno das eleições presidenciais de 1995, a percentagem de participação desceu a um nível sem precedentes (77%), “ao mesmo tempo em que a percentagem de votos nulos atingiu também um nível sem precedentes (3%). A taxa de participação continuou a declinar, baixando para 72% na primeira volta das eleições presidenciais de 2002, enquanto na segunda volta subiu para quase 80%. Mas é necessário recordar que, nesta ocasião, se tratava de uma escolha

bastante polarizada, entre no candidato da extrema-direita e um candidato da direita conservadora, apoiado por todos os centristas e pela esquerda. Quando os eleitores julgam tratar-se de uma opção significativa, o interesse pela votação aumenta, como sucedeu também nas últimas eleições presidenciais, em 2007, quando a taxa de participação em ambas as voltas foi de 84%. Na escolha dos deputados, porém, a tendência tem sido para o aumento da abstenção. Na primeira volta das eleições legislativas de 1993, a taxa de abstenção foi de 31% e de 33% na segunda volta; e, nas eleições legislativas de 2002, a taxa de abstenção quase chegou a 36%, maior do que em qualquer volta de todas as outras onze eleições legislativas da Quinta República. O desinteresse é mais pronunciado ainda nas eleições regionais, já que entre 1986 e 1998 a taxa de abstenção praticamente duplicou, passando para 42%” (BERNARDO, 2009).

Um dos países onde houve também grande crescimento das abstenções eleitorais foi a Alemanha. Considerando a evolução da abstenção média, entre as décadas de 1950 a 1990, que passa de 13,6% na década de 1970 para 26,4% na década de 1990, ou seja, um crescimento de quase 100%. Nas eleições parlamentares de 27 de setembro de 2009, diminuiu para um nível recorde desde a Segunda Guerra Mundial. Apenas 72,5% dos mais de 62 milhões de eleitores foram às urnas (3.500 candidatos de 28 partidos concorreram a cerca de 600 cadeiras no Parlamento). Isso significou 5% a mais em relação às eleições anteriores.

Segundo Wojcik (2009), a queda da participação eleitoral na Alemanha também foi registrada nos pleitos estaduais. Se nos anos 1970 a participação chegava a mais de 80% em média, como vimos, em 2009 a média foi de 67%. “Uma especificidade das eleições na Alemanha é a baixa participação nas eleições estaduais, que geralmente registram um número muito mais alto de abstenções que as eleições para o Bundestag” (...). Segundo a autora, “a tendência geral é decrescente e as abstenções se tornaram motivo de preocupação. Entre as razões para a não participação nas urnas, apontam especialistas, está o desinteresse pela política, a vontade de protestar através do não comparecimento ou o simples enfado em relação aos representantes do povo no parlamento. O direito de voto, conquistado a duras penas no decorrer da história e considerado obrigação máxima do cidadão (embora não seja obrigatório no país), deixa de mobilizar parte da população, que se omite frente à vida política, seguindo a máxima: “votar? Não, obrigada” (WOJCIK, 2009).

Abstenções nos Referendos e nas Eleições para o Parlamento Europeu

Além do crescimento das abstenções nas eleições regulares, especialmente, como salientado, em países com voto facultativo, os índices de abstenções são muito maiores nos Referendos e nas eleições para o parlamento Europeu³ com uma média de abstenção acima dos 50%.

Em relação ao Parlamento Europeu, João Bernardo (2009), ao analisar diversas eleições, afirma:

O desinteresse com que os potenciais eleitores da União Europeia têm encarado a escolha dos deputados para o Parlamento Europeu manifesta-se igualmente nos referendos relativos às questões europeias. Se na Áustria, o referendo de 1994 sobre a integração na Comunidade Europeia mobilizou 81% dos recenseados, já na Holanda o referendo de 2005 sobre a constituição europeia teve apenas uma participação de 63%, a mesma registrada na Lituânia por ocasião do referendo de 2003 acerca da integração do país na União Europeia. Mas na Polónia o referendo de 2003 sobre a integração na União Europeia teve uma taxa de participação de cerca de 59%, enquanto o referendo efetuado sobre o mesmo assunto na República Checa em 2003 atraiu só 55% dos inscritos, 52% no referendo da Eslováquia no mesmo ano e para a mesma finalidade, e 46% no da Hungria. Mesmo o referendo realizado na Irlanda em 2008 para apreciar o tratado de Lisboa, e cujo voto negativo lançou a perplexidade ou até o pânico entre os políticos europeus, contou apenas com uma taxa de participação de 53% (BERNARDO, 2009).

Outro aspecto salientado pelo autor é que uma percentagem muito significativa de pessoas “prefere mostrar a sua descrença pela democracia representativa pura e simplesmente não votando, em vez de eleger os candidatos de extrema-esquerda que se apresentam em plataformas críticas dessa democracia representativa”. Para o autor:

A desconfiança atinge todos os que participam nos processos eleitorais, quaisquer que sejam as suas ideologias e o teor dos seus discursos. E assim o que vemos por todo o mundo é uma colossal perda de legitimidade das democracias. Basta uma aritmética rudimentar para constatarmos que, com 1/3 de abstencionistas, que é uma percentagem bastante comum, o candidato ou o partido que obtenham metade dos votos conseguirão, afinal, o sufrágio de apenas 1/3 do eleitorado. Mesmo quando o número de abstencionistas se reduz a 1/4, o que

pode ser considerado como uma taxa de participação elevada, quem alcance metade dos votos conta apenas com 37,5% de aprovação. Que grandes vitórias! Esta perda de legitimidade das democracias não é certamente alheia ao reforço da fiscalização dos gestos mais comuns do dia-a-dia, através dos meios eletrônicos de vigilância. O que tem afinal ocorrido é a transformação gradual das democracias representativas em autoritarismos tecnocráticos, e o crescimento das abstenções é um indício deste processo (BERNARDO, 2009).

Nas eleições de 7 de junho de 2009, o índice de abstenção foi, mais uma vez, muito alto: atingiu 80,4% na Eslováquia, 75,5% na Polônia, 71,6% na Romênia, 59,5% na França e 56,7% na Alemanha (GARRIGOU, 2009).

A Bélgica, por ter voto obrigatório, foi o país que teve maior índice de participação (90,1%). Em compensação, outros países não atingiram o índice de 20% de participação eleitoral. Para o autor “na Europa em geral, o movimento de desafeição pelo exercício de votar está numa ascendente: atingiu 38% dos eleitores europeus em 1979; 41% em 1984; 41,5% em 1989; 43,3% em 1994; 50,5% em 1999; 54,6% em 2004 e 56,8% em 2009”.⁴

Se antes, como diz o autor, o sufrágio universal, durante muito tempo, foi uma instituição que mobilizou os cidadãos “porque acreditavam no seu valor moral e prático”, no qual os representantes tinham grande credibilidade “pensando nas grandes decisões políticas”, essa impressão, afirma, hoje parece ilusória para muitos. Há uma grande descrença nas instituições legislativas e, portanto, na representação política.

As Transformações do Governo Representativo

Embora considere que há efetivamente uma crise dos partidos e da representação política, Manin (1996) procura argumentar no sentido de que, mais do que uma crise da democracia, o que existe é uma crise dos governos representativos; ou seja, não há propriamente numa crise da democracia, mas o que ele chama de “metamorfose do governo representativo”.

Analisando as mudanças históricas dos governos representativos, Manin (1996) mostra como nos últimos dois séculos houve importantes modificações, especialmente durante a segunda metade do século XIX, com a expansão do sufrágio universal e a formação de partidos de massas.

Ele analisa as três formas básicas de governos representativos: a do tipo parlamentar, no qual havia a predominância do parlamento e a escolha dos representantes se relacionava com a confiança e aos vínculos locais do candidato (nessa forma de governo há uma grande autonomia dos representantes que no parlamento votam de acordo com suas consciências, sem ouvir os representados nem os partidos a quem se vinculam etc.).

Nesse tipo de governo representativo, as eleições servem apenas para selecionar os membros das elites e entre eles, o que chama de “notáveis”. Daí afirmar que “o governo parlamentar é o reinado dos notáveis”.

Com a expansão do sufrágio universal e o surgimento dos partidos de massa, esse modelo entra em crise, substituído por outro tipo de governo representativo: a democracia de partidos.

Esse governo representativo tem como característica fundamental a predominância dos partidos e não mais dos “notáveis”, escolhidos entre as elites. Assim, a escolha dos representantes está vinculada ao partido.

Ao contrário do modelo anterior, agora “os partidos formulam plataformas políticas detalhadas, que utilizam em suas campanhas eleitorais”, embora, como saliente, “os eleitores não sabiam muita coisa a respeito do conteúdo preciso dessas plataformas”. De qualquer forma, esses eleitores votavam em um partido porque se identificavam com ele “independente dos planos de ação constantes da plataforma do partido”.

Ao votar no partido com base na confiança, assemelha-se ao modelo anterior, mas com uma diferença importante: o objeto da confiança não é mais uma pessoa, mas uma organização, o partido político.

Uma das características desse modelo é que havia uma identificação entre eleitores e partidos que predominou na maior parte do século XX. No entanto, a partir dos anos 1980, com a expansão dos meios de comunicação, esse modelo entra em crise.

Para ele “os canais de comunicação política afetam a natureza da relação de representação: os candidatos se comunicam diretamente dos seus eleitores através do rádio e da televisão, dispensando a mediação de uma rede de relações partidárias. A era dos ativistas, dos burocratas de partidos ou “chefes políticos já acabou”.

Nesse sentido, a televisão tem um papel fundamental, a qual “realça e confere uma intensidade especial à personalidade dos candidatos”; e assim, os candidatos que têm acesso aos meios de comunicação e fazem bom uso dele têm muito mais chances de serem eleitos, por terem maior visibilidade. Assim, diz ele: “os candidatos vitoriosos não são os de maior prestígio local, mas os ‘comunicadores’, que dominam as técnicas da mídia” (MANIN, 1996).

Desta forma, há uma mudança importante quanto à representação: a comunicação se dá entre candidatos e eleitores através da mídia, dispensando a mediação dos partidos.

Para o autor, o que tem sido entendido como “crise da democracia” não se trata de uma crise da democracia em si, mas expressa uma nova forma de governo representativo, que ele qualifica de “democracia de público”, na qual uma de suas características é o declínio das relações de identificação entre representantes e representados.

Se antes havia o predomínio do parlamento (“democracia de partidos”) e os partidos tinham grande importância, nessa nova forma de governo representativo (“democracia de público”), os partidos perdem essa condição, substituídos pela mídia.

Portanto, se na “democracia de partidos” o governo é do ativista e do líder partidário, e o eleitor vota em partidos e não em pessoas, e os eleitos não são representantes livres para votar segundo sua consciência, mas estão presos aos partidos que os elegeram, nessa nova forma de governo representativo (“democracia de público”), ocorrem transformações importantes; ou seja, há um processo de personalização da política: as pessoas tendem a votar mais em pessoas do que em partidos.

Na “democracia de público”, há uma mudança substancial nas campanhas eleitorais. Com o uso cada vez mais crescente do marketing político, foca-se essencialmente na imagem do candidato e não nos programas partidários, adaptando os discursos às expectativas do eleitorado. A tendência é, portanto, a despolitização das campanhas.

Os candidatos passam a se comunicar diretamente com os eleitores através da mídia, dispensando a mediação de uma rede de relações partidárias, o que leva ao enfraquecimento dos partidos, que passam a depender

mais dos líderes, e estes, por sua vez, a dependerem da capacidade de domínio das técnicas midiáticas.

Assim, para o autor, o que se observa é o fim da era dos partidos, que deixaram de ser instâncias para a canalização das principais demandas sociopolíticas, o que significa essencialmente uma crise de intermediação e representatividade sociopolítica.

O que se observa nas “democracias de público” é um divórcio crescente entre os partidos e a sociedade, e, assim, o fim da centralidade dos partidos políticos.

A crise não é da democracia *per se* mais de um tipo específico de governo representativo, crise que se expressa na distância crescente entre representantes e representados e, portanto, uma crise de representação política.

No que diz respeito mais especificamente ao papel dos meios de comunicação, no livro *Elezioni primarie e rappresentanza politica. Il dibattito in Italia e L'esperanza degli Stati Uniti (1995)*, há diversas análises sobre a crise dos partidos políticos; entre eles, um de Saverio Regasto, no qual analisa o que chama de “difícil relação entre representação política e meios de comunicação de massas”.

O autor analisa mais especificamente o caso da Itália, cujo diagnóstico é o de uma crise da política e dos partidos políticos. No diz respeito aos meios de comunicação, há uma similaridade com a análise de Manin (1996), ou seja, a de que os meios de comunicação têm atuado como “verdadeiros condicionantes dos mecanismos da representação política”.

A crise dos partidos se expressa na perda de sua capacidade de mediação social. O autor analisa a trajetória de algumas lideranças carismáticas, como Silvio Berlusconi, dono de um império midiático, e mostra como na Itália há um processo de personalização da política. Faz-se política não mais através dos partidos, mas usando os meios de comunicação, nos quais o poder é reduzido a um simulacro (“espelho do sistema dos meios de comunicação”).

Conclusão

O que há de consensual na literatura é a constatação, de um lado, do crescimento da abstenção eleitoral; e, de outro, uma tendência geral do

declínio da identificação com os partidos. Como afirma Moisés (2005), “o distanciamento entre a participação política e a resolução de problemas sociais, cria a sensação de impotência no eleitorado que, cada vez mais, sente-se alijado das decisões políticas. Daí a apatia que se traduz na maior parte das democracias políticas ocidentais, no aumento da abstenção. Desta forma abre-se espaço ao desencanto, a apatia e até a hostilidade em face de distorções que, muitas vezes, envolvem políticos e instituições democráticas” (MOISÉS, 2005).

Em uma ampla pesquisa sobre os países europeus, Norris (1998) mostra, entre outros aspectos, a queda na confiança nas instituições democráticas e nas instâncias representativas existentes, em especial, nos partidos políticos.

Meneguello analisando os partidos e as eleições, afirma que “um conjunto grande de análises internacionais vem mostrando uma tendência à constituição de um cenário adverso às instituições tradicionais partidárias e representativas, marcado, sobretudo pelo descrédito nos partidos, nas eleições e nos próprios governos como atores responsivos aos interesses do público. A mesma tendência declinante ocorre para a confiança em instituições (...) esses estudos apontam o declínio da participação eleitoral nas democracias consolidadas e a intensificação de formas mais participativas de ativismo político” (MENEGUELLO, 2003, p.346).

Em relação aos argumentos de Manin, embora sejam consistentes, no que diz respeito às transformações do governo representativo, há alguns aspectos problemáticos em sua análise, especialmente ao caráter pretensamente neutro dos meios de comunicação

Não se pode negar também que há efetivamente uma crise dos partidos, que é uma crise de representação, em que suas funções de intermediação entre Estado e sociedade têm diminuído e sua centralidade sistematicamente questionada.

Isso não significa afirmar que os partidos não são mais importantes e não têm mais papel relevante a desempenhar. Os partidos ainda têm um papel importante na gestão do Estado – de quem dependem em termos de aportes financeiros. Além disso, é através dos partidos que são formadas coalizões, e seus representantes, bem ou mal, ocupam o aparelho de Estado.

Portanto, como diz Mair (2003), a gestão de Estado (burocracia estatal), com todos os seus questionamentos sobre a qualidade da representação, continua detendo o monopólio da representação e a constituição dos governos, mantendo assim importante papel institucional, embora não seja possível negar sua crise.

Notas

1 Um aspecto importante a ser levado em consideração na análise desses dados é quanto à obrigatoriedade ou não do voto. Na Europa (assim como no Brasil), o impacto do voto obrigatório é evidente. Nos países em que o voto é facultativo, há uma tendência para o aumento das abstenções. Países onde o voto é obrigatório como Grécia, Bélgica e Luxemburgo são justamente os que apresentam os menores índices de abstenção eleitoral, o que nos faz supor que, caso esses países tornassem o voto facultativo, os índices de abstenção aumentariam. Os índices de abstenções são altos nas mais variadas formas de eleições, como, por exemplo, as eleições para presidente da República, tanto nos países presidencialistas, como em países semipresidencialistas (Portugal, Bulgária, França, Eslovênia, Finlândia, Lituânia, Polónia e Romênia) e nas eleições legislativas.

2 Ver, por exemplo, os livros *L'abstentionisme électoral en France*, de Alain Lancelot (1968), *Explication Du vote: um bilan des études électorales en France*. Daniel Gaxie (Org.). Paris: Presses de La fundation Nationale des Sciences Politiques, 1989, *L'abstention électorale: apaisement ou épuisement?*, Colloque Du Centre Caern, Paris, 2001 e *Les Modeles Explicative du vote.org*. por Nonna Mayer, Paris, L'Harmattan, 1997.

3 Criado em 1979, com sede em Estrasburgo, na França, é constituído por 785 deputados, eleitos por sufrágio universal, com mandato de cinco anos, representando 27 países e aproximadamente 500 milhões de pessoas (e 375 milhões de eleitores). O Parlamento tem atribuições importantes, como aquelas relativas a assuntos económicos e monetários, emprego, problemas climáticos, imigração etc., e toma decisões que afetam a vida de milhões de pessoas (ex. aprovação de legislação europeia a ser adotada, aprovação do orçamento anual da União Europeia etc.).

4 A abstenção eleitoral é também muito alta na América latina. No livro "*Votos e partidos: almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países*" (FGV/Faperj, 2002). Wanderley Guilherme dos Santos (Org.), há dados sobre América Latina e Caribe (entre os anos 1940 e 1990), no qual mostram o crescimento da abstenção eleitoral na maioria dos países (p. 252-264). Um dos países que apresenta maiores índices é a Colômbia. Há províncias, como

Guaviare que, nas eleições de maio de 2002, teve um índice de abstenção de 79,2%. Em Vichara, Vaupes, Caqueta, Arauca, Guaiana, Putumayo e San Andrés, foram superiores a 70% e em outros, como Choco, Bolívar, Cauca, Narino, Atlântico e Magdalena, os índices variaram entre 64% a 69,96%. Os menores índices registrados foram em Santanter, com 42,78% e Bogotá, com 44,06%. O abstencionismo na Colômbia tem aumentado pelo menos desde os anos 1990. Nas eleições presidenciais de 1990, a abstenção chegou a quase 60% dos eleitores aptos a votar, a maior taxa de abstenção em quarenta anos. Em dezembro de 1990, houve eleições para a Assembleia Constituinte e as abstenções subiram para 75%. Nas eleições presidenciais de 1998, a abstenção foi em torno de 50% no 1º. Turno e 59% no 2º. Turno. Esses índices são também muito altos em relação às eleições legislativas: em 1998 a abstenção foi de 55% e em 2002, 58% e 54% nas eleições presidenciais. Em 2006, a abstenção foi de 55%; e na eleição presidencial de 2010, na qual foi vencedor, no 2º turno, o ex-ministro da defesa de governo de Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos, houve um aumento da abstenção para quase 70% do eleitorado apto a votar, sendo registrados ainda 223.977 votos em branco e 170.874 votos nulos.

REFERÊNCIAS

- ALDRICH, J. H. **Why Parties? The origin and transformation of political parties in America**. Chicago: University of Chicago Press, 1995.
- BAQUERO, Marcello. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2000.
- BERNARDO, João. Entre a desconfiança e o desinteresse. Abstenção eleitoral nas democracias. Disponível em: <www.passapalavra.info/?p=1579>. Acesso em: 10 de set. 2010.
- CANEDO, Letícia Bicalho (Org.). **O sufrágio universal e a invenção democrática**. São Paulo: Estação Liberdade, 2005.
- Castells, Manuel. **O Poder da Identidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001. V. 2.
- COSTA, Homero de Oliveira. **Democracia e representação política no Brasil: uma análise das eleições presidenciais (1989-2002)**. Porto Alegre: Sulina, 2007.
- DECAUMONT, François. L'abstentionnisme dans les élections nationales sous La V République. In: Boutin, Christophe; Rouvillois, Frédéric (Org.). **L'Abstention Électorale: apaisement ou épusement?** Paris: Françoise-Xavier de Guibert, 2001.
- FIORINA, M. **Retrospective Vote in American National Elections**. New Haven: Yale University Press, 1981.
- FREIRE, Andre. Participação e abstenção nas eleições legislativas portuguesas, 1975-1995. In: *Análise Social*. 154-155 (jul./set. 2000).

- FREIRE, André; Pedro Magalhães. **A abstenção eleitoral em Portugal**. Lisboa-Portugal: ICS/Imprensa de Ciências Sociais, 2002. (Coleção Breve).
- GAMBINO, Silvio (Org.). **Elezioni primarie e rappresentanza politica**. Il dibattito in Itália e l'esperienza degli Stati Uniti. Rubbetino, Messina, Itália, 1995.
- GARRIGOU, Alain. *Le Monde Diplomatique*, abril de 2002.
- _____. Eleições vazias. In: **Le Monde Diplomatique**, n. 24, jul. 2009.
- GRAY, M. e Caul, M. Declining voter turnout in advanced industrial democracies, 1950-1997: the effects of declining group mobilization. In: **Comparative Political Studies**, 33(9), p. 1091-1122, 2000.
- JUSTEL, Manuel. **La abstencion electoral en España, 1977-1993**. Madrid: CIS/Siglo XXI, 1995.
- KIRCHHEIMER, Otto. **The transformation of Western European party system**. Oxford: Oxford University Press, 1990. p. 50-60.
- LANE, J. E.; ERSSON, S. **Politics and society in Western Europe**, Londres: Sage, 1999.
- LAWSON, Key; MERKEL, H. peter. **When parties fail: emerging alternative organization**. New Jersey: Princiteon University press, 1988.
- LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo**. São Paulo: UNESP, 2004.
- MAIR, Peter. Os partidos e a democracia. **Análise Social**, Lisboa-Portugal, vol. XXXVIII (167), p. 277-293, 2003.
- MAIR, P.; VAN BIEZEN. Party memberships in twenty European democracies. In: **Party Politics**, 7 (1), p. 5-21, 2001.
- MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge: University Press, 1997.
- MENEGUELLO, Rachel. Eleitorado e reforma. In: BENEVIDES, M. Victória; VANNUCHI Paulo; KERCHÉ, Fábio (Org.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- MOISÉS, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, Campinas, vol. XI, n. 1, p. 33-63, mar. 2005.
- NADALES, Antonio J.P. (Org.). **El debate sobre la crisis de la representación política**. Madrid: Tecnos, 1996.
- NORRIS, Pippa (Ed.). **Elections and Voting Behavior: New Challenges, New Perspectives**. Dartmouth, Ashgate, 1998.
- OFF, Clauss. A democracia partidária competitiva e o Welfare States Keinesiano: fatores de estabilidade e desorganização. **Dados**, vol. 26, n.1, 1983.
- PEREA, Eva Anduiza. **Individuos o sistemas? Las razones de la abstención en Europa Occidental**. Madrid-España: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999.

PUTNAM, Robert. **Capital social e democracia**. 2005. Disponível em: <<http://www.broudel.org.br>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

RUBIO, Ferreira Matilde Delia. A crise dos partidos políticos e a reforma do sistema eleitoral. **Papers**, São Paulo: Konrad Adenauer, n. 24, p.15-24, 1995.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Votos e partidos**: almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países. Rio de Janeiro: FGV/Faperj, 2002.

WATTENBERG, M. The decline of party mobilization. In: DALTON R. e WATTENBERG, M. (Org.). **Parties without Partisans**. Oxford: University Press, 2000. p. 64-78.

VALDÉS, Roberto L. Blanco. Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo). In: **El debate sobre la crisis de la representación política**. Nadales, Antonio J. Porras (Org.). Madrid: Tecnos, 1996.

WATTEMBERG M. The decline of party mobilization. In: R. Dalton e M. Watterberg (Org.). **Parties without Partisans**, Oxford: University Press, 2000. p. 64-78.

WOJCIK, Nadine. Disponível em: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4727916,00.html>>. Acesso em: 5 set. 2010.

POR UMA JUSTIÇA ÁGIL

Luiz Fux*

Introdução

O Senado Federal, por seu Presidente, o Senador José Sarney, editou o Ato nº 379, de 30 de setembro de 2009, criando uma Comissão de Juristas para a elaboração de um Novo Código de Processo Civil. Para esse fim, nomeou, como Membros da Comissão, os seguintes integrantes, nos correspectivos cargos, a saber:

Luiz Fux (Presidente)
Teresa Arruda Alvim Wambier (Relatora)
Adroaldo Furtado Fabrício
Benedito Cerezzo Pereira Filho
Bruno Dantas
Elpídio Donizetti Nunes
Humberto Theodoro Júnior
Jansen Fialho de Almeida
José Miguel Garcia Medina
José Roberto dos Santos Bedaque
Marcus Vinicius Furtado Coelho
Paulo Cesar Pinheiro Carneiro

* Formado em Direito pela UERJ. No Rio de Janeiro, foi advogado e promotor de Justiça, Juiz de carreira e Desembargador do TJ-RJ. Professor de Processo Civil da Faculdade de Direito da UERJ. Ministro do STJ (2001). Presidente da Comissão de Juristas instituída pelo Senado que elaborou o anteprojeto do novo Código de Processo Civil. Indicado pela Presidente Dilma Rousseff, assumiu o cargo de Ministro do STF em março de 2011.

A Comissão foi instituída, depois da vigência, por 37 (trinta e sete) anos, do Código Buzaid, de 1973, que, por seu turno, substituíra 33 (trinta e três) anos depois o denominado código de 39, inspirado na doutrina austríaca de Franz Klein.

A metodologia inicial da Comissão foi estabelecer o novo ideário da duração razoável dos processos como seu ponto de partida, e, para esse fim, erigir instrumentos capazes de conferir aos juízes poderes instrumentais para se desincumbirem dessa promessa constitucional.

Visando a refletir os anseios sociais, a Comissão voltada para o desígnio de oferecer um código da nação brasileira, abriu ao público em geral a oportunidade de, como destinatários finais, opinarem sobre o novel diploma.

Nesse segmento, foram colhidas mais de 13.000 (treze mil) sugestões, através do recebimento de e-mails da comunidade em geral; 240 (duzentos e quarenta) sugestões advindas das audiências públicas realizadas em todo o País; e 200 (duzentas) sugestões das entidades representativas das classes que atuam no segmento judicial (OAB, AMB etc.) e na Academia (Faculdades de Direito, Instituto de Direito Processual - IBDP - e Instituto Pan Americano de Direito Processual, com sede no México, através de seus componentes e participantes das Jornadas Pan-Americanas de Direito Processual, realizadas no Brasil em 2009), todas utilíssimas para a elaboração do anteprojeto.

A ideologia norteadora dos trabalhos da Comissão, repita-se, foi a de conferir maior celeridade à prestação da justiça à luz da promessa constitucional da “duração razoável dos processos”; por isso, à luz desse ideário maior, foram criados novéis institutos, e abolidos outros que se revelaram ineficientes ao longo do tempo, mercê da inclusão de ônus financeiros aptos a desencorajar as aventuras judiciais que abarrotam as Cortes Judiciais do nosso País.

A Comissão, atenta à sólida lição da doutrina de que sempre há bons materiais a serem aproveitados da legislação anterior, bem como firme na crença de que a tarefa não se realiza através do mimetismo que se compraz em apenas repetir erros de outrora, empenhou-se na criação de um “novo código”, erigindo instrumentos capazes de reduzir o número de demandas e recursos que tramitam pelo Poder Judiciário.

Esse desígnio maior resultou na instituição de um “incidente de resolução de demandas repetitivas”, voltado aos denominados “litígios de massa”, o qual poderá evitar a multiplicação das demandas, na medida em que, suscitado o mesmo pelo juiz ou pela parte, perante o tribunal em uma causa representativa de milhares de outras idênticas quanto à questão jurídica nelas encartada, imporá a suspensão de todas as demandas locais até o pronunciamento das Cortes Superiores. Deste modo, habilitará os magistrados nas demandas seriais – dotadas de amplíssima defesa, com todos os recursos previstos nas leis processuais e com a intervenção de *amicus curiae* – a proferir uma decisão com amplo espectro, definindo o direito controvertido de tantos quantos se encontram na mesma situação jurídica, plasmando uma decisão consagradora do princípio da isonomia constitucional.

A redução do número de recursos hodiernamente existentes, como a eliminação dos embargos infringentes e do agravo, como regra, adotando-se a segunda modalidade de recurso (agravo de instrumento) apenas à impugnação, no primeiro grau, de jurisdição das decisões de urgência e de mérito e reservando uma única impugnação da sentença final, oportunidade em que a parte poderá manifestar todas as suas irresignações quanto aos atos decisórios proferidos no curso do processo, coadjuvarão o sistema no alcance dessa almejada celeridade, sem a violação das clausulas que compõem o novo processo civil constitucional.

A Comissão, por seu turno, não se descurou da simplificação do código nem de seus novéis instrumentos, instituindo *procedimento padrão para o processo de sentença*, adaptável pelo juiz em face do caso concreto, reorganizando o próprio código conquanto conjunto de normas, dotando-o de um *Livro* referente à *Parte Geral*, um *Livro relativo ao Processo de Conhecimento contendo os Procedimentos Especiais que nada mais são do que ações de cognição*; outro referente ao *Processo de Execução Extrajudicial*; o seguinte referente às regras gerais e especiais dos *Processos nos Tribunais* (Recursos e Ações Autônomas de Impugnação); e, o último, das *Disposições Gerais e Transitórias*.

A *Força da Jurisprudência* restou deveras prestigiada em todos os graus de jurisdição, viabilizando a criação de filtros em relação às *demandas ab origine*, autorizando o juiz a julgar a causa de plano consoante a jurisprudência sumulada e oriunda dos entendimentos emanados dos recursos repetitivos, sem prejuízo de tornar *obrigatório para os tribunais das unidades*

estaduais e federais, a adoção das teses firmadas nos recursos representativos das controvérsias, previstos, hodiernamente no artigo 543-C do CPC, evitando a desnecessária duplicação de julgamentos, além de manter a higidez de uma das funções dos Tribunais Superiores, que é a de uniformizar a jurisprudência do País.

A Comissão privilegiou a *conciliação a critério do juízo e das partes*, incluindo-a como o primeiro ato de convocação do réu a juízo, porquanto, nesse momento, o desgaste pessoal e patrimonial dos interessados é diminuto, e encoraja as concessões, mercê de otimizar o relacionamento social com larga margem de eficiência em relação à prestação jurisdicional.

Em suma, a Comissão concluiu nas diversas proposições que se impunha dotar o processo; e, a *fortiori*, o Poder Judiciário de instrumentos capazes, não de enfrentar centenas de milhares de processos, mas antes, de *obstar a ocorrência desse volume de demandas*, com o que, a um só tempo, salvo melhor juízo, sem violação de qualquer comando constitucional, visou tornar efetivamente alcançável a *duração razoável dos processos*, promessa constitucional e cânone de todas as declarações fundamentais dos direitos do homem de todas as épocas e continentes, mercê de propiciar maior qualificação da resposta judicial, realizando o que Hans Kelsen expressou ser *o mais formoso sonho da humanidade; o sonho de justiça*.

As inovações no anteprojeto que seguem abaixo são inúmeras e conspiram com as expectativas populares obtidas através do site do Senado (13.000 acessos).

Proposições Convertidas em Disposições Legais no Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil

- A Parte Geral conterà regras sobre jurisdição, ação, partes, procuradores, Ministério Público, Órgãos Judiciários e auxiliares, atos processuais, formação, suspensão e extinção do processo, com a conseqüente exclusão do livro de Processo de Conhecimento; bem como disposições gerais sobre as tutelas de cognição, de execução, e de urgência, temas estes previstos no atual Capítulo VII (Processo e Procedimento) do Livro I (Do Processo de Conhecimento). O atual Livro IV será substituído, com a eliminação da parte referente aos procedimentos cautelares específicos.

- A possibilidade jurídica do pedido deixa de ser considerada condição da ação, compondo o mérito da causa.
- É conferida aos advogados a faculdade de promoverem a intimação pelo correio do advogado da parte contrária, de testemunhas etc., com o uso de formulários próprios e juntada aos autos do comprovante do aviso de recebimento.
- A desconsideração da Pessoa Jurídica é versada da mesma forma como o é na lei civil, sendo certo que, como condição para a fixação da responsabilidade patrimonial dos sócios na futura fase de cumprimento da sentença, criando-se, para tanto, um incidente próprio com amplo contraditório com a manifestação dos sócios antes da constrição dos bens. Deveras, o mesmo procedimento é utilizado na execução extrajudicial.
- A coisa julgada entre as mesmas partes abrangerá as questões prejudiciais, tornando dispensável a propositura de ação declaratória incidental, observada a competência do juízo.
- O Conselho Nacional de Justiça uniformizará o procedimento do processo eletrônico para os Tribunais do País.
- As leis de organização judiciária de cada Estado e do Distrito Federal poderão prever a instituição de mediadores e conciliadores para auxiliarem os magistrados.
- O juízo, ainda que incompetente, poderá decretar medidas de urgência para evitar o perecimento de direito.
- A ação acessória deverá ser proposta no juízo competente para a ação principal.
- Os atos de comunicação entre juízes (carta precatória e carta rogatória) serão feitos preferencialmente por meio eletrônico, telegrama ou telefone.
- A citação por edital será realizada, em regra, por meio eletrônico.
- O sistema atual de nulidades é mantido, prestigiando-se os princípios da instrumentalidade, do prejuízo e da efetividade processual desprezando-se invalidades e preliminares, acaso o juiz possa decidir o mérito a favor da parte a quem favorece o acolhimento daquelas.

- O cancelamento da distribuição do feito que, em 15 (quinze) dias, não for preparado no cartório em que deu entrada será precedido de intimação postal ao advogado.
- O juiz de primeiro grau ou o relator do recurso, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá admitir a manifestação de outros órgãos ou entidades (*amicus curiae*), sem alteração de competência.
- A falta de pressupostos processuais não acarretará a extinção do processo sem anterior oportunidade para correção do vício.
- A Tutela de Urgência satisfativa poderá ser deferida nos casos de direito em estado de periclitamento ou direitos evidentes, prevendo-se a dispensa dos requisitos cumulativos.
- A tutela de urgência ou de evidência será requerida ao juiz da causa, e, quando antecedentes, ao juízo competente, para conhecer do pedido principal, iniciando-se, a partir de então, a formação do processo sincrético, sem necessidade de promoção de outra ação principal.
- Redefiniu-se o litisconsórcio unitário e necessário em dispositivos distintos, fundando-se o conceito na doutrina de Barbosa Moreira e Frederico Marques.
- O Regime da interdependência aplicável ao litisconsórcio unitário explícita que os atos e as omissões de um litisconsorte não prejudicarão os demais, mas os beneficiarão.
- A nomeação à autoria é utilizada para a correção da legitimidade passiva, após manifestação do réu, diante da aparência de correta propositura.
- O “Chamamento ao Processo” reúne as hipóteses atuais dos institutos da denunciação à lide e do próprio chamamento ao processo.
- É excluída, como figura de intervenção voluntária, a oposição e mantidas a assistência simples e a litisconsorcial.
- O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas passa a obedecer ao seguinte regime jurídico.
- O incidente pode ser suscitado pelas partes ou pelo juiz de ofício.

- O julgamento do incidente de resolução de demandas repetitivas produz coisa julgada em relação aos processos pendentes, sujeitando-se a recurso com efeito suspensivo, mas sem reexame necessário. As ações supervenientes (intentadas durante o processamento do incidente) também serão atingidas pela decisão deste.
- O Tribunal poderá deferir a juntada de documentos e de diligências necessárias à elucidação da questão de direito controvertida.
- A suspensão de outras causas apenas ocorrerá após a admissão do incidente pelo Tribunal.
- Um dos requisitos para instauração do incidente é o “potencial para acarretar grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica”, aferido pelo Tribunal.
- Os terceiros e o *Amicus Curiae* são legitimados à interposição dos recursos extraordinários.
- A Defensoria Pública tem legitimidade para suscitar o incidente.
- Admitido o incidente pelo Tribunal, serão suspensos os processos pendentes em primeiro grau de jurisdição na instância local.
- Se houver recurso extraordinário ou especial do julgamento do incidente, caberá ao STF/STJ suspender recursos pendentes sobre o mesmo tema em todo o território nacional.
- O incidente de resolução de demandas repetitivas deverá ser julgado no prazo de 12 meses, e desfrutará de preferência legal salvo os processos de *habeas corpus*.
- O relator do recurso pode suscitar o incidente de resolução de demandas repetitivas.
- A tese jurídica adotada na decisão do incidente de resolução de demandas repetitivas será aplicada tanto aos casos já ajuizados quanto às ações supervenientes.
- Descumprida a decisão do incidente de resolução de demandas repetitivas, caberá ajuizamento de reclamação ao tribunal competente.
- O efeito suspensivo do recurso especial e do recurso extraordinário interpostos no incidente de resolução de demandas repetitivas terá duração

de 180 dias, sendo certo que, superado este prazo, os processos individuais voltam a correr, resguardados os poderes do STJ e do STF para conceder medidas urgentes.

- Os legitimados mencionados no artigo 103-A da Constituição Federal podem propor a revisão e o cancelamento do entendimento firmado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça no âmbito do incidente de resolução de demandas repetitivas.

- O incidente será processado sem prejuízo do julgamento oportuno das questões remanescentes, decorrido o prazo de suspensão dos processos.

- O Ministério Público intervirá obrigatoriamente no incidente, na qualidade de fiscal da lei, assumindo a titularidade do incidente em casos de desistência ou abandono.

- O incidente de resolução de demandas repetitivas, uma vez admitido, será comunicado imediatamente ao Conselho Nacional de Justiça para inclusão em cadastro nacional.

- O relator ouvirá as partes e os demais interessados, inclusive pessoas, órgãos e entidades com interesse na controvérsia, no prazo comum de quinze dias, e, em seguida, o Ministério Público em igual prazo, os quais poderão requerer a juntada de documentos, bem como as diligências necessárias para a elucidação da questão de direito controvertida.

- Na sessão de julgamento, depois de feita a exposição do incidente pelo relator, o presidente dará a palavra, sucessivamente, ao autor e ao réu da ação que deu origem ao incidente, pelo prazo improrrogável de trinta minutos para cada um, a fim de sustentarem as suas razões.

- No âmbito do incidente de resolução de demandas repetitivas, uma vez interpostos os recursos extraordinário ou especial, os autos subirão independentemente da realização de juízo de admissibilidade no Tribunal de origem.

- Os poderes do juiz foram ampliados para, dentre outras providências, adequar as fases e atos processuais às especificações do conflito, de modo a conferir maior efetividade à tutela do bem jurídico, respeitando-se o contraditório e a ampla defesa.

- É admitida a alteração do pedido e da causa de pedir até o julgamento da causa, assegurando sempre a ampla defesa.
- As ações passam a ser dúplices, exigida a conexão com o fundamento da ação ou da defesa, extinguindo-se o instituto da reconvenção.
- A exigibilidade das astreintes fixadas judicialmente em liminar ou sentença vige desde o dia em que for configurado o descumprimento e devem ser depositadas em juízo para liberação na forma prevista no código.
- Nas ações que tenham por objeto pagamento de condenação de quantia em dinheiro, o juiz, sempre que possível, poderá prever, além de imposição de multa, outras medidas indutivas, coercitivas ou sub-rogatórias.
- As matérias cognoscíveis de ofício pelo magistrado sempre serão submetidas ao crivo do contraditório.
- As matérias suscetíveis através de incidentes processuais, que dão ensejo a processos incidentes, como v.g: às exceções de incompetência, impedimento, suspeição, impugnação ao valor da causa etc., serão alegadas como preliminares da contestação.
- O magistrado deverá apreciar prioritariamente as matérias inerentes ao impedimento e suspeição.
- O procedimento padrão, a critério do juiz ou mediante manifestação das partes, inicia-se, em regra, pela audiência de conciliação.
- A regra é o comparecimento espontâneo da testemunha por obra do interessado, sob pena de perda da prova, restando a intimação por AR, em casos devidamente fundamentados.
- A inversão do ônus da prova em processo cuja parte seja beneficiária da justiça gratuita imporá ao Estado arcar com as despesas correspectivas.
- A eficácia preclusiva da coisa julgada (atual artigo 474) não incluirá as causas de pedir.
- A multa prevista no atual artigo 475-J incidirá novamente, nas hipóteses de sucumbência na impugnação ao cumprimento de sentença e nos embargos à execução.
- A conexão somente imporá ao magistrado ordenar a reunião de ações

conexas propostas em separado, somente nos casos de possibilidade de risco de decisões contraditórias (atual artigo 105).

- A prevenção da competência observará o critério único do despacho ordinatório da citação.
- É obrigatória a suscitação do conflito negativo pelo magistrado que receber o processo por declinação de competência e não a acolha.
- Os prazos processuais passam a correr somente em dias úteis.
- Os prazos processuais para os magistrados proferirem decisões passam a ser de (20) vinte dias e de 5 (cinco) para a prolação dos despachos de mero expediente.
- O juiz, se puder julgar o mérito a favor de quem aproveitaria o acolhimento da preliminar, irá abster-se de pronunciá-las.
- A competência dos Juizados Especiais nas causas de até 60 (sessenta) salários mínimos será absoluta, concedendo-se prazo trienal para a adaptação pelos Estados membros de sua estrutura judiciária.
- A ausência de advogado na audiência não impedirá a realização da conciliação, a critério do juízo.
- Havendo audiência de conciliação, o prazo para apresentar contestação será contado a partir dela.
- O revel, a partir do momento em que ingressar nos autos, deverá ser intimado.
- São recorríveis, por agravo de instrumento com sustentação oral, as decisões interlocutórias que versem sobre o mérito da causa.
- O juiz pode, de ofício, em qualquer estado do processo, determinar o comparecimento pessoal das partes, a fim de interrogá-las sobre os fatos da causa.
- Será criada uma subseção II “da força probante dos documentos eletrônicos” à Seção IV (Da Prova Documental).
- As provas orais serão produzidas na audiência, conforme a ordem determinada pelo juiz, obedecidos o contraditório e o devido processo legal.
- A extinção do processo por ilegitimidade de parte impedirá nova propositura da ação sem que haja modificação do quadro fático.

- Nas obrigações de fazer contra a Fazenda Pública, havendo inadimplemento, o juiz poderá impor multas até o limite correspondente ao valor da obrigação principal, o qual poderá ser sequestrado (art. 461, § 13 do Anteprojeto). O excesso da multa poderá ser revertido para a parte quando o descumprimento for da Fazenda Pública.
- O cumprimento da sentença por quantia certa dependerá da intimação do executado após o trânsito em julgado e decorrido o prazo referido no artigo 475-J, incidindo os consectários referidos.
- A impugnação à execução de sentença que reconhece a existência de obrigação de pagar quantia em dinheiro não impede o prosseguimento da execução e deve ser formulada por simples petição.
- Os honorários advocatícios incidem na fase inicial de cumprimento de sentenças.
- É necessária a intimação pessoal, por via postal, para incidir a multa prevista no artigo 475-J, na fase de cumprimento de sentença.
- A multa do artigo 475-J incide na execução provisória, devendo ser depositada em juízo, podendo ser levantada, quando do trânsito em julgado da decisão desfavorável ao executado ou quando pendente agravo contra denegação de recurso especial ou recurso extraordinário.
- A impugnação do réu, referida no atual parágrafo 2º do artigo 475-J, quando rejeitada, importará na incidência da multa prevista no caput, retroativamente.
- A arguição do réu dos fundamentos previstos nos incisos II e III do parágrafo segundo não impede o prosseguimento dos atos executivos.
- Ultrapassado o prazo para cumprimento espontâneo da sentença, incidirão honorários advocatícios de 10% sobre o valor da execução. Findo o procedimento executivo, o valor dos honorários poderá ser aumentado para até 20%, observado, no que couber, o disposto no artigo 20.
- A multa fixada por decisão liminar ou na sentença será depositada em juízo e poderá ser levantada nas mesmas hipóteses previstas na execução provisória.
- O valor da multa que corresponder ao da obrigação principal será devido ao autor, destinando-se o excedente à unidade da Federação onde se situa o juízo perante o qual tramita o processo.

- Os honorários serão fixados entre 10% e 20% do valor da condenação ou do proveito, benefício ou vantagem econômica obtida.

- Nas causas que envolvam a Fazenda Pública, os honorários ficarão entre 5% e 10% sobre o valor da condenação ou do da vantagem econômica obtida.

- A verba de honorários advocatícios passa a ostentar, por força do novo código, textualmente, natureza alimentar, direito próprio do advogado e conseqüentemente não é compensável em sucumbência recíproca.

- São direitos próprios do advogado os honorários na proporção do êxito obtido na causa, vedando-se a compensação.

- As multas (astreintes) podem incidir cumulativamente, sendo certo que, até o valor correspondente ao da obrigação que é objeto da ação, será devida ao autor da ação, e o que exceder a este montante será devido ao Estado.

A penhora *on-line* (isto é, do bloqueio à efetiva penhora) adstringe-se ao valor do crédito exequendo, impondo-se à instituição financeira informar o juízo da efetivação proporcional da constrição, sob as penas da lei.

- A ordem de bens penhoráveis, prevista no atual artigo 655 do Código de Processo Civil não é absoluta, devendo ser ponderada pelo juiz à luz dos princípios da utilidade da execução em confronto com o princípio da menor onerosidade

- O exercício do direito à adjudicação pelo exequente e pelos demais interessados pode ser exercido após a tentativa frustrada da primeira arrematação.

- É eliminada a distinção entre praça e leilão.

- Os atos de alienação (arrematação) serão realizados por leilão eletrônico, salvo se as condições da comarca não permitirem a observância do referido procedimento.

- É eliminada a necessidade, hoje prevista no Código de Processo Civil, de duas hastas públicas (a primeira pelo valor da avaliação e a segunda por valor que não seja considerado vil), permitindo-se que desde a primeira hasta pública o bem seja alienado por valor inferior a avaliação, contanto que não seja considerado preço vil.

- Os embargos à arrematação, são eliminados, facultando-se à parte uma ação com o intuito de rescindir a mesma, nos moldes do atual artigo 486 do Código de Processo civil).
- Os atos de averbação da execução 615-A (averbação da execução), bem como os demais de comunicação a terceiros devem ser realizados por iniciativa do próprio exequente.
- É regulada a prescrição intercorrente na execução.
- A multa do artigo 475-J incide na execução por quantia referente à execução de sentença que condena ao pagamento de pensão alimentícia.
- É vedada a indisponibilidade integral do capital do executado pessoa física ou jurídica.
- É extinta a ação monitória.
- Serão mantidos os procedimentos especiais de jurisdição voluntária, desjudicializando os procedimentos meramente escriturais.
- Serão excluídos os seguintes procedimentos especiais: ação de depósito, ações de anulação de substituição de títulos ao portador, ações possessórias, ação de nunciação de obra nova, ação de usucapião e ação de oferecer contas, compreendidos no processo de conhecimento.
- É criado um procedimento Edital, cabível nos procedimentos de usucapião de substituição ou anulação de títulos ao portador e, genericamente, em quaisquer outros que, por regra de direito material, exijam a citação de interessados incertos.
- O imóvel quando georreferenciado, na forma da lei, com averbação no registro de imóveis, dispensa o juiz de determinar os trabalhos de campo na ação demarcatória e demais que incluam essa etapa procedimental.
- A posse em nome do nascituro e a homologação de penhor legal serão incluídas no livro dos Procedimentos Especiais de Jurisdição Contenciosa.
- O Ministério Público somente intervirá nos procedimentos especiais de jurisdição voluntária, nos termos do artigo 82 do CPC.
- A modulação dos efeitos da decisão dos tribunais obedecerá ao princípio da segurança jurídica e aos parâmetros do controle da constitucionalidade das leis.

- As ações autônomas de impugnação serão incluídas no livro da parte geral das impugnações às decisões judiciais.
- Os prazos recursais são unificados em quinze dias úteis, salvo os embargos de declaração e demais casos previstos em leis esparsas.
- É instituída a Sucumbência Recursal nas hipóteses de recursos manifestamente infundados, como os que contrariam teses firmadas em súmulas dos tribunais superiores, teses fixadas em decisão de mérito de recursos com repercussão geral, recursos repetitivos ou incidente de resolução de demandas repetitivas, bem como jurisprudência dominante dos tribunais superiores ainda não sumuladas.
- É extinto o agravo e a preclusão no primeiro grau de jurisdição, ressalvada a manutenção do agravo de instrumento para as decisões de urgência satisfativas, decisões interlocutórias de mérito e decisões proferidas no cumprimento da sentença e no processo de execução; instituindo-se um único recurso de apelação, no qual é lícito ao vencido manifestar todas as suas irrisignações quanto às interlocutórias proferidas no curso do processo.
- O recurso de apelação continua sendo interposto no 1º grau de jurisdição, admitido o juízo de retratação em consonância com Súmulas dos Tribunais Superiores ou nos termos do atual artigo 543, relegando-se o juízo de admissibilidade formal para o 2º grau de jurisdição.
- Os embargos infringentes são extintos conquanto espécie recursal, devendo constar o dever de o magistrado, cujo voto não tenha prevalecido, relatá-lo expressamente, considerando-se este voto declarado como integrante do acórdão para todos os efeitos, inclusive para fins de pré-questionamento da questão jurídica.
- Os recursos têm, como regra, apenas o efeito devolutivo, podendo o relator nos casos legais conceder, e uma vez requerido, efeito suspensivo.
- A tese adotada no recurso repetitivo será de obediência obrigatória para os Tribunais locais.
- Nos casos em que o Supremo Tribunal Federal entenda que a questão versada no recurso extraordinário é de ordem infraconstitucional, impõe-se seja o mesmo remetido ao Superior Tribunal de Justiça, por decisão irrecor-

rível, aproveitando-se a impugnação interposta. Por outro lado, nos casos em que o Superior Tribunal de Justiça entender que a questão versada no recurso especial é de ordem constitucional, impõe-se a remessa ao Supremo Tribunal Federal, que, se entender pela competência da primeira Corte, pode reenviar o recurso ao STJ também por decisão irrecorrível.

- O recurso extraordinário e o recurso especial decididos (acolhidos), com base em uma das causas de pedir ou em uma das razões de defesa, permitirão ao Superior Tribunal de Justiça ou ao Supremo Tribunal Federal o julgamento das demais matérias, ainda que, com relação a elas, não tenha havido pré-questionamento *ex officio* ou requerimento da parte.

- Revelando-se necessária a produção de provas, o processo será remetido ao 2º grau de jurisdição, para a realização da diligência indispensável.

- O acórdão que examine apenas um dos fundamentos da apelação ou da resposta, e desde que interpostos embargos de declaração, permitirá sejam considerados todos os temas debatidos em eventual recurso especial ou extraordinário.

- Nos casos dos atuais artigos 543-B e 543-C, remanescerá a competência do Tribunal a quo para julgar as demais questões que não foram decididas pelo Tribunal Superior, podendo caber, quanto às mesmas, novo recurso submetido ao regime dos repetitivos.

- A reiteração de embargos considerados originariamente protelatórios poderá implicar a cumulação de multas progressivas.

- É extinto o instituto da uniformização de jurisprudência.

- A conclusão dos autos ao revisor deve ser feita por via eletrônica, onde houver, e, em seguida, apresentados ao presidente, que designará dia para julgamento, mandando publicar, em todos os recursos, a pauta no órgão oficial.

- O recurso contra a decisão de indeferimento liminar da petição inicial não terá revisor, ressalvados os casos previstos em leis especiais.

- Será permitida sustentação oral em agravo de instrumento contra decisões interlocutórias de mérito e de urgência proferidas em primeiro grau de jurisdição.

- O prazo para a sustentação oral em agravo de instrumento será de dez minutos.

- No julgamento de apelação, não se considerando habilitado a proferir imediatamente seu voto, a qualquer juiz é facultado pedir vista do processo, devendo apresentá-lo na sessão seguinte, prosseguindo-se o julgamento, dispensada nova publicação em pauta.

- Haverá prazo para a publicação do acórdão, sob pena de ser substituído pela conclusão aferida das notas taquigráficas, independentemente de revisão.

- O relator negará seguimento a recurso inadmissível, prejudicado ou que afrontar súmula do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunal Superior, decisão representativa de controvérsia adotada, conforme o regime jurídico dos artigos 543-B ou C ou de incidente de resolução de demandas repetitivas, bem como jurisprudência dominante nos tribunais superiores ainda não sumuladas.

- O relator poderá dar provimento ao recurso se a decisão recorrida afrontar súmula do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunal Superior, ou decisão representativa de controvérsia tomada com base no regime dos arts. 543-B ou C, ou de incidente de resolução de demandas repetitivas, ou jurisprudência dominante ainda não sumulada.

- O STF e o STJ poderão modular os efeitos da decisão que alterar sua jurisprudência predominante, de modo que possa atribuir eficácia apenas para o futuro.

- O cabimento da apelação impedirá a execução da decisão impugnada, até que o Tribunal se manifeste a respeito do juízo de admissibilidade, ocasião em que poderá conceder o efeito suspensivo eventualmente requerido pelo recorrente.

- A possibilidade de concessão de efeito suspensivo aos recursos fica submetida à demonstração de probabilidade de provimento.

- A desistência do recurso representativo da controvérsia não obstará o julgamento da questão jurídica nele versada.

- Será excluída a exigência de recolhimento de caução para interposição de apelação.

- Quando o acórdão proferido pelo tribunal não admitir ou negar provimento a recurso interposto contra sentença ou acórdão, a instância

recursal, de ofício ou a requerimento da parte, fixará verba honorária advocatícia, observando-se o disposto nos parágrafos 2º e 3 do atual art. 20.

- A relevação da deserção é da competência do relator do recurso.
- Haverá reexame necessário para causas em que for parte a Fazenda Pública e de valor superior a mil salários mínimos.
- A jurisprudência firmada em recurso representativo da controvérsia e em incidente de resolução de demandas repetitivas impedirá o reexame necessário.
- O reexame necessário, nos casos de sentença ilíquida, será apreciado apenas na fase de liquidação.
- O prazo de interposição dos embargos de declaração será de cinco dias úteis.
- Quando os recursos extraordinário ou especial tempestivos forem inadmissíveis por defeito formal, poderão o STJ e o STF desconsiderá-los, nos casos dos artigos 543-B, 543-C e em outros casos em que a resolução da questão de mérito contribua para o desenvolvimento do direito.
- No julgamento de repercussão geral (artigo 543-B), ficarão suspensos os processos que estiverem em primeiro grau de jurisdição nos quais se discuta idêntica controvérsia, por um período que não deverá exceder doze meses. Sobrevindo, durante a suspensão, decisão do Supremo Tribunal Federal, a respeito do mérito da controvérsia, o juiz proferirá sentença aplicando a tese firmada.
- Uma vez decidido o recurso extraordinário, os recursos sobrestados serão apreciados no mérito pelos tribunais, turmas de uniformização ou turmas recursais, que aplicarão a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal.
- No julgamento de recursos repetitivos (artigo 543-C), ficarão suspensos os processos que estiverem em primeiro grau de jurisdição, nos quais se discuta idêntica controvérsia, por um período que não deverá exceder doze meses. Sobrevindo, durante a suspensão, decisão do Superior Tribunal de Justiça a respeito do mérito da controvérsia, o juiz proferirá sentença aplicando a tese firmada.
- As Teses firmadas nos recursos repetitivos deverão ser observadas sob pena de reclamação.

- Caberá ação rescisória quando houver manifesta violação à norma jurídica.

- A petição de agravo de instrumento deverá ser instruída (inciso I do caput do artigo 525 atual) obrigatoriamente com cópias da decisão agravada, da certidão da respectiva intimação, do mandado de intimação ou de outro documento oficial que comprove a tempestividade da interposição, bem como das procurações outorgadas aos advogados do agravante e do agravado.

- É embargável, em âmbito de recurso especial, a decisão que divergir do julgamento de outra turma, da seção ou do órgão especial, sendo a decisão de mérito ou de suposta inadmissibilidade que aprecia o mérito do recurso.

- Será também embargável a decisão da turma quando, em recurso extraordinário, divergir do julgamento da outra turma ou do plenário, sendo a decisão de mérito ou de suposta inadmissibilidade que aprecia o mérito do recurso.

- São cabíveis embargos de divergência nas causas e incidentes da competência originária dos tribunais Superiores.

PARTIDO POLÍTICO

Celso Barros Coelho*

RESUMO: É relevante o papel do partido político, ligado à nossa tradição histórica, sobretudo a partir de 1932, ano em que foi editado o Código Eleitoral. Com a Constituição de 1946, adquiriu *status* constitucional. Na atual Constituição, insere-se no Capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais. Com isso, integrou-se no ciclo do constitucionalismo global e sistemático, a exemplo de outros países da cultura ocidental. Sua criação é livre, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Ante os problemas que surgem nos dias de hoje, em decorrência das revoluções nuclear, informática e genética, devem eles estar preparados para compatibilizar os efeitos dessas revoluções com os interesses da sociedade.

PALAVRAS-CHAVES: Pluralismo Político. Democracia. Representação Política e Cidadania.

A Constituição Federal de 1988 apresenta entre os fundamentos do Estado Democrático, por ela plasmado, o pluralismo político (art. 1º, inciso V), que não mais é um tema em discussão, como ocorria nos meados do século passado.

* Procurador Autárquico Federal; ex-Deputado Estadual e Ex-Deputado Federal; Professor Titular de Direito Civil na UFPI; ex-Professor Visitante da Universidade de Brasília; ex-Presidente da OAB-PI; membro da Academia Piauiense de Letras e da Academia Piauiense de Letras Jurídicas; do Instituto Luso-Brasileiro de Direito Comparado, do Instituto dos Advogados Brasileiros.

Abordando esse tema, Norberto Bobbio (1999, p.15) escrevia em 1970: “É candente a discussão em torno do pluralismo. Trinta anos atrás éramos todos democratas. Hoje somos todos pluralistas. Mas estaremos certos de saber o que se entende por pluralismo?”.

O pluralismo político acompanha a evolução do Estado moderno e o desenvolvimento da sociedade em busca da organização do poder a que ela se submete. No momento em que o Estado se organizou e se enriqueceu com a participação do povo, sob a forma de um regime democrático, mesmo com as limitações aceitáveis à época, foi lançada a semente do pluralismo.

Esse momento se deu, exemplarmente, na Constituição Americana, onde o poder aparece “como uma construção da sociedade ou do povo, construção na qual esse se reserva zonas de liberdade e instrumentos de participação e controle efetivos, de modo que o poder não possa pretender nunca ser superior à sociedade, mas, só seu instrumento” (GARCIA, 1990, p. 105).

O pluralismo que aí se define é o pluralismo *liberal democrático*, que se distingue de outras duas correntes de sistemas ideológicos, o *socialismo* e o *cristianismo social*, de que igualmente fala Bobbio (1999, p. 17) e que corresponde a três tipos de culturas.

No texto da Constituição Brasileira estão condensadas diretrizes que se situam no ângulo dessas três correntes, que permeiam a estrutura de nossa sociedade, a partir de sua formação histórica, do caráter de nossa cultura e da adaptação de ideias que influenciaram a nossa organização política, revestida de certa originalidade, no momento da independência, traduzida na Constituição de 1824.

Nesse contexto, é relevante o papel do partido político, ligado à nossa tradição histórica, sobretudo de 1932 para cá, ano em foi editado o Código Eleitoral

Cujas linhas mestras assentavam na proporcionalidade e no sigilo do voto e na criação da Justiça Eleitoral, medidas através das quais as elites brasileiras incorporavam as conquistas democráticas que se vinham afirmando, com vigor, na teoria e na prática do Direito Político da época que fica entre as duas guerras mundiais (FRANCO, 1961, p. 133).

Mesmo com o Código Eleitoral, que representava importante passo para a revisão e atualização do sistema eleitoral, foi mantido o caráter estadual dos partidos políticos, sujeitos às influências locais nos desvios que, em regra, provocavam as suas lideranças.

Só com a Constituição de 1946 é que surgiu o Partido Político, com *status* constitucional e como instrumento de captação de votos, sobrepondo-se às conveniências regionais, já agora submetido a mais rígida disciplina da legislação eleitoral.

Contemplado no capítulo V da Constituição Federal – *Dos Partidos Políticos* (art. 17), integra o título *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*, colocando-se, portanto, no cerne das conquistas do Estado Democrático de Direito, compreendidas no âmbito dos valores da dignidade da pessoa humana, em que ressalta a cidadania ativa cujo fortalecimento e dimensão estão ligados, diretamente, à representação política, através dos partidos.

O Brasil, com essa inovação, integra-se no ciclo do constitucionalismo global e sistemático, que dominou a Europa e se manifestou na Constituição de Baden de 1947, na Constituição Italiana de 1947, na Lei Fundamental de Bona, de 1949, e na Constituição Francesa, de 1950 (SOUSA, 1986, p. 1010).

Ao tratar do partido político, o texto constitucional consagra o princípio de que “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos [...]” (art. 17, CF).

Nesse dispositivo, está a matriz ideológica do partido. O que dele se exige é o respeito à soberania nacional e às conquistas nela inspiradas.

O caráter nacional é inerente ao sistema da soberania, tornando o partido político um fator de unidade nacional e guardando fidelidade ao regime democrático de que é uma expressão.

A autonomia a ele conferida, mais de caráter formal, pressupõe o respeito aos preceitos constitucionais colocados em sua base ideológica. No uso de sua autonomia interna, impõe-se a eles estabelecerem normas de fidelidade e disciplina partidárias. É matéria a ser assegurada nos estatutos, na previsão do § 1º, do art. 17. A disciplina estabelece os parâmetros de comportamento de seus filiados, sobretudo quando, por eles autorizados, se

abre a disputa eleitoral. Quanto à *fidelidade*, é tema que se reveste de caráter polêmico, em face de decisão do Supremo Tribunal Federal.

Segundo o texto constitucional, a infidelidade partidária não será motivo para perda do mandato político, pois esta se restringe apenas aos casos do art. 15.

Partindo o Supremo Tribunal Federal da consideração de que o mandato é do partido e não do candidato, o que está sujeito a controvérsias no âmbito doutrinário, entende, em uma interpretação não unânime, que a infidelidade leva o candidato à perda do mandato. Segundo esse entendimento, que se ajusta a decisões do Tribunal Superior Eleitoral, exerce o partido o monopólio da representação política.

Como canal adequado ao exercício do mandato político, aberto à participação popular, o partido é o meio de que se serve o cidadão para participar ativamente das decisões de governo, para manifestar sua vontade política, suas opções e reivindicações. Ao mesmo tempo, deve o partido político servir como ponto de apoio de movimentos reivindicatórios independentes ou de mobilização popular para alcançar seus objetivos.

Outro aspecto relevante no estudo do partido político brasileiro diz respeito ao controle quantitativo. A Constituição não previu expressamente esse controle, mas, como observa José Afonso da Silva (2009, p. 407), ela “contém a possibilidade de que venha esse controle a existir por via de lei, quando, entre os preceitos a serem observados, coloca o de funcionamento parlamentar de acordo com a lei”.

Para viabilizar o funcionamento parlamentar, prevê a lei um percentual mínimo de votos alcançados nas eleições para a Câmara dos Deputados, com o que se preservam o critério da proporcionalidade e o caráter nacional do partido.

A par do controle ideológico, nos limites citados, prevê a Constituição o controle financeiro, de acordo com o art. 17, incisos II e III, “II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes” e “III – prestação de conta à Justiça Eleitoral”.

Fala-se, entre nós, na crise dos partidos políticos, a refletir a crise política brasileira, denotativa da fragilidade da democracia representativa, como o faz Roberto Amaral (2003).

A crise partidária a que se refere Roberto Amaral realmente existe, mas não chega a ponto de que se proclame a morte ou a falência da representação. A tendência, em verdade, é o fortalecimento da democracia participativa, pois nisto consiste a cidadania ativa. Quanto mais cidadania participativa, menos democracia representativa. Talvez nisso esteja a tendência que expressa o sentimento de nossa sociedade, em face da necessidade de maior abrangência do pluralismo político e da maior liberdade na criação dos partidos. Estes já não têm, na realidade política de nossos dias, uma identidade ideológica que os distinga necessariamente, já que se apresentam mais guiados por interesses que atendam à conveniência de grupos ou pessoas.

A regra fixada no art. 1º, da Constituição, segundo a qual a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, implica a aceitação de que temos um regime político representando os múltiplos partidos criados livremente, mas obrigados a respeitar os postulados da Constituição acima indicados (ESPIELL, 1997). A soberania nacional não está nos partidos, mas no povo, que pode usar o partido como meio de sua representação política na organização do poder. Assim, o partido político é parte da soberania nacional. Daí a afirmação de Fávila Ribeiro (1976, p. 218), ao dizer que “os partidos políticos têm por missão traduzir os interesses globais da sociedade, tomando-a em sua universalidade”. E completa esse pensamento, afirmando:

Os partidos assumem responsabilidade por suas intervenções nas atividades governativas, das quais dependem para o apoio eleitoral que necessitam receber periodicamente do povo. Os grupos de pressão não compartilham de qualquer responsabilidade na aplicação das medidas que defendem, empenhando-se apenas em conquistá-las, pouco importando as repercussões que possam advir (Ibid., p. 218).

No momento atual, existem organizados 27 partidos. A eles cabe essa missão, a de revelar a importância que lhes é reconhecida pela sociedade brasileira, deles se exigindo claros compromissos ideológicos, a responsabilidade de sua participação política e a adesão a princípios arraigados no espírito da nacionalidade.

Não há de confundir-se o partido político com grupo de pressão. É o que asseve o autor acima:

Do ponto de vista estrutural há também, nítida diferença entre os partidos e os grupos de pressão. Aqueles, como já ficou antes acentuado, são corporificados em organização estável, articulada diretamente ao processo político. Os grupos de pressão, em regra, embora possam dispor de uma base organizacional, dotada, em alguns casos, de complexas ramificações, em regra, apenas eventualmente são forças integrantes do processo político (RIBEIRO, 1976, p. 218).

Em todos os pleitos eleitorais, como no último realizado, é natural que surjam grupos de pressão e que estes procurem influir na atuação dos partidos políticos. O partido político deve estar aparelhado para livrar-se dessa influência e pautar as suas ações no interesse exclusivo da representação da sociedade, empenhada em aperfeiçoar o sistema democrático representativo.

O número exagerado de partidos políticos mostra que suas ações não se distinguem por seu perfil ideológico, que é restrito, mas por interesses que conduzem mais a identificá-los como grupos de pessoas, com o mínimo de ideologia.

Comprometido com a defesa de princípios éticos, políticos e culturais, assume ele compromissos, nessa faixa, com o aperfeiçoamento das instituições democráticas e a garantia dos direitos fundamentais em todas as suas gerações. Nenhum tema que envolva a defesa desses princípios lhe é estranho. E quando sentimos que a evolução do Estado Moderno é orientada para inseri-lo cada vez mais em um processo de globalização, o partido político, para sobreviver com a integridade dos valores que lhe cabe defender, deve estar preparado. Nesse ponto é relevante o interesse prioritário pela educação e cultura do povo, pois daí depende sua ação política e o seu prestígio eleitoral.

Na medida em que o partido político colocar-se na trincheira para defender os valores da democracia, em cujos objetivos se integra como sua parte essencial, mais se fortalece, na consciência do povo, a conquista mais ampla da cidadania e o desejo de melhorar o nível da representação.

Vivemos em uma sociedade que evolui rapidamente. Por isso, somos surpreendidos com problemas que, em outros tempos, eram inimagináveis, mesmo pondo-se de lado aqueles que têm relação mais direta com a segurança da sociedade. Destaque-se, entre os problemas emergentes, aqueles que se relacionam com as últimas descobertas científicas, no âmbito das quais afloram os problemas do biodireito e do direito genoma.

Nesse sentido, merece especial atenção o estudo desenvolvido por Diego Valadés (2004, p. 27), apontando os problemas do Biodireito e do Direito Genômico. Diz ele:

Tal vez no sea hiperbólico afirmar que los tres hallazgos científicos más controvertidos de la historia sean las revoluciones nuclear, informática y genética. Al menos son los que mayores problemas han planteado desde la perspectiva de los eticistas y de los juristas.

E dizendo que essas implicações éticas e jurídicas têm dado lugar a numerosos questionamentos, e tenham obrigado a configurar estruturas inteiramente novas, mostra que, nesse quadro de tantas transformações no campo do conhecimento, ter-se-á de exigir um ajustamento de conduta compatível com as profundas transformações de caráter científico e tecnológico.

As atenções internacionais estão voltadas para esses problemas (A declaração da UNESCO aprovada pela conferência de Genebra de 1977, antecedida do Convênio Relativo aos Direitos Humanos e à Medicina, adotado pelo Conselho da Europa).

Por influência dessas discussões, algumas Constituições trazem no seu texto dispositivos concernentes a tais preocupações, inclusive a nossa Constituição, na qual sobreleva o tema do meio ambiente (art. 225, cujos incisos II e V do parágrafo 2º, foram regulamentados pela Lei 8.974/95).

Destaca o mesmo autor:

La expresión política más clara relacionada con el desarrollo científico y tecnológico está representada por los partidos verdes, que han proliferado en el mundo. Nada tienen que ver, por supuesto, con el movimiento ludista británico, pero en buena medida constituyen una expresión laica de reprobación ética y jurídica, a través de la acción política, de muchas innovaciones científicas, y en ocasiones también tecnológicas, contemporáneas (VALADÉS, 2004, p. 28).

A relevância e abrangência desse tema, que desperta as atenções de todos os países, não cabem apenas nas cogitações de um só partido. Todos os partidos no Brasil estão obrigados a ajustar os seus estatutos às normas constitucionais indicadas, neles inserindo diretrizes que visem a “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pú-

blica para a preservação do meio ambiente” (inciso V, do art. 225, CF). E que abram espaços mais amplos à discussão de temas que se situam no plano da globalização e das modernas conquistas científicas e tecnológicas.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta: viva a democracia participativa! In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). **Direito Constitucional - estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 38.
- BOBBIO, Norberto. **As Ideologias e o Poder em crise**. 4. ed. Brasília: UnB, 1999.
- ESPIELL, Héctor Gros. Partidos políticos y elecciones internas em la reforma constitucional uruguaya de 1997. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da (Org.). **Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 438.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Estudos e discursos**. São Paulo: Comercial, 1961. p. 133.
- GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 105.
- RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 218.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 407.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de. In: **Polis** - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado. Lisboa/São Paulo: Verbo, 1987. vol. 4, p. 1010.
- VALADÉS, Diego. Problemas del Bioderecho y del Derecho Genómico. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, São Paulo, n. 4, p. 23-45, jul./dez. 2004.

ASPECTOS POLÊMICOS SOBRE A APLICAÇÃO IMEDIATA DA LC 135/10

Luiz Gonzaga Soares Viana Filho*

RESUMO: Lei da “Ficha Limpa”. Criação de novas hipóteses de inelegibilidade, ampliação dos prazos anteriormente previstos e prescrição de eficácia imediata da decisão que indefere o registro. Aplicação imediata, mas não retroativa da nova lei. Inelegibilidades cominadas e não cominadas. Critério de distinção. Parâmetros objetivos de incidência da nova legislação. Casos práticos. Registro de candidaturas nas Eleições 2010. Processos pendentes de outras eleições.

PALAVRAS-CHAVES: Ficha Limpa. Aplicação. Imediata. Retroativa.

Introdução

O advento da Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010, conhecida como Lei da “Ficha Limpa”, trouxe uma série de questionamentos sobre a sua aplicação às eleições deste ano, nomeadamente no que pertine à fase de registro de candidaturas, gerando correntes doutrinárias antagônicas e acirrados debates nos Tribunais Regionais Eleitorais, no Tribunal Superior Eleitoral e até mesmo no Supremo Tribunal Federal, terminando por prevalecer o entendimento de eficácia imediata da norma.

* Formado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Especialista em Direito Processual pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). É advogado, Procurador do Estado e Juiz Substituto do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (biênio 2010/2012).

Nada obstante, além das perplexidades relacionadas à aplicação da Lei, quando da apreciação dos pedidos de registro, referentes às eleições de 2010, muitas outras têm emergido no julgamento de processos pendentes no Judiciário Eleitoral, relativos às eleições passadas, porquanto a nova Lei, além de criar outras hipóteses de inelegibilidade, também ampliou os prazos previstos na Lei Complementar n. 64/90 (Lei das Inelegibilidades), substituiu o critério da “potencialidade” pelo da “gravidade” da conduta para efeito de aferição do abuso de poder e deixou de condicionar a produção de efeitos da decisão que indefere o registro de candidatura ao seu prévio trânsito em julgado.

Assim, em meio a uma infinidade de casos repletos de peculiaridades, é muito importante fixar parâmetros objetivos para resolvê-los, de modo a evitar julgamentos equivocados e incompatíveis entre si. Nesse sentido, o presente estudo tem por objetivo não apenas ratificar o entendimento quanto à aplicação da nova Lei à fase de registro das eleições de 2010, situação já resolvida no TSE e no STF, mas também traçar linhas seguras quanto à incidência aos diversos processos pendentes.

Princípios Norteadores do Direito Intertemporal

Em primeiro lugar, tratando-se de questionamentos sobre a aplicação da lei no tempo, é sempre importante ter presentes dois princípios fundamentais: o da *eficácia imediata da lei nova* e o da *vedação de retroatividade das leis*. Significa dizer que a lei nova se aplica desde logo, mas não pode atingir o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

Tais princípios podem ser colhidos no *caput* do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, verdadeira Lei de Introdução ao Direito, que também define, nos parágrafos do citado dispositivo, os institutos acima mencionados, *in verbis*:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo comêço do exercí-

cio tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

De igual modo, o princípio da segurança jurídica se acha estampado no próprio texto constitucional, *litteris*:

Art. 5º (...)

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Portanto, em todos os casos, a análise da aplicação ou não da LC 135/10 deve se pautar pela observância dos princípios suprarreferidos.

Inelegibilidades Cominadas e Não Cominadas

Também é fundamental, para a solução dos casos concretos, fazer a distinção entre inelegibilidade *cominada* e *não cominada*.

Embora respeitando a erudição de eminentes estudiosos da matéria (SOARES DA COSTA, 2009, p. 147-158), não adoto a doutrina segundo a qual será cominada sempre que a inelegibilidade resultar de um ato ilícito, aferido dentro ou fora do processo civil eleitoral, e não cominada somente as consideradas inatas (em razão de parentesco, por exemplo).

Ao contrário, entendo que *cominada* será apenas a inelegibilidade *constituída no próprio processo civil eleitoral ajuizado com essa finalidade* (letras “d” e “h” da Lei Complementar n. 64), sendo *não cominadas todas as demais, que são tão-somente declaradas, reconhecidas, pela Justiça Eleitoral*, pois constituem *mera decorrência de outros fatores* (renúncia a mandato desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município; exercício de cargo ou função de direção nos doze meses anteriores à liquidação de estabelecimentos de crédito; os magistrados e os membros do Ministério Público que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar) ou

outros tipos de condenações, judiciais ou não: a) *eleitorais* (os que forem condenados 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 do diploma; a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais); b) *cíveis* (os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito; os que forem condenados em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade); c) *criminais* (crimes previstos na alínea “e” do art. 1º, I, da LC 64/90); d) *disciplinares* (os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional; os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial; os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença).

Em resumo, não é a prática de um ato ilícito, a meu ver, que distingue a inelegibilidade cominada da não cominada, mas sim o fato de ser constituída ou não em um processo eleitoral ajuizado com essa finalidade; ou seja, será cominada nas hipóteses em que a lei preveja a inelegibilidade como sanção a ser imposta quando da prolação da respectiva sentença. Nesses casos, a inelegibilidade não existia anteriormente e será decretada na decisão de mérito. Nas hipóteses de inelegibilidade não cominada, ao contrário, a sentença se limita a reconhecer uma inelegibilidade já existente de acordo com a legislação.

Sobre a natureza da decisão referente ao pedido de registro de candidatura, leia-se o duto magistério de José Jairo Gomes:

A decisão apresenta natureza meramente declaratória, pois apenas pronuncia inelegibilidade originária, isto é, já existente no mundo jurídico. Não condena o postulante ao registro, nem constitui inelegibilidade, mas tão-só a reconhece e afirma. No dizer de Soares da Costa (2006:414), a ‘decisão judicial aí é meramente certificativa da ausência do *ius honorum*, ou seja, falta de elegibilidade.’

(...).

...no que se refere apenas à inelegibilidade, o artigo 15 da LC n.64/90 não concede à decisão passada em AIRC natureza 'constitutiva', senão meramente 'declaratória'. Reza o dispositivo: "Transitada em julgado a decisão que declarar a inelegibilidade do candidato (...)". Ora, o ato de declaração pressupõe anterior constituição.

(...).

A sentença da AIRC possui caráter meramente declaratório, pois apenas reconhece e afirma inelegibilidade. Logo, a procedência do pedido inicial implica declaração de inelegibilidade, acarretando denegação do registro de candidatura. (...). (GOMES, 2010: págs. 208, 235 e 246).

No mesmo sentido, a jurisprudência do TSE:

Trecho do voto do Relator, Min. Sálvio de Figueiredo: "Ademais, nos termos do art. 3º a 14, LC n.º 64/90, que disciplinam a ação de impugnação de registro de candidatura, não há cominação de pena de inelegibilidade. Como se sabe, a Justiça Eleitoral, em ação de impugnação de registro de candidatura, pode, apreciando o conjunto probatório, seguindo o rito previsto no art. 3º e seguintes da Lei Complementar n.º 64/90, **julgar existente causa de inelegibilidade e com isso negar pedido de registro de candidatura.**" Trecho do voto do Min. Nelson Jobim: "Acompanho o relator e observo que tem razão o Ministro Sepúlveda Pertence quando, em relação ao art. 3º, no que diz respeito à impugnação do registro, refere-se a situações anteriores, ou seja, **a decisão é declaratória de um estado anterior**, reconhecendo uma situação de fato que eventualmente deve ser provada – parentesco ou coisa parecida –, mas declara uma situação de fato. Ao passo que a impugnação, para a investigação judicial, é para reconhecer situação ainda não provada. Ou seja, ela tem natureza constitutiva. Tanto tem natureza constitutiva que a situação de ser inelegível vem da decisão e não da situação de fato; já no art. 3º ela é declaratória da circunstância de parentesco e a inelegibilidade se dava no parentesco" (RECURSO ORDINÁRIO nº 593, Acórdão nº 593 de 03/09/2002, Relator(a) Min. SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 03/09/2002 RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 13, Tomo 4, Página 91) (destacou-se).

Em sinopse, como se observa, em pedido de registro e na correlata impugnação, o julgador se limita a declarar uma inelegibilidade já existente, não podendo ele mesmo, nesta sede, constituí-la.

Casos Práticos

Fixadas as premissas acima, passa-se à análise dos casos práticos.

Registros das Eleições de 2010 e das Eleições Anteriores. Coisa julgada.

O TSE já havia pacificado o entendimento de que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade são aferidas a cada nova eleição, no momento da análise dos pedidos de registro, *verbis*:

Inelegibilidade. Rejeição de contas. 1. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas a cada eleição, na conformidade das regras aplicáveis no pleito, não cabendo cogitar-se de coisa julgada, direito adquirido ou segurança jurídica. (...). (Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 32158, Acórdão de 25/11/2008, Relator(a) Min. EROS ROBERTO GRAU, Relator(a) designado(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 25/11/2008).

(...). 2. As condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade são aferidas a cada pedido de registro do candidato perante a Justiça Eleitoral, não podendo ser invocado eventual deferimento atinente à eleição pretérita. (...). (Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 31511, Acórdão de 06/10/2008, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 6/10/2008).

Não há que se falar, na fase de registro, de inelegibilidade cominada, pois não cabe ao Poder Judiciário constituir inelegibilidades, mas apenas reconhecer as já existentes.

Desse modo, não haverá retroação vedada se a nova lei que as preveja já estiver em vigor antes da fase de registro, como entendeu, acertadamente, o colendo TSE, pois antes da fase de registro de candidatura nenhum candidato pode dizer que já se realizou um ato jurídico perfeito ou que já possuía o direito adquirido de ser candidato, mas somente uma mera expectativa de direito. Só haveria retroação vedada da lei nova se ela viesse a desconstituir um registro já analisado sob a luz da lei antiga. Não é o caso da LC 135/10, que entrou em vigor no dia 04/06/2010, portanto, antes da fase de registro das eleições de 2010.

Confira-se:

Consulta. Inelegibilidades. Lei Complementar nº 135/2010. 1. No julgamento da Consulta nº 1120-26.2010.6.00.0000, o Tribunal assentou que a LC nº 135/2010 tem aplicação às eleições gerais de 2010. 2. A LC nº 135/2010, que alterou as causas de inelegibilidade, se aplica aos processos em tramitação iniciados, ou mesmo já encerrados, antes de sua entrada em vigor, nos quais tenha sido imposta qualquer condenação a que se refere a nova lei. 3. A incidência da nova lei a casos pretéritos não diz respeito à retroatividade de norma eleitoral, mas, sim, à sua aplicação aos pedidos de registro de candidatura futuros, posteriores à entrada em vigor, não havendo que se perquirir de nenhum agravamento, pois a causa de inelegibilidade incide sobre a situação do candidato no momento de registro da candidatura. 4. Exsurge da nova lei que a incidência de causas de inelegibilidade em face de condenações por órgão colegiado, sem exigência de trânsito em julgado, resulta da necessidade de exigir dos candidatos vida pregressa compatível para o exercício de mandato. Consulta respondida afirmativamente e, em parte, prejudicada. (Consulta nº 114709, Acórdão de 17/06/2010, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 24/9/2010, página 21).

Registro. Inelegibilidade. Condenação por captação ilícita de recursos de campanha. Aplicam-se às eleições de 2010 as inelegibilidades introduzidas pela Lei Complementar nº 135/2010, porque não alteram o processo eleitoral, de acordo com o entendimento deste Tribunal na Consulta nº 1120-26.2010.6.00.0000 (rel. Min. Hamilton Carvalhido). As inelegibilidades da Lei Complementar nº 135/2010 incidem de imediato sobre todas as hipóteses nela contempladas, ainda que os respectivos fatos ou condenações sejam anteriores à sua entrada em vigor, pois as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, não havendo, portanto, que se falar em retroatividade da lei. Tendo sido condenado pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado, por captação ilícita de recursos de campanha, com a cassação de diploma, é inelegível o candidato pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição em que praticado o ilícito, nos termos da alínea j do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, na redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010. Recurso ordinário a que se nega provimento (Recurso Ordinário nº 413721, Acórdão de 14/09/2010, Relator Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 14/09/2010).

Decerto, lembre-se de que direito adquirido é somente o que já podia ter sido exercido pelo seu titular (§ 2º do art. 6º da LICC) e que ato jurídico perfeito é aquele já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou (§ 1º do art. 6º da LICC), não se configurando nenhuma das duas hipóteses na espécie.

Todavia, não se pode considerar inelegível, na análise dos pedidos de registro das eleições de 2010, o candidato que já cumpriu a sanção de inelegibilidade (cominada, portanto), imposta por decisão judicial transitada em julgado. Ou seja, não se pode, com base na nova redação das letras “d” e “h”, considerar inelegível por oito anos um candidato que foi condenado, com base no texto anterior da LC 64/90, à inelegibilidade de três anos, já transcorridos. Haveria indiscutível violação à coisa julgada material.

Nesse sentido, o colendo TSE, verbis:

ELEIÇÃO 2010. RECURSO ORDINÁRIO. ARTIGO 1º, I, d, DA LC Nº 64/90, COM A REDAÇÃO DADA PELA LC Nº 135/2010. EFEITOS PRODUZIDOS PELA LEI ANTERIOR. INAPLICABILIDADE DA LEI NOVA. RETROATIVIDADE INFRINGENTE DA SEGURANÇA JURÍDICA. - São imunes à lei nova os efeitos produzidos pela lei anterior, mormente quando exauridos ainda na vigência da norma antiga. - Recurso ordinário provido para deferir o registro do candidato (Recurso Ordinário nº 86514, Acórdão de 30/09/2010, Relator Min. HAMILTON CARVALHIDO, Publicado em Sessão, Data 30/09/2010).

Outrossim, havendo processos de registros de eleições anteriores ainda pendentes de julgamento, obviamente não se pode reconhecer uma inelegibilidade criada pela nova Lei, sob pena, aí sim, de ser atingido o ato jurídico perfeito e o direito adquirido, já que, no momento dos pedidos de registro daquelas eleições, tal inelegibilidade não existia.

Processos Pendentes que Podem Implicar Cominação de Inelegibilidade

Quanto às inelegibilidades cominadas, como dito, elas resultam de uma condenação em processo eleitoral para apuração de abuso de poder político ou econômico (letras “d” e “h”). Assim, por óbvio, ela não existia antes do processo (eleitoral), e será “constituída” somente quando da prola-

ção da sentença, já produzindo efeitos a partir da primeira decisão colegiada, como previsto na Lei Complementar n. 135/10.

Nesses casos, é preciso conferir, quanto aos processos pendentes, se o prazo de inelegibilidade previsto na lei anterior já transcorreu, pois, em caso afirmativo, não mais será possível cominar a inelegibilidade, baseado no novo prazo estabelecido pela LC 135/10, sob pena de flagrante retroação da lei com violação a direito adquirido. Com efeito, no dia exato em que expirou o prazo da lei anterior, o candidato pode dizer que adquiriu o direito a ver reconhecido o fim da inelegibilidade. Todavia, se o prazo da lei anterior ainda não tinha findado, havia mera expectativa de direito, que não se consumou.

Por exemplo: ajuizada uma ação de investigação judicial eleitoral em 2006, é imperioso concluir que três anos depois se encerrou o prazo de inelegibilidade previsto na antiga redação da letra “d”. Todavia, o mesmo não ocorre com relação aos processos referentes às eleições de 2008, pois, antes do prazo de três anos anteriormente previsto se consumar, adveio a Lei Complementar n. 135/10, ampliando-lo para oito anos. Nesse caso, cabe ao Judiciário aplicar o novo prazo, sem que se possa alegar qualquer violação a direito adquirido. A propósito, cito o seguinte julgado do TRE/PI, do qual fui relator:

(...). O novo prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade introduzido na letra “d” do inciso I do art. 1º da LC 64/10 pela LC 135/10 pode e deve ser aplicado ao caso dos autos, pelos seguintes motivos: i) o fundamento da inelegibilidade imposta no acórdão já existia na redação original do citado dispositivo, que já previa a sua decretação “*em processo de apuração de abuso de poder econômico ou político*”, como ocorreu na presente ação de impugnação de mandato eletivo; ii) no aresto ora embargado, foi fartamente abordada a questão sobre a possibilidade de se aplicar inelegibilidade em sede de AIME, com a citação de doutrina e de jurisprudência do TSE e do TRE/PI favoráveis, bem como menção a alguns posicionamentos divergentes, com os quais não se concordou; iii) a Lei Complementar nº 135/10 limitou-se a ampliar o prazo de 3 (três) para 8 (oito) anos, sendo tal prazo perfeitamente aplicável ao caso dos autos, porquanto antes de transcorridos três anos das últimas eleições, nas quais a recorrente praticou os atos de abuso de poder reconhecidos no aresto, houve a alteração legislativa que culminou na ampliação do prazo de inelegibilidade; iv) isso quer dizer que a recorrente não pode falar em direito adquirido ao

prazo menor, pois antes de findar-se este houve a sua dilação – o que havia antes disso era uma mera expectativa de direito ao prazo reduzido, que não se consolidou; v) não houve, portanto, qualquer violação ao princípio da irretroatividade das leis ou da segurança jurídica, pois, na espécie, a aplicação do novo prazo de 8 (oito) anos não está retroagindo para atingir uma situação já anteriormente consolidada, mas, sim, incidindo sobre uma situação inacabada, imperfeita; vi) direito adquirido insuscetível de violação por lei nova é aquele que já podia ter sido exercido ou exigido diante do preenchimento de todos os requisitos previstos na lei anterior, o que inexistiu no caso, pois o requisito temporal de 3 (três) anos das eleições, para que se pudesse entender prejudicada a possibilidade de imposição da inelegibilidade, ainda não tinha sido atingido quando da edição da Lei Complementar n. 135/10; vii) o fato de a eleição da embargante ter ocorrido em 2008 também não é óbice algum à aplicação do novo prazo de 8 (oito) anos, pois não se está aqui, nesta oportunidade, analisando-se retroativamente o seu pedido de registro formulado naquele prélio e verificando-se eventuais inelegibilidades já existentes, mas, sim, decretando-se uma inelegibilidade, que, exatamente na hipótese da letra “d”, é conhecida como *inelegibilidade cominada*, ou seja, como *sanção* decorrente do reconhecimento do abuso de poder político ou econômico; viii) no momento de proferir a decisão, o Magistrado é obrigado, de acordo com o art. 462 do CPC, a levar em conta as alterações de fato e de direito ocorridas após o ajuizamento da ação, devendo aplicar as normas em vigor, salvo quando prejudicarem o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da CF), o que não é a hipótese, como se viu; ix) a aplicação da LC 135/10 a processos pendentes foi reconhecida pelo TSE nos autos da Consulta nº 1147/DF; x) igualmente, não constitui óbice à aplicação da LC 135/10 o argumento de que ela regulamenta o processo eleitoral e, portanto, deve atender ao princípio da anualidade previsto no art. 16 da CF/88, pois o colendo TSE já firmou o entendimento de que as normas relativas a inelegibilidade são de natureza substantiva, e não processual eleitoral. 5. Recurso conhecido e parcialmente provido apenas para fins de prequestionamento, sem efeito infringente (ED na AIME Nº 1-39.2008.6.18.0084 – ANGICAL DO PIAUÍ, julgado em 20.09.10 e publicado no DJE dia 22.09.10).

Como visto, não importa o fato de a ação já ter sido sentenciada com base na lei antiga, pois, devolvida a matéria ao Tribunal por meio de recurso de natureza ordinária, cabe ao órgão julgador, no momento de decidir, levar em conta as alterações jurídicas pertinentes, por força do disposto no

art. 462 do Código de Processo Civil. Se se verificar que o prazo anterior foi ampliado antes de ter findado, aplica-se o novo prazo. Do contrário, não se pode ampliar prazo já exaurido.

Cabe ainda, neste tópico, afirmar que, na hipótese da letra “h”, só haverá inelegibilidade cominada quando se tratar de AIJE para apuração de abuso de poder econômico. Nos casos, todavia, de inelegibilidade decorrente de uma condenação em ação popular, por abuso de poder político ou econômico no exercício de um cargo público, a hipótese será de inelegibilidade *não cominada*, que será simplesmente reconhecida, declarada, por ocasião do pedido de registro.

Novo Critério para a Aferição do Abuso de Poder

De acordo com o inciso XVI do art. 22 da LC 64/90, introduzido pela LC 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”. É de se indagar, portanto, se o dispositivo se aplica às ações de investigação judicial eleitoral pendentes.

A resposta deve ser positiva, pois não se trata da criação ou supressão de um direito, mas sim da expressa adoção legislativa de um critério hermenêutico, que, como tal, poderia ser modificado a qualquer tempo pelo Poder Judiciário, que antes adotava, para a caracterização dos atos abusivos, a potencialidade da conduta.

Nesse sentido, o TRE/PI:

Por fim, anoto que, a partir da edição da Lei Complementar nº 135/10, passou-se a exigir, para fins de configuração do ato abusivo, apenas a caracterização da gravidade da conduta, alterando, portanto, o critério interpretativo no sentido de que seria necessária a potencialidade para influir no resultado do pleito, conforme expressamente estabelecido pelo art. 22, XVI, da Lei Complementar nº 64/90, incluído pela Lei Complementar nº 135/10, *in verbis*:

Art. 22 (...).

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

A aplicação imediata da nova disposição legal a processos pendentes não constitui, em absoluto, violação a direito adquirido ou ao princípio da segurança jurídica, mas de mera utilização de um **critério interpretativo** diverso daquele que vinha sendo adotado pelos tribunais, e que, como tal, poderia ser revisto a qualquer tempo, pela própria atividade judicante. Optou o legislador, agora, por deixar claro que a condenação por abuso de poder não depende da potencialidade da conduta, mas da gravidade das circunstâncias que a caracterizam (RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA Nº 25, rel. Juiz Luiz Gonzaga Soares Viana Filho, v.u., julgado em 30.09.10 e publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 08.10.10).

No mesmo sentido, o acórdão, também unânime, do TRE/PI, prolatado na AIME nº 20488, de 12.08.10, rel. Des. Haroldo Rehem, julgado em 12.08.10 e publicado no Diário de Justiça Eletrônico em 18.08.10.

Eficácia da Decisão sobre o Registro de Candidatura

Colha-se, respectivamente, a redação antiga e a atual do art. 15 da LC 64/90:

~~Art. 15. Transitada em julgado a decisão que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido.~~

Art. 15. Transitada em julgado **ou publicada a decisão proferida por órgão colegiado** que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido.

Vê-se, claramente, que o legislador buscou dar eficácia imediata à primeira decisão colegiada que, na fase de registro, *declarar* a inelegibilidade do candidato.

Mas há uma antinomia entre o aludido dispositivo e o art. 16-A da Lei n. 9504/97, introduzido pela Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009, que reza:

Art. 16-A. O candidato cujo registro esteja *sub judice* poderá efetuar todos os atos relativos à campanha eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão e ter seu nome mantido na urna eletrônica enquanto estiver sob essa condição, ficando a va-

lidade dos votos a ele atribuídos condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior. Parágrafo único. O cômputo, para o respectivo partido ou coligação, dos votos atribuídos ao candidato cujo registro esteja sub judice no dia da eleição fica condicionado ao deferimento do registro do candidato.

Ora, de que adianta a norma do art. 15 da LC 64/10, com a nova redação introduzida pela Lei da Ficha Limpa, dar imediata eficácia à decisão colegiada que indefere o registro, se ainda for possível ao candidato, mesmo depois disso, “efetuar todos os atos relativos à campanha eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão e ter seu nome mantido na urna eletrônica enquanto estiver sob essa condição”?

Entendo que, diante do conflito de normas (art. 15 da LC 64/10 e art. 16-A da Lei 9.504/97), devem ser aplicados os critérios de solução de antinomias. No caso, o primeiro dispositivo legal, por ser o mais recente, deve prevalecer sobre o segundo, de modo que, após a decisão colegiada, já não mais será lícito ao pretendente efetuar atos de campanha e ter seu nome mantido na urna eletrônica.

Ou seja, pela nova Lei da Ficha Limpa, a Justiça Eleitoral não está obrigada apenas a reconhecer a inelegibilidade decorrente de condenações proferidas por órgãos colegiados, mas, também, a dar total e imediata efetividade às suas próprias decisões colegiadas que reconheçam as diversas inelegibilidades. Do contrário, a nova redação do art. 15 da LC 64/90 seria letra morta.

Conclusões

A análise da aplicação da LC 135/10 deve ser feita sempre à luz dos princípios da eficácia imediata da lei nova e da proibição de retroatividade capaz de ferir o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

A distinção entre inelegibilidade *cominada* e *não cominada* não deve partir da ilicitude ou não da conduta que a gerou, mas do fato de ser ou não *constituída* em processo eleitoral destinado a esse fim.

Somente nos casos previstos nas alíneas “d” e “h” se pode afirmar tratar-se de inelegibilidade cominada. Em todos os demais, a inelegibilidade será apenas reconhecida, declarada, quando da fase de registro de

candidatura, de modo que basta a lei nova entrar em vigor antes da referida fase do processo eleitoral para que seja aplicada.

Nos casos das inelegibilidades cominadas, estando pendentes ações de investigação judicial eleitoral para decretá-las, é preciso verificar se o prazo anterior de inelegibilidade foi ultrapassado antes da entrada em vigor da nova lei. Em caso afirmativo, a Lei da Ficha Limpa não pode ser aplicada.

A caracterização dos atos abusivos por meio do critério da “gravidade das circunstâncias” (art. 22, XVI, da LC 64/90), e não mais da “potencialidade da conduta”, pode ser adotada nos processos pendentes, pois se cuida de mero critério hermenêutico, passível de alteração a qualquer tempo.

O art. 15 da LC 64/90 impõe a eficácia imediata da decisão colegiada que, na análise do registro de candidatura, reconhece uma inelegibilidade, de modo que, havendo decisão plural neste sentido, devem ser afastadas as permissões do art. 16-A da Lei 9.504/97.

REFERÊNCIAS

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

SOARES DA COSTA, Adriano. **Instituições de direito eleitoral**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DIREITO ELEITORAL - OBSERVAÇÕES PONTUAIS

Marcelo Carvalho Cavalcante de Oliveira*

RESUMO: Discorre sobre alguns institutos do Direito Eleitoral, desde as fontes deste ramo da ciência jurídica, como o domicílio eleitoral, o registro de candidatura, a consulta eleitoral, a fidelidade partidária, captação ilícita de sufrágio, condutas vedadas, abusos do poder político e econômico. Trata, com a necessária brevidade, de algumas ações eleitorais (Ação de Investigação Judicial Eleitoral, Ação de Impugnação de Mandado Eletivo, Representações Eleitorais e Recurso contra Expedição de Diploma), procurando destacar o objeto de cada uma delas. Sem olvidar o caráter cambiante do Direito Eleitoral, seja na esfera legislativa, seja no campo jurisprudencial, termina por fazer registro de alguns pontos para os quais convergem mudanças na legislação através dos anteprojetos de lei em andamento no Congresso Nacional.

PALAVRAS-CHAVES: Direito Eleitoral. Produção normativa. Ações eleitorais. Mudanças na legislação eleitoral.

Poderia eu discorrer sobre vários temas da dogmática eleitoral, mas preferi incursionar em alguns deles que ocuparam mais amíúde o exercício da jurisdição, na condição de membro representante da Justiça Federal.

Ramo do Direito marcado pela constante mutação, seja na esfera legislativa, seja no campo jurisprudencial, o Direito Eleitoral trafega em cenário turbulento e efervescente. É certo que a Justiça Eleitoral tem procurado dar cumprimento a todo esse repositório sem olvidar que a mudança da lei é mais fácil que a alteração dos costumes. Destaque-se, porém, que as recentes mudanças legislativas, como a Lei da Ficha Limpa, sinalizam reflexos

* Juiz Federal/Membro do TRE-PI. Especialista e Mestre em Direito.

positivos no teatro da política, mormente porque se propõem a eliminar personagens marcados por nódoas éticas, depuração há muito desejada pela população.

Algumas imposturas sempre campearam no terreno da competição política, mas o instrumental jurídico ou mesmo a acuidade do julgador nem sempre as impediu. Ainda que no pêndulo entre a excessiva intervenção (judicialização) e a autocontenção, o fato é que a Justiça Eleitoral tem, com um novo olhar, procurado compreender melhor a complexa e dinâmica equação do poder, no qual a conciliação entre a vontade da maioria e o direito à lisura no certame aparecem não raro como valores em confronto. Não se pode invocar uma fictícia soberania popular quando alcançada a revelia dos princípios e regras do jogo democrático.

Não basta ao julgador municiar-se de um arsenal legislativo se ignorar os fatos políticos, sociais e econômicos (fatores metajurídicos) que são a gênese da norma. Neste trabalho de interpretação e aplicação da lei, o conhecimento do sistema legal exige que sejam devassadas as entranhas do poder, que se abra uma clareira neste campo de batalha eleitoral.

Passemos, como um voo de pássaro, sobre vários institutos jurídicos hospedados no Direito Eleitoral.

Nos livros de doutrina, encontramos logo no limiar observações sobre as *fontes do Direito Eleitoral*. Como se dispõe a versar desde o processo de alistamento até a diplomação, com desdobramentos no contencioso eleitoral, o elenco de fontes normativas é prolífico: Constituição Federal, Código Eleitoral, Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei das Inelegibilidades, Lei das Eleições e Resoluções do TSE. Existem também as fontes subsidiárias ou indiretas, como os Códigos Penal e Civil e de Processo Penal e Processo Civil, que colmatam os temas despovoados pela legislação eleitoral. Não obstante a multiplicidade de diplomas normativos que palmilham nesta seara jurídica, é bem de ver que à União foi deferida a competência para legislar sobre Direito Eleitoral. De fato, há uma produção normativa cambiante que obriga a quem se interessa ingressar neste palco jurídico ter vocação para renitente atualização e novos desafios. Quando se imagina municiado do cabedal necessário à compreensão desse ramo do Direito, eis que somos pegos de surpresa com modificações de última hora.

Em matéria de alistamento e transferência eleitoral, deparamo-nos com a intelecção elástica do conceito de *domicílio eleitoral*, a admitir vín-

culos patrimoniais, culturais, afetivos ou comunitários do eleitor com a urbe. De qualquer sorte, quaisquer desses vínculos devem ser garantidos com documentos idôneos ou mesmo provas testemunhais. Entendo que deve ser repensada a atual flexibilidade admitida pela jurisprudência, que possibilita a migração irregular de eleitores, e até mesmo dos mandatários itinerantes.

Seguindo a trilha do propósito deste artigo, o *registro dos candidatos* se assoma neste mosaico de temas. Impressiona a incompreensão daqueles que têm registro negado ante a confirmação de duplicidade de filiação. Há toda uma pletera normativa (lei e resoluções do TSE) que disciplina essa questão, basicamente solucionada com a simples comunicação, no momento apropriado, ao partido e ao juiz da zona eleitoral da nova filiação para fins de cancelamento da antiga.

Não bastassem outras curiosidades da justiça eleitoral, erige-se a *consulta eleitoral* como mais uma de suas heterodoxias. Significa dizer que as Cortes Eleitorais são competentes para responder consultas hipotéticas formuladas por autoridades públicas ou partidos políticos. Somente matéria eleitoral pode ser objeto de deliberação consultiva. Como a consulta é em tese, não pode haver individualização da hipótese narrada, com parâmetros claros de situação concreta. É certo que o exercício das funções administrativas relativas à preparação, realização e apuração das eleições, a par da função judicante, justifica algumas singularidades desta Justiça Especializada.

Frequentador assíduo dos debates eleitorais, a *fidelidade partidária*, instituto de envergadura constitucional, mereceu a devida disciplina pelo Tribunal Superior Eleitoral diante da eloquente omissão do legislador federal. Evidente que as limitações para a desfiliação partidária sem justa causa não agradaram principalmente aqueles que saltavam de partido por conveniências nada republicanas. Pulularam ações com pedido de perda de mandato desses políticos “itinerantes” após a famosa Resolução TSE N. 22.710/2007. Em linhas gerais, a jurisprudência acabou por lapidar o conceito de grave discriminação pessoal apta a justificar o desligamento da sigla partidária, não encapando a ideia de simples descontentamento ou sentimento pessoal de desprestígio do desfiliado. Deve ficar demonstrado com provas robustas que o mandatário sofreu segregação grave e arbitrária que tornou inviável a sua permanência na agremiação partidária.

Volvemos os olhos para a *captação ilícita de sufrágio*, ou, em bom português, compra de votos. A Lei 9.504/97, no seu art. 41-A, proíbe que o candidato ofereça ou prometa vantagem ao eleitor com o fim de obter-lhe o voto. Pela leitura do dispositivo, percebe-se que há um marco temporal para a ocorrência desse ilícito, isto é, que a oferta ou promessa de entrega de benefício ocorra desde o registro da candidatura até o dia da eleição. Bom que se diga que não é necessário que a compra do voto seja efetuada diretamente pelo candidato, bastando que haja sua anuência ou conhecimento. De qualquer forma, consolidou a jurisprudência que, para a caracterização desta conduta ilegal, impõe-se a presença de prova robusta e inconteste.

Ainda no terreno dos ilícitos eleitorais, sobressaem as *condutas vedadas*, que são aquelas ações perpetradas por agentes públicos tendentes a afetar a igualdade de oportunidade entre os candidatos nas disputas eleitorais. A paridade das armas na competição eleitoral é o móvel da vedação de tais comportamentos. A utilização de algum bem público em prol de candidatura ou mesmo a nomeação de servidor público em período vedado são alguns dos exemplos destas reprováveis ações.

Pode-se encerrar, nesta seara, tratando dos *abusos*, seja do *poder político*, seja do *poder econômico*. O abuso de poder político consiste no uso indevido de cargo ou função pública para obter votos em favor de determinado candidato. Já o abuso de poder econômico pode se expressar nas irregularidades relativas à arrecadação e gastos de recursos de campanha (art. 30-A, Lei N. 9.504/97) ou mesmo na utilização indevida do potencial econômico de modo a desequilibrar o pleito, como p. ex., na compra de votos.

Certo é que as condutas ilícitas aludidas ensejam a propositura de ações com vistas a apurá-las e sancioná-las, nos termos da Constituição e das leis. Analisemos cada uma *de per se*:

A *Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE)* visa apurar abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, a utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social em benefício de candidato ou de partido político. Evidencia-se, por essa medida processual, o propósito de preservar a normalidade e legitimidade do processo eleitoral. Uma vez julgada procedente, enseja a declaração de inelegibilidade e cassação de registro ou do diploma do candidato. Tanto os agentes responsáveis diretamente pela prática do ato irregular, como os candidatos beneficiados com as práticas abusivas, arcarão com as consequências das práticas perpetradas.

A *Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME)* destina-se a impugnar mandato eletivo alcançado com abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. O abuso do poder econômico ocorre com o emprego abusivo de recursos patrimoniais e econômicos na disputa eleitoral. Deve ser proposta no prazo de quinze dias, a contar da diplomação. A procedência da ação de impugnação de mandato eletivo enseja imediata execução do julgado, mormente quando fundada na captação ilícita de sufrágio.

A compra de votos ou a conduta vedada ensejam a utilização de instrumentos processuais específicos cognominados de *representação eleitoral*.

Ainda na seara dos expedientes processuais aptos a ensejar a “pena capital” do candidato, emerge o *Recurso contra Expedição de Diploma (RCED)*. Assim como a AIME, o RCED é uma espécie de ação impugnativa da diplomação em razão de inelegibilidade ou incompatibilidade do candidato ou a obtenção do diploma, mediante abusos do poder econômico e/ou político, fraudes, corrupção etc. Singulariza-se porque é endereçado diretamente aos Tribunais, no prazo de 3(três) dias da data da sessão de diplomação, e somente pode ser executado o julgado, no caso de procedência, após decisão final do Tribunal Superior Eleitoral.

Atualmente encontram-se em andamento anteprojetos de reforma da legislação eleitoral. É discurso praticamente uníssono, entre os que lidam com a matéria eleitoral, a necessidade de se concentrar em no máximo duas ações o tratamento da mesma matéria fática, uma vez que a confusão ritualística de cada ação, bem como a possibilidade de decisões conflitantes não se harmonizam com o ideário de segurança jurídica. Esta depuração das ações também promoverá a celeridade na tramitação dos feitos, haja vista a possibilidade de um único julgamento sobre o mesmo arcabouço fático. A adoção de um único procedimento para todas as ações, exceto o rito diferenciado relativo aos pedidos de resposta, vai ao encontro de simplificação processual também almejada pelo legislador e por todos que gravitam em torno do processo eleitoral.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Direito eleitoral**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática de direito eleitoral**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito eleitoral**. 5. ed. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

COMPONENTES DOS SISTEMAS ELEITORAIS

Adriano Craveiro Neves*

RESUMO: O sistema eleitoral tem importante influência para a consolidação das democracias, pois é através dele que os votos são transformados em mandatos. Para uma melhor compreensão do processo eleitoral de determinada democracia é importante que os elementos que compõem o sistema eleitoral sejam reconhecidos. A definição dos componentes do sistema eleitoral influencia a formação de bancadas e de maiorias nos congressos. O sistema eleitoral brasileiro passou por mudanças no período monárquico e na República Velha. Após o período do Estado Novo, não houve alterações relevantes nos elementos do sistema eleitoral brasileiro. Tramitam, no Congresso Nacional, propostas de alteração do sistema eleitoral brasileiro. Dentre as várias propostas, há a que pretende alterar o elemento circunscrição, tornando os distritos uninominais.

PALAVRAS-CHAVES: Sistema Eleitoral. Voto. Eleições. Eleitor. Democracia.

Introdução

Nos últimos quinze anos, o sistema de votação utilizado nas eleições brasileiras teve importante contribuição para o processo de consolidação de nossa democracia. Desde as primeiras urnas eletrônicas, utilizadas em algumas cidades em 1996, até a implantação da urna biométrica, cuja experiência piloto ocorreu nas eleições municipais de 2008, vários foram os elogios de democracias estrangeiras à eficácia da votação no Brasil. Não obstante, o sistema de votação é apenas um dos vários elementos que constituem o complexo processo eleitoral brasileiro.

* Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí.

Outro elemento importante desse processo é o conjunto de regras que regem o processo eleitoral. Se por um lado há elogios ao sistema de votação, é fato notório que várias vozes de peso criticam as normas utilizadas nas eleições; críticas essas fundamentadas na caducidade do nosso Código Eleitoral, na injustiça do sistema representativo em face da menor/maior representação de alguns Estados na Câmara dos Deputados, na representação de partidos pequenos, dentre outros.

Críticas também foram dirigidas ao Poder Judiciário, quando este interpretou normas e editou resoluções, como ocorreu no caso da verticalização, composição das Câmaras municipais, alteração de rito de ações eleitorais, dentre outros.

Contudo, várias foram as propostas encaminhadas ao Congresso Nacional com o fito de modificar o processo eleitoral brasileiro. Com exceção da aprovação da Lei Complementar nº 135/2010 que tornou inelegível os candidatos chamados de “ficha-suja”, a reforma política pouco avançou. Diversos projetos estão tramitando nas casas do Congresso Nacional propondo um novo modelo normativo, inclusive com a promulgação de um novo Código Eleitoral.¹

Dentro dessa gama de propostas, algumas pretendem modificar componentes do sistema eleitoral brasileiro, tais como a fórmula eleitoral utilizada no cálculo do número de vagas que cabe a um partido/coligação, bem como a área dos distritos de votação, trazendo ao caso brasileiro a realidade de outros países, como os Estados Unidos e a Alemanha, onde os sistemas eleitorais são diferentes. Há, ainda, projetos para a instituição do voto de legenda por meios de listas preordenadas.

Pois bem, no presente texto, nosso recorte é o sistema eleitoral brasileiro, na acepção de conjunto de regras que definem como será manifestada a opção do eleitor e de que forma o voto será transformado em mandatos. Inicialmente, faremos um retrato histórico do sistema eleitoral brasileiro para, em seguida, descrever os componentes que formam um sistema eleitoral, trazendo exemplos de outros países para cada um dos elementos. Também descreveremos as principais características do caso brasileiro, indicando, sem a proposta de esgotar o tema, as repercussões das principais propostas da reforma política que ora se almeja aprovar.

Defendemos que a simples alteração do sistema eleitoral não é o caminho único e ideal para corrigir problemas históricos em nosso País.

Breve Esboço Histórico

O sistema eleitoral brasileiro sofreu várias alterações desde a criação da primeira Constituição de nosso País. Cada alteração refletia propositadamente a vontade do poder político respectivamente instaurado.

Na Constituição de 1824, nosso sistema previa eleições indiretas, em dois graus, sendo o voto a descoberto e censitário, votando aqueles que satisfizessem certas condições econômicas. As eleições eram dominadas pelo princípio majoritário. Tais circunstâncias vigoraram durante todo o período monárquico.

Algumas normas tiveram notória importância no período, tais como o Decreto nº 842/1855, denominado de Lei dos Círculos, que criava distritos uninominais (um eleito, apenas), dividindo-se as províncias em número de distritos iguais ao número de deputados. Em 1860, os distritos passaram a ser plurinominais, com três deputados eleitos por maioria relativa, em face da Lei nº 1.082/1860. Com o Decreto nº 2.675/1875, foi instituído o voto limitado, votando o eleitor em um número de deputados correspondentes a dois terços do número de deputados do distrito. Tal lei foi chamada de Lei do Terço e resguardava às minorias o terço restante. Outra norma importante do período foi a Lei Saraiva, Decreto nº 3.029/1881, que instituiu o voto secreto e eleições diretas.²

Após a promulgação da primeira Constituição republicana (1.891), foi editada a Lei Rosa e Silva (Lei nº 1.269/1904), que alterou o número de deputados no distrito para cinco. No entanto, o voto passou a ser cumulativo, no qual o eleitor poderia cumular os votos para um só deputado.³ Em 1932 foi aprovado o primeiro Código Eleitoral que muito influenciou a Constituição seguinte.

Sob a égide da Constituição de 1934, nosso sistema eleitoral possuiu votação secreta, mas representação proporcional, além do voto feminino. Nosso sistema utilizava quocientes eleitorais, com definição das sobras pelo critério majoritário.

Com a instituição do Estado Novo (1937-1945), as eleições foram suspensas, voltando apenas em 1945 com a aprovação a Lei Constitucional nº 09/1945. Os partidos políticos foram extintos e os governadores destituídos. Com a edição do Decreto nº 7.586/1945, chamado de Lei Agamenon,

a Justiça Eleitoral foi restabelecida em nosso País. Com essa norma, o sistema eleitoral foi alterado, continuando como sistema proporcional com quocientes eleitorais, mas com sobras para o partido mais votado. Também permitiu a candidatura múltipla, podendo o candidato concorrer simultaneamente a mais de um cargo.⁴ Outro ponto foi à fixação de limites máximo e mínimo de deputados. Tais alterações tinham o claro intuito de favorecer Getúlio Vargas, assegurando-lhe a eleição de partidários seus que funcionariam na Constituinte.

Já sob a égide da Constituição de 1946, foi criado o Código Eleitoral de 1950, que, dentre outros, modificou o sistema das obras, voltando ao método das maiores médias, muito embora tenha mantido as desigualdades entre os limites máximo e mínimo de deputados criados pela Lei Agamenon.

Em 1965, foi promulgado o Código Eleitoral que até hoje vigora. No período, muitas regras do processo foram alteradas, como é o caso do Ato Institucional nº 02/1965, que instituiu o regime do bipartidarismo, dividindo-se entre ARENA e MDB. Com a Constituição de 1967 (e a alteração feita em 1969), foi mantido o sistema proporcional, com a distribuição das sobras pelo método da média mais forte, vigorando até os dias de hoje; eis que não foram implementadas alterações relevantes pela nova ordem de 1988.

Fato histórico importante, no período, foi a edição de um conjunto de leis denominado “Pacote de Abril”, em abril de 1977, que alteravam as futuras eleições. Dentre outros, instituiu a figura do “senador biônico”, bem como aumentou a representação (magnitude) dos estados menos populosos no Congresso Nacional.

Após esse breve esboço histórico, passamos a descrever os componentes do sistema eleitoral.

Componentes do Sistema Eleitoral

No estudo científico é bastante importante a noção de sistema, pois a construção do conhecimento deve seguir regras claras e definidas. Como bem colocou o matemático Poincaré, constrói-se a ciência com fatos, assim como uma casa se constrói com tijolos. Mas, da mesma forma que uma

casa não é um simples conjunto de tijolos, a ciência não é uma simples acumulação de fatos.

Tal ensinamento é perfeitamente aplicado ao sistema jurídico, de onde deriva o sistema eleitoral, sendo aquele composto por elementos e normas que o regem. No caso particular dos sistemas eleitorais, a definição dos elementos está intimamente relacionada à tradução em mandatos da preferência eleitoral dos eleitores de um determinado Estado.

Noehlen (apud DA SILVA, 1999, p. 36) assim define sistemas eleitorais: “O modo pelo qual os eleitores expressam em votos sua preferência partidária ou pessoal, a qual será traduzida em mandatos”.

Nicolau (2004, p. 10) segue o mesmo caminho de Noehlen, mas diverge ao especificar o sistema eleitoral como conjunto de regras. Define o autor:

Conjunto de regras que define como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos.

Seguindo o ensinamento de que em todo sistema se tem elementos e normas que o regem, acrescentamos à definição de Nicolau a existência de elementos ou componentes que são regidos pelas regras indicadas.

Na identificação dos componentes de um sistema eleitoral os autores divergem. Não obstante, há identificação de alguns elementos como o voto, a circunscrição e a fórmula.

No presente texto, adotamos a lição de Da Silva (1999, p. 41), que lista cinco elementos componentes de um sistema eleitoral, a saber: a circunscrição, a forma de candidatura, a estrutura do voto, fórmula eleitoral e a magnitude do órgão.

A seguir, descreveremos os elementos tomando como padrão as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil, bem como citando exemplos e outras democracias.

Circunscrição

O primeiro componente analisado é a circunscrição, que corresponde à unidade onde os votos serão considerados para fins de determinar o(s)

eleito(s). Não significa, necessariamente, território, pois há eleições em que a circunscrição não coincide com determinado território, como é o caso da Índia, onde um quinto dos distritos foi separado para as *castas registradas* (intocáveis) e as *tribos registradas*. Também não coincide com território a circunscrição feita na Nova Zelândia, onde a delimitação é dada pelo conjunto étnico, no caso dos Maori (LIJPHART, 2003, p. 177).

Em cada uma dessas unidades, podemos ter a eleição de apenas uma pessoa ou de mais de uma pessoa. Naquele caso, denomina-se a circunscrição de uninominal. Neste, de plurinominal.

No caso brasileiro, a circunscrição coincide com determinada área territorial em todas as eleições (municipais, estaduais etc.). Costumamos, sem qualquer erro, chamar a área territorial delimitada de distrito.

Nas eleições proporcionais para o Legislativo, temos circunscrições plurinominais, eis que há mais de uma vaga em cada distrito, diferindo de outros países, tais como os Estados Unidos, onde as eleições são realizadas em circunscrições uninominais, ou seja, um só eleito.

No caso das circunscrições uninominais, só podemos falar em eleições majoritárias, eis que não há como se utilizar de sobras, pela razão lógica de haver uma vaga. No caso dos plurinominais, temos eleições proporcionais ou majoritárias. Sobre o tema leciona Lijphart (2003, p. 169):

O sistema eleitoral típico da democracia majoritária é o sistema do distrito uninominal, baseado, seja na regra da maioria simples, seja na de maioria absoluta. A democracia do consenso, em geral, emprega a representação proporcional (RP). [...]. Fazendo um agudo contraste, o objetivo básico da representação proporcional é o de representar tanto as majorias quanto as minorias e, em vez de representar exagerada ou insuficientemente qualquer um dos partidos, expressar proporcionalmente a votação em termos de cadeiras parlamentares.

A definição da circunscrição, por outro lado, tem vasta importância, quando se pretende definir a magnitude, ou seja, o número de vagas, ou ainda, quando se quer dividir e distribuir as circunscrições/distritos.

No caso da magnitude, pode-se modificar a representação com a alteração do número de vagas destinadas, como ocorreu com o Pacote de Abril, no qual a representação dos Estados menos populosos foi aumentada no Congresso Nacional.

Quanto à divisão e à distribuição das circunscrições, dois problemas são apontados por Da Silva (1999, p. 43): o *gerrymandering*, que é vício que ocorre quando o desenho inicial da circunscrição concentra os eleitores de um determinado candidato; e o *malapportionment*, que é a disparidade de peso entre as diversas circunscrições, ocorrendo, principalmente, quando o número de cadeiras é desproporcional ao número de eleitores.

Em pesquisa realizada no Estado do Piauí, Neves (2010) verifica que não há a chamada “distritalização” no sistema atual, posto que os deputados federais eleitos no período de 1994 a 2006 tiveram votação dispersa, não havendo a representação proporcional de todo o Estado do Piauí. Verificou, ainda, que grande parte dos deputados eleitos não destinou emendas para os locais onde obtiveram maior votação.

Defendemos que a divisão dos Estados federados em distritos uninominais é de capital importância, pois permitiria uma representação mais heterogênea; eis que o candidato só poderia concorrer no seu respectivo distrito. Também haveria um melhor processo de controle e fiscalização, haja vista que o trabalho do parlamentar seria, de perto, fiscalizado pelos eleitores daquele distrito.

Outro ponto positivo seria a representação de todas as regiões do Estado, levando o parlamentar a trabalhar por sua área e região. No sistema atual, como concluímos na pesquisa, grande parte dos deputados não destinou emendas ao orçamento geral da União para os locais onde teve maior votação, o que não ocorreria com a adoção dos distritos uninominais, pois não haveria razão para o parlamentar destinar valores de emendas para outras regiões; eis que, logicamente, não teria pretensões eleitorais.

Forma de Candidatura

Outro elemento importante é a forma de candidatura, cujo critério indica se o voto dado a um determinado candidato reflete ou não na votação de outro(s) candidato(s). Em caso negativo, quando o voto somente serve para o próprio candidato, diz-se que a candidatura é pessoal. Na outra hipótese, denomina-se candidatura por listas.

Em nosso País, as eleições para as Assembleias são feitas por listas, pois os votos a determinado candidato são contabilizados para a obtenção de

cadeiras para o partido ou coligação. As listas são subdividas em fechadas e abertas, e o critério de distinção entre os tipos varia de autor para autor. No presente texto, utilizamos o critério adotado por Da Silva.

Nas listas fechadas, o eleitor terá que escolher um candidato apenas. Se a ordem dos candidatos já vier previamente determinada, chama-se de lista fechada e hierarquizada. Nesse caso, se determinado partido obtiver, como exemplo, três vagas, serão eleitos os três primeiros da lista, ordem essa determinada pelo partido/coligação previamente. Se, mesmo fechada a lista, puder o eleitor reordenar as preferências, será chamada de não hierarquizada.

Nas listas abertas, o eleitor poderá votar em candidatos de várias listas, e não apenas em um de uma lista determinada.

Para Nicolau (2005, p. 57), o sistema de listas nas eleições para as assembleias no Brasil é aberto. Com a devida vênia ao autor, preferimos a classificação dada por Da Silva (1999, p. 86), considerando que o sistema adotado é o sistema por listas fechadas e não hierarquizadas, pois cabe aos eleitores definirem quantos mandatos terá o partido/coligação, como também quais candidatos exercerão esses mandatos.

Estrutura do Voto

O voto é outro componente importante dentro dos sistemas eleitorais. A possibilidade de o eleitor votar em mais de um candidato, ou ainda, de alternar o voto, distingue a estrutura dos votos em várias democracias. A principal diferença na estrutura do voto pertine ao número de votos que dispõe o eleitor.

No voto único, o eleitor terá apenas a possibilidade de votar uma vez por eleição, em apenas um candidato ou lista partidária, o que ocorre em nosso País. Há democracias, porém, que permitem que o eleitor disponha de mais de um voto, sendo este chamado de múltiplo.

Os votos múltiplos comportam algumas subespécies, consoante Da Silva (1999, p. 48). O voto múltiplo em sentido estrito ocorre quando o eleitor dispõe de mais de um voto, sendo este igual ao número de vagas a serem preenchidas. No voto limitado, o número de votos é inferior ao número de vagas na circunscrição; no voto preferencial o eleitor pode dar um peso a cada um dos votos.

Há, ainda, o voto alternativo, quando há possibilidade de segundo turno sem a necessidade de outro processo. No primeiro turno, o eleitor dispõe do voto para a eleição e já define o candidato do segundo turno, indicando, ainda, várias preferências alternativas, pois, caso o candidato indicado não vá ao segundo turno, seu voto será dado ao indicado na segunda preferência e, assim, sucessivamente. É o caso da Austrália, onde há distritos uninominais nas eleições para a Câmara dos Deputados, com um candidato de cada partido por distrito. O eleitor deve ordenar no voto um número (1, 2, 3, ...) para cada candidato. Não atingindo o primeiro lugar (50% dos votos), toma-se a segunda preferência dos eleitores cujos candidatos não lograram êxito.

Fórmula Eleitoral

A fórmula eleitoral é importante elemento dos sistemas eleitorais. Representa uma operação matemática, muitas vezes complexa, que define quais os eleitos. Tal elemento é costumeiramente confundido com o próprio sistema eleitoral, sendo apenas um de seus componentes.

Os principais tipos de fórmulas eleitorais são: majoritárias, proporcionais e mistas.

Nas majoritárias, os votos são transformados em mandados com base na maioria, seja ela relativa ou absoluta. No caso das proporcionais, o critério é o de cota ou quocientes. Já nos mistos, temos parte das vagas ocupadas pela majoritária e parte pela proporcional.

As fórmulas majoritárias constituem regra nos chamados distritos uninominais, vencendo aquele que tiver mais votos, ou ainda, que chegar a uma determinada maioria, seja simples ou qualificada. São utilizadas nas eleições para o Executivo e para o Senado, em nosso País. Nos Estados Unidos, são utilizadas nas eleições para deputados, sendo eleito o mais votado dentro daquele distrito.

No caso da fórmula mista, há divisão das vagas, sendo parte preenchida pelo sistema proporcional e outra parte pelo majoritário. A propósito desse sistema, no mês de junho de 2007, foi rejeitado o Projeto de Lei nº 1.210/07 que criava um sistema “híbrido entre lista fechada e aberta”.⁵

No entanto, a impropriedade da nomenclatura, em face do modelo

aqui exposto, previa a proposta que, nas eleições para as assembleias, metade dos eleitos seria pela ordem em que estivessem colocados na lista fechada; e, a outra metade, pela votação individual dada pelo eleitor em candidatos. A proposta consta, ainda, da atual reforma política e costumeiramente é intitulada de “implantação do voto distrital misto”, nos moldes do sistema alemão, onde metade das vagas do Parlamento é eleita pelo critério proporcional e a outra metade pelo majoritário em distritos uninominais.

O estudo das fórmulas proporcionais tem maior importância em face da possibilidade de resultados diferentes para fórmulas distintas. A determinação da fórmula é opção política de respectivo Governo, pois, dependendo da fórmula, as minorias terão maior dificuldade de representação.

As fórmulas podem ser: unioperacionais e bioperacionais.

Nas fórmulas unioperacionais, há apenas uma etapa para a definição dos eleitos. Os votos totais do partido são divididos por divisores previamente estabelecidos, sendo alocadas as cadeiras para os partidos que possuírem o maior quociente em cada cálculo.

Nas fórmulas bioperacionais, há dois passos a seguir: o primeiro é a distribuição das cadeiras básicas, o que em nosso País se define como o cálculo do quociente eleitoral; o segundo passo é a distribuição das sobras, eis que ao realizar a primeira conta sempre haverá resto ou sobras.

Ainda no caso brasileiro, a determinação do quociente eleitoral está prevista no Código Eleitoral, nos termos do art. 106, *verbis*:

Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

De maneira geral, para as democracias que se utilizam da fórmula proporcional bioperacional, com é o caso brasileiro, a conta sempre é feita mediante uma divisão/quociente que relaciona o número de votos e o número de cadeiras. Da Silva (1999, p. 57-59) nos mostra que a determinação do quociente pode ser feita mediante a utilização de vários métodos.

No caso brasileiro, utiliza-se o método de Hare-Andrae, em que o número de votos válidos é dividido pelo número de cargos, expressando

o quociente eleitoral, caracterizando-se como método mais simples para a primeira operação. Há, no entanto, outros quocientes que são utilizados em outras democracias, como é o caso do método de Hagenbach-Bischoff, em que se divide o número de votos válidos pelo número de cargo mais um; e o quociente de Imperiali, obtida a média pela divisão do número de votos pelo número de cadeiras adicionado a duas unidades.

Assim, a definição do método que será utilizado no primeiro passo da fórmula é de capital importância. Como afirma Da Silva (1999, p. 59):

Como ficou claro, quanto menor é o quociente, maior é o número de cadeiras distribuídas na primeira operação, havendo menos assentos a serem distribuídos na divisão dos restos. A questão a ser enfrentada é: qual o efeito desse fato? A tendência, demonstrada por vários autores, com dados empíricos, é contrária ao que pode parecer à primeira vista, aumentando a vantagem dos partidos maiores conforme diminui o valor do quociente. Quanto mais cadeiras são distribuídas na primeira operação, maior é a concentração dos votos em torno dos maiores partidos.

Com o quociente eleitoral, podemos calcular o quociente partidário, previsto em nossa legislação no art. 107 do Código Eleitoral. O quociente partidário é o número de cadeiras básicas conquistadas por partido/coligação. Tal quociente é encontrado pela divisão simples do número de votos (válidos e de legenda) que cada partido/coligação obteve pelo quociente eleitoral.

Após o cálculo do quociente partidário, as cadeiras básicas são distribuídas, havendo, agora, a necessidade de dividir as sobras das vagas, posto que no cálculo de distribuição das cadeiras básicas sempre sobrarão vagas.

Para o cálculo das sobras há vários modos de distribuição, dentre os quais destaco:

- *Média mais elevada*: divide-se o total de votos pelo quociente partidário obtendo-se a média por partido.

- *Média mais forte*: divide-se o total de votos pelo quociente partidário, somado ao número um, obtendo-se a média por partido.

- *Maiores restos*: as vagas que não foram preenchidas serão adjudicadas aos partidos que tiveram os maiores restos.

- *Menores restos*: as vagas que não foram preenchidas serão adjudicadas aos partidos que tiveram os menores restos.

No caso brasileiro, a disciplina do cálculo das médias está contida no art. 109 do Código Eleitoral que elenca os passos para a conta. A escolha pelo método da média mais forte está insculpida no inciso I do artigo, abaixo transcrito, *verbis*:

Art. 109 - Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - *dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher.* (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985) (grifei)

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares. (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)

§ 1º - O preenchimento dos lugares com que cada Partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos. (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)

§ 2º - Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral. (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)

A escolha da fórmula é determinante para a configuração dos eleitos. A utilização, no caso brasileiro, da *média mais forte* aumenta as chances dos partidos que conseguiram menos vagas para a obtenção de outra vaga, pois, ao acrescentar um dígito ao número ao quociente partidário, aumenta-se o denominador, o que, fatalmente, diminuirá o denominador.

Magnitude do Órgão

Outro elemento componente do sistema eleitoral é a magnitude do órgão, elemento esse negligenciado por alguns autores, mas de relevante importância (LIJPHART, 2003, p. 179). Afirmo o autor holandês radicado nos Estados Unidos:

Outro fator que pode afetar a proporcionalidade dos resultados eleitorais e o número dos partidos são as dimensões do corpo a ser eleito. À primeira vista, pode parecer que isso não faz parte, realmente, do sistema eleitoral. Entretanto, já que os sistemas eleitorais constituem métodos para a tradução de votos em cadeiras parlamentares, o número de cadeiras disponíveis para essa tradução é claramente importante [...].

O autor justifica a importância pelo nível de proporcionalidade encontrado em função do tamanho da bancada. À medida que o tamanho da bancada aumenta, o nível de proporcionalidade ganha melhores contornos, não significando, entretanto, relação proporcional perfeitamente direta. Lijphart (2003, p. 180) também critica a fórmula definida por Taagepera e Shugart, em que se calcula o tamanho da bancada pela raiz cúbica da respectiva população.

No caso brasileiro, há certa consistência na fórmula adotada por Taagepera e Shugart, quando se toma a ordem de grandeza do número de parlamentares (513 deputados, atualmente), eis que tomada a população de 180 milhões de habitantes, a bancada do Congresso deveria ter número de congressistas de 564 parlamentares.

Notas Conclusivas

As eleições no Brasil têm grande importância na consolidação de nosso regime democrático, caracterizando-se por processo complexo que obedece a normas previamente constituídas, bem como por elementos que o compõem.

Tais características resultam na sistematização do processo, o que denominamos de sistema eleitoral, modo pelo qual as escolhas dos eleitores serão convertidas em mandatos.

O sistema eleitoral possui componentes que variam de democracia para democracia, refletindo não só a opção política do poder dominante, como também a história, a cultura e outros caracteres que influenciaram na formação política de cada Estado.

O conhecimento dos elementos do sistema eleitoral tem relevante importância, pois o processo de escolha dos políticos sofre grande influência de tais componentes. Alterações de peso em algum componente do sistema

podem prejudicar a formação de maiorias no Congresso, bem como dificultar o acesso de pequenos partidos às vagas.

No caso brasileiro, nosso sistema eleitoral vigora há algum tempo; recebe críticas pela idade e pela forma que transforma em mandatos os votos dos eleitores, muito embora nosso procedimento de votação seja um processo moderno e respeitado.

Com tais críticas, surgiram várias propostas de modificar elementos do sistema eleitoral brasileiro, o que aumenta a importância dos operadores no conhecimento de tais elementos, mormente no que tange às características que lhe são próprias.

No presente texto, retratamos o histórico das principais alterações do sistema eleitoral brasileiro no período monárquico e republicano.

Após, enumeramos os principais componentes do sistema eleitoral brasileiro, citando, também, exemplos de sistemas eleitorais noutras democracias. Concluímos que a alteração dos componentes eleitorais pode privilegiar determinado partido/coligação.

Verificamos, ainda, que a alteração dos distritos pode favorecer a determinado grupo ou candidato, dependendo das fronteiras que serão fixadas. Vimos que alterações pontuais podem aumentar ou diminuir a bancada do partido/coligação que está no poder, como ocorreu com o Pacote de Abril.

Defendemos, assim, a modificação do atual sistema quanto à circunscrição, tendo em vista que a criação de distritos para as eleições proporcionais traria uma melhor representação, bem como uma maior cobrança do eleito, posto que facilitaria a fiscalização dos trabalhos.

NOTAS

1 A essência da reforma está nos Projetos de Lei n. 2.679/03 e 1.712/03.

2 Fonte: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br/site/institucional/historico-da-justica-eleitoral-no-brasil/index.html>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

3 Em tópico seguinte, comentaremos sobre as espécies de voto, tais como o cumulativo.

4 Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/institucional/glossario-eleitoral/termos/anexos/textos/html/lei_agamenon.htm>. Acesso em: 10 nov. 2010.

5 Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/105856.html>>. Acesso em: 1 nov. 2010.

REFERÊNCIAS

DA SILVA, Luís Virgílio Afonso. Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999.

LIJPHART, Arend. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

NEVES, Adriano Craveiro. **Geografia do voto e conexão eleitoral nas eleições de 1994 a 2006 para deputado federal no Piauí**. 2010. 107f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2010.

NICOLAU, Jairo. Sistemas eleitorais. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TÓPICOS DESTACADOS DA PRINCIPIOLOGIA APLICADA AOS DIREITOS POLÍTICOS

Valter Ferreira de Alencar Pires Rebelo*

RESUMO: Analisaremos pontos destacados da principiologia jurídica aplicada aos direitos políticos, com ênfase na abordagem da dignidade da pessoa humana, dos direitos fundamentais e dos princípios e sua eficácia no ordenamento jurídico. Impende anotarmos a relevância dos princípios da igualdade e da autodeterminação dos povos aos direitos políticos, além da grande importância destes enunciados e seus fundamentos, autênticas balizas para a sólida construção de qualquer instituto jurídico.

PALAVRAS-CHAVES: Direitos Políticos. Conceituação Principiológica. Princípios de Igualdade e da Autodeterminação dos Povos. Dignidade da Pessoa Humana. Direitos Fundamentais

Introdução

O presente trabalho tem como objetivo abordar aspectos destacados da principiologia aplicada aos direitos políticos.

Nesse contexto, trabalharemos no sentido de pontuar dois princípios, que consideramos como bases fundamentais dos direitos políticos, a saber: o princípio da igualdade e o da autodeterminação dos povos.

Nesse percurso, questões relevantes como o conceito de igualdade, dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais serão examinados

* Advogado. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Piauí. Doutorando em Ciências Sociais pela UMSA e Direito Processual pela Universidade Federal de Salamanca.

no intuito de, em conjunto, com os dispositivos legais e doutrinários pertinentes aos direitos políticos, formarem um todo único em seu sentido e direção.

Veremos como os princípios estão sempre presentes na fundamentação de qualquer instituto jurídico, sem os quais os ditames legais não encontram alicerce para sua aplicabilidade jurídica nem base para sua efetividade.

Por fim, pretendemos concluir a análise dos princípios levantados e sua efetiva importância para a garantia dos direitos políticos em nosso ordenamento jurídico.

Análise Preliminar do Conceito de Princípio

Um ordenamento jurídico que se dispõe a ser eficaz não pode ser exclusivamente um aglomerado de regramentos, originários da vontade dos agentes políticos nem das necessidades iminentes da sociedade.

O Direito, por ser dinâmico, encontra-se à mercê das influências sociais, e tende a voltar-se às necessidades vigentes. Porém, esses novos regramentos não se podem distanciar dos princípios fundantes do ordenamento, que asseguram a validade e eficácia do conjunto normativo.

Os princípios são espécie de norma jurídica distinta das regras. Nesse sentido, vejamos a conceituação adotada por J.J. Gomes Canotilho (2008, p. 169):

Grau de abstração: os princípios são normas com grau de abstração relativamente elevado; de modo diverso, as regras possuem uma abstração relativamente reduzida.

Grau de determinabilidade: na aplicação do caso concreto: os princípios, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador? Do juiz?), enquanto as regras são suscetíveis de aplicação direta;

Caráter de fundamentalidade no sistema das fontes de direito: os princípios são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex: princípio do Estado de Direito).

‘Proximidade’ da ideia de direito: os princípios são ‘standards’ juridicamente vinculantes radicados nas exigências de ‘justiça’ (Dworkin) ou na ‘ideia de direito’ (Larenz); as regras podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional.

Natureza normogênica: os princípios são fundamentos de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a ‘ratio’ de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma fundamentação normogênica fundamentante.

Paulo Bonavides (1988, p. 259) afirma que “os princípios são o oxigênio das constituições na época do pós-positivismo. É graças aos princípios que os sistemas constitucionais granjeiam a unidade de sentido e auferem a valoração de sua ordem normativa”.

Destaque-se, ainda, a definição de princípio apresentada por Paulo Marcio Cruz (2003, p. 101): “princípios serão aquelas normas inscritas nos textos constitucionais destinados a estabelecer os valores fundamentais para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do Direito Positivo”.

Como bem podemos verificar, os princípios são normas jurídicas de natureza abstrata que se manifestam de forma fundamental na aplicação e interpretação normativa.

Os Princípios e sua Observância no Ordenamento Jurídico

Os princípios que regem o ordenamento jurídico são bases eficazes para a aplicação dos dispositivos legais. São fundamentais para a formação de uma estrutura sólida na busca da concretização das normas, uma vez que, para o universo jurídico, somente a aplicação efetiva trará os resultados propostos.

Os princípios jurídicos alicerçam e convalidam todo o ordenamento jurídico, e a sua não observância é fato muito mais prejudicial do que infringir uma norma jurídica, conforme atesta Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 948-949):

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme

o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Tratando-se de princípios com base na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, destacamos o princípio da dignidade da pessoa humana, elencado no artigo 1º, inciso III, que o coloca na condição de princípio e regra fundamental.

Nessa senda, vale destacar os ensinamentos de Ingo Wolfgang Sarlet (2010, p. 83):

Diante desta dupla dimensão (princípio e regra) peculiar também à norma contida no artigo 1º, inciso III, da nossa Carta Magna, não há como compartilhar – ao menos não de todo – do entendimento advogado, entre nós, por Ferreira dos Santos, quando, divergindo frontalmente de Alexy, pretende que a dignidade da pessoa humana constitui princípio de feições absolutas, razão pela qual sempre e em todos os casos haverá de prevalecer em relação aos demais princípios, questionando igualmente a coerência lógica do pensamento de Alexy neste ponto. Também no âmbito da doutrina germânica há quem tenha contestado o pensamento de Alexy quanto a este aspecto, alegando que a norma consagrada da dignidade da pessoa revela uma diferença estrutural em relação às normas de direitos fundamentais, justamente pelo fato de não admitir uma ponderação no sentido de uma colisão entre princípios, já que a ponderação acaba sendo remetida à esfera da definição do conteúdo da dignidade.

Considerando o exposto acima, comungamos do pensamento de que o princípio da dignidade da pessoa humana destaca-se dos demais em face de sua importância e de seu caráter normativo e vinculante, razão pela qual surgem consideráveis reflexos no ordenamento jurídico.

Nessa seara, discorre Paulo Bonavides (1988, p. 233):

[...] sua densidade jurídica no sistema constitucional há de ser portanto máxima e se houver reconhecidamente um princípio supremo no trono da hierarquia das normas, esse princípio não deve ser outro senão aquele em que todos os ângulos éticos da personalidade se acham consubstanciados.

Podemos afirmar que os princípios ocupam lugar de destaque, sendo

reconhecidos em sua plenitude vinculativa e em sua dimensão jurídico-normativa. Além disso, possuem alto grau de relevância, no que tange à integração das demais normas jurídicas, e é em seu reconhecimento como tal que se forma um todo unitário em defesa do sistema jurídico positivo.

Deste modo, ressalte-se que a palavra *princípio* em sua tradução latina corresponde “àquilo que se toma primeiro”, determinando o início. Quando falamos dos princípios associados a uma ciência, melhor definição encontramos nas palavras de José Cretella Junior (1989, p. 129), para quem princípios “são as proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas subsequentes”. Ainda, como bem dispõe Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 948-949), princípio é por assim definir:

[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Por todo o exposto e com o respaldo nos ensinamentos dos ilustres juristas citados, temos a convicção de que os princípios ocupam papel de extrema importância em todo o sistema jurídico, pois a sua violação representa uma grave ameaça à ordem social e à segurança jurídica tão almejada por todos os operadores do direito.

A seguir, trataremos do princípio de igualdade e da autodeterminação dos povos.

Breves Tópicos da Principiologia do Direito Político

O direito apresenta uma série de princípios e proposições básicas que o fundamentam e o sustentam. Esses postulados basilares devem orientar a aplicação das demais normas. Para o presente estudo dos Direitos Políticos, elegemos o princípio de igualdade e da autodeterminação dos povos, como sendo os de maior relevância para o tema proposto.

Os direitos políticos, nele compreendidos liberdade de associação nos partidos e direitos eleitorais, fazem parte da formação do Estado democrático representativo, e resultam em uma liberdade ativa, em uma participa-

ção dos cidadãos na concretização dos objetivos políticos do Estado. Tudo isto acaba por nos remeter ao princípio de igualdade.

Princípio de Igualdade

O princípio de igualdade foi o veículo condutor das transformações sociais e dos conteúdos das cartas legais, abrindo assim novas dimensões aos direitos da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais.

A dignidade da pessoa é um atributo inerente a todo ser humano, desta feita, não podendo ser irrenunciável nem alienável, é uma característica insubstituível e indispensável, razão pela qual nenhuma força política ou social pode sobrepor-se a este direito.

Nesse sentido, vejamos Jean-Jacques Rousseau (2008, p. 23):

Renunciar à própria liberdade é renunciar à qualidade de homem, aos direitos da humanidade, inclusive a seus deveres. Não há nenhuma compensação possível para quem quer que renuncie a tudo. Semelhante renúncia é incompatível com a natureza do homem e tirar toda liberdade à sua vontade é arrebatá-lhe toda moralidade a suas ações. Enfim, não passa de vã e contraditória convenção estipular de um lado uma autoridade absoluta e, de outro, uma obediência sem limites.

Podemos afirmar que a liberdade e a dignidade da pessoa humana são temas de estudo há vários séculos. Ainda neste diapasão, Thomas More (2009, p. 65) já assim se pronunciava:

Um homem que vive em meio ao luxo e à riqueza enquanto todo o seu povo geme e se lamenta ao seu redor não merece ser chamado de rei, mas sim de carcereiro. Em poucas palavras, um médico incapaz de curar uma doença sem provocar o surgimento de outra é um incompetente, e é inepto o monarca que não conhece outro meio de corrigir seu povo senão o de privá-lo de todos os benefícios da vida. Tal rei deve admitir sua falta de condições para governar.

Em consonância com o exposto acima, destacamos ainda, as palavras de Ingo Wolfgang Sarlet (2010, p. 55):

[...] a dignidade necessariamente é algo que pertence a cada um e que não pode ser perdido ou alienado, porquanto, deixando de existir, não haveria mais limite a ser respeitado (este sendo considerado

o elemento fixo e imutável da dignidade). Como tarefa (prestação) imposta ao Estado, a dignidade da pessoa reclama que este guie as suas ações tanto no sentido de preservar a dignidade existente, quanto objetivando a promoção da dignidade, especialmente criando condições que possibilitem o pleno exercício e fruição da dignidade, sendo portanto dependente (a dignidade) da ordem comunitária, já que é de se perquirir até que ponto é possível ao indivíduo realizar, ele próprio, parcial ou totalmente, suas necessidades existenciais básicas ou se necessita, para tanto, do concurso do Estado ou da comunidade (este seria, portanto, o elemento mutável da dignidade), constatação esta que remete a uma conexão com o princípio da subsidiariedade, que assume uma função relevante também neste contexto.

Os direitos políticos são a expressão da garantia fundamental dos direitos de igualdade do ser humano, uma vez que, assegurados no texto constitucional, preservam aos cidadãos sua participação no processo eleitoral, que, de forma coletiva, sem distinção de raça, de sexo, de língua ou de religião, promovem a defesa dos direitos da coletividade no pleito eleitoral, para que, em harmonia com os direitos civis e sociais, resultem em um Estado forte, menos desumano e voltado para a luta em prol destes direitos.

O processo de democratização se deu ao longo de muitos séculos, e se dividiu em duas vertentes: 1) a ampliação do direito de voto, até o sufrágio universal de ambos os sexos; 2) o desenvolvimento de associações até a formação dos partidos políticos e sua consolidação na esfera pública.

Os direitos políticos encontram-se consolidados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no capítulo IV, art. 14, que assim prescreve: “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”.

Na luta pela garantia de um Estado Democrático de Direito, cada cidadão corresponde a uma fração do poder dividido por seu número; isto quer dizer que, quanto mais unido esteja este corpo eleitoral, mais força exerce sobre o Estado, e é esta força que dará corpo e forma ao resultado de suas ações.

Princípio da Autodeterminação dos Povos

O presente princípio evidencia-se de forma universal, o que o caracteriza de forma ampla quanto a sua aplicabilidade. Nesse sentido, podemos

afirmar que são próprios aos Estados soberanos participantes, pois precisam que todos os povos possuam o direito de determinarem-se com total liberdade, quando desejarem estabelecer seu estatuto político, tanto na esfera interna como externa, sem interferências de fora, e seguindo sua própria escolha livre para um modelo de desenvolvimento político, econômico, social e cultural.

Assim, temos que acolher e resguardar o princípio da Soberania como um fundamento da República e de garantia da independência nacional. Nesse sentido, destacamos os acordos e convenções internacionais que contratam uma nação a outra, mas sempre respeitados os limites legislativos, sem intervenção de parte a parte.

Jean Jacques Rousseau (2008, p. 51), em 1762, já dissertava sobre o tema, assim vejamos:

[...] por qualquer dos lados que se remonte ao princípio, chega-se sempre à mesma conclusão, a saber, que o pacto social estabelece entre os cidadãos uma tal igualdade que todos se engajam sob as mesmas condições e faz com que todos usufruam dos mesmos direitos. Desse modo, pela natureza do pacto, todo ato de soberania, isto é, todo ato autêntico da vontade geral, obriga ou favorece igualmente todos os cidadãos, de maneira que o soberano conhece apenas o corpo da nação e não distingue nenhum daqueles que a compõem. Quem é, pois, na realidade, um ato de soberania? Não é uma convenção do superior com o inferior, mas uma convenção do corpo com cada um de seus membros. Convenção legítima, porque tem por base o contrato social; equitativa, porque é comum a todos; útil, porque não tem outro objeto senão o bem geral; e sólida, porque possui como fiadores a força do público e o poder supremo.

Afinal, podemos distinguir ainda que o princípio da não intervenção, embora possa estar ligado à soberania, não representa um bloqueio na busca das relações globalizadas, visto que a liberdade de contratar ampara-se nos dispositivos legais pátrios, e que estes buscam o bem-estar e o melhor à coletividade.

Por todo o exposto, buscamos demonstrar que o direito político, resultado da luta conjunta dos direitos sociais e civis, encontra-se diretamente ligado à liberdade e à igualdade tanto dos cidadãos quanto da Nação, uma vez que ambos devem se sentir libertos de quaisquer amarras quando na

tomada de decisões. Nesse sentido, os princípios acima elencados nos demonstram a consolidação dos mesmos na busca da garantia dos direitos políticos, uma vez que, sem estes, o desenvolvimento político e a proteção das igualdades sociais não seriam possíveis, e sua efetividade não passaria de um discurso vazio nos meios acadêmicos.

Considerações Finais

Ao eleger o tema para o presente trabalho, o fizemos no intuito de abordar a importância dos princípios da igualdade e da autodeterminação dos povos aos direitos políticos.

Nesse diapasão, tratamos de elencar os conceitos doutrinários de princípio, considerando-o como uma fonte normativa de alto grau de importância para o ordenamento jurídico.

Como destaque aos princípios tratados, abordamos questões relevantes como a dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais, atributos inerentes e indissociáveis a todo ser humano.

Por fim, examinaremos os princípios e sua observância no ordenamento jurídico, donde constatamos que os mesmos, por sua natureza, devem ser respeitados e observados, pois sua violação fere toda a estrutura do sistema jurídico e desequilibra a aplicação dos demais preceitos legais.

Os princípios decorrem do conhecimento do mundo e das necessidades da sociedade, que, aliados ao direito positivo, auxiliam na efetividade do conhecimento jurídico, na busca de salvaguardar os interesses individuais e as garantias previstas em nossa legislação.

De forma bastante singela e sem a intenção de esgotar o tema, mas apenas de fomentá-lo, apresentamos o trabalho ora concluído, na esperança de termos contribuído com todos aqueles que operam com a Ciência Jurídica.

REFERÊNCIAS

- BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 1988.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. São Paulo: Almedina, 2008.
- CRETILLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989. v. I. p. 129.
- CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito constitucional**. Curitiba: Juruá, 2003.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MORE, Thomas. **Utopia**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 2. ed. São Paulo: Escala, 2008.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

*A Jurisprudência é o próprio Direito
em sua vivência progressiva.*

Sidnei Agostinho Beneti



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
DO ESTADO DO PIAUÍ

A C Ó R D Á O Nº 18209
(25.01.2011)

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL Nº 182-09.2010.6.18.0007 - CLASSE 3. ORIGEM: SIGEFREDO PACHÊCO-PI (7ª ZONA ELEITORAL - CAMPO MAIOR). RESUMO: AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL - PREFEITO E VICE-PREFEITA - ABUSO DE PODER POLÍTICO/ECONÔMICO - CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO - PROCEDÊNCIA - DESCONSTITUIÇÃO DOS DIPLOMAS DE PREFEITO E VICE-PREFEITA - APLICAÇÃO DE MULTA - INELEGIBILIDADE - NULIDADE DOS VOTOS - REALIZAÇÃO DE NOVAS ELEIÇÕES - RECURSO - PEDIDO DE REFORMA DA DECISÃO

Recorrentes: João Gomes Pereira Neto e Francisca de Araújo Matos Pereira, Prefeito e Vice-Prefeita de Sigefredo Pacheco-PI

Advogado: Dr. Sigifroi Moreno Filho

Recorrida: Coligação “SIGEFREDO PACHECO MERECE RESPEITO”, por seu representante

Advogados: Drs. Marcelo Nunes de Sousa Leal, Walber Coelho de Almeida Rodrigues e outros

Relator: Dr. Kassio Nunes Marques

RECURSO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2008. PRELIMINARES DE JULGAMENTO *ULTRA PETITA* E CERCEAMENTO DE DEFESA PELA IMPOSSIBILIDADE DE ACESSO AOS AUTOS DURANTE O PRAZO ESTABELECIDO NAS ALEGAÇÕES FINAIS, PELO INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE PERÍCIA COMPLEMENTAR NO DVD, PELA APRESENTAÇÃO DE DVD SEM QUALQUER VIA DE DEGRAVAÇÃO E SEM A ENTREGA DE 2ª VIA, POR NÃO LHESS TER SIDO OPORTUNIZADO INDICAR ASSISTENTE TÉCNICO, BEM COMO FORMULAR SEUS QUESITOS NA PERÍCIA REALIZADA NO DVD QUE ACOMPANHOU A INICIAL E PELA UTILIZAÇÃO DE PROVA ILÍCITA

TA – GRAVAÇÃO AMBIENTAL. REJEIÇÃO. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA PELA IMPOSSIBILIDADE DE CONTRADITAR TESTEMUNHA REFERIDA. ENTENDIMENTO DE QUE HOUVE CERCEAMENTO DE DEFESA E APENAS DESCONSIDERAÇÃO DO DEPOIMENTO DA TESTEMUNHA REFERIDA, SEM DECRETAR A NULIDADE DA SENTENÇA OU DO PROCESSO A PARTIR DO FATO OCORRIDO. MÉRITO. CONTRATAÇÕES IRREGULARES EM ANO ELEITORAL. PRÁTICA DE ABÚSO DE PODER POLÍTICO, ECONÔMICO E CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. APLICAÇÃO DO NOVO CRITÉRIO INTERPRETATIVO QUE DISPENSA A POTENCIALIDADE LESIVA DO FATO E EXIGE APENAS A GRAVIDADE DAS CIRCUNSTÂNCIAS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO OU CONHECIMENTO DA VICE-PRÉFEITA. AFASTAMENTO, COM RELAÇÃO À VICE-PREFEITA, DA MULTA E DA INELEGIBILIDADE IMPOSTAS NA SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU. CANDIDATOS QUE OBTIVERAM MAIS DE CINQUENTA POR CENTO DOS VOTOS VÁLIDOS. VACÂNCIA NO SEGUNDO BIÊNIO DO MANDATO. ESTABELECIMENTO, NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, DE ELEIÇÃO DIRETA. REPRODUÇÃO DO DISPOSTO NO ART. 81, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO OBRIGATORIEDADE. EXERCÍCIO DA AUTONOMIA DO MUNICÍPIO. NOVAS ELEIÇÕES DIRETAS. PROVIMENTO PARCIAL.

1. Preliminares de julgamento ultra petita e cerceamento de defesa pela impossibilidade de acesso aos autos durante o prazo estabelecido nas alegações finais, pelo indeferimento do pedido de perícia complementar no DVD, pela apresentação de DVD sem qualquer via de degravação e sem a entrega de 2ª via, por não lhes ter sido oportunizado indicar assistente técnico, bem como formular seus quesitos na perícia realizada no DVD que acompanhou a inicial e pela utilização de prova ilícita rejeitadas.

2. Configura cerceamento de defesa a não oportunização à parte de produção de prova de contradita a testemunha. Contudo, não é razoável, principalmente em respeito ao princípio da efetividade e da celeridade, decretar a nulidade do processo a partir do indeferimento da produção da referida prova se o lastro probatório colacionado aos autos, consistente em DVD, documentos e depoimentos de outras testemunhas, revela-se robusto. Também não é o caso de se decretar a nulidade da sentença se ela não se utilizou do depoimento da testemunha contraditada como fundamento da decisão.

3. As provas colhidas nos autos demonstram que o Sr. Prefeito Municipal contratou, mediante a utilização de recursos públicos municipais, 203 (duzentas e três) mulheres para prestarem serviço de limpeza nas ruas, em ano eleitoral, a título precário e sem qualquer critério objetivo de escolha, com vistas a angariar votos no prélio, o que configura abuso de poder político e econômico, bem como captação ilícita de sufrágio.

4. *As contratações, que foram subscritas pelo próprio Prefeito, não se enquadram na hipótese excepcional de contratação temporária, autorizada pela Constituição Federal, no art. 37, IX.*

5. *A partir da edição da Lei Complementar nº 135/10, passou-se a exigir, para fins de configuração do ato abusivo, apenas a caracterização da gravidade da conduta, alterando-se, portanto, o critério interpretativo no sentido de que seria necessária a potencialidade lesiva, conforme expressamente estabelecido pelo art. 22, XVI, da Lei Complementar nº 64/90, incluído pela Lei Complementar nº 135/10.*

6. *Mesmo adotando-se o antigo critério interpretativo, verifica-se potencialidade lesiva do fato para ensejar o desequilíbrio da disputa.*

7. *A aplicação imediata da nova disposição legal a processos pendentes não constitui, em absoluto, violação a direito adquirido ou ao princípio da segurança jurídica, mas mera utilização de um critério interpretativo diverso daquele que vinha sendo adotado pelos tribunais, e que, como tal, poderia ser revisto a qualquer tempo, pela própria atividade judicante.*

8. *Considerando a comprovada prática de captação ilícita de sufrágio, perfeitamente possível a aplicação da cassação do diploma dos recorrentes na presente ação.*

9. *Afastamento da inelegibilidade e da multa relativamente à Vice-Prefeita, diante da ausência de comprovação nos autos da sua participação.*

10. *Necessidade de realização de novas eleições, nos termos do art. 224 do Código Eleitoral, tendo em vista que os recorrentes foram eleitos com mais de 50% dos votos.*

11. *Vacância a ser efetivada no segundo biênio do mandato e previsão, na Lei Orgânica Municipal, de realização de eleição direta.*

12. *O Supremo Tribunal Federal, no julgamento de Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4298, assentou que não há obrigatoriedade dos Estados e Municípios reproduzirem o disposto no art. 81, § 1º, da Carta Magna e que tais entes federativos possuem autonomia para dispor acerca do modo de escolha do parlamentar, quando ocorrida a dupla vacância dos cargos do Executivo, com fundamento na capacidade de autogoverno que lhes outorgou a própria Constituição Federal e que, em tal caso, não há infringência ao disposto no art. 22, I, da Constituição Federal.*

13. *Recurso conhecido e parcialmente provido.*

Vistos etc.

A C O R D A M os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, à unanimidade, nos termos do voto do relator e em consonância com o parecer ministerial exarado às fls. 692/707 dos autos, **rejeitar** a preliminar de **juízo ultra petita** e as preliminares de **cerceamento de defesa**: **1)** pela impossibilidade de acesso aos autos durante o prazo estabelecido nas alegações finais; **2)** pelo indeferimento do pedido de perícia complementar no DVD; **3)** pela apresentação de CD sem qualquer via de gravação e sem a entrega de 2ª via aos recorrentes; **4)** por não lhes ter sido oportunizado indicar assistente técnico, bem como formular seus quesitos na perícia deferida pelo Juízo; **5)** pela utilização de prova ilícita – gravação ambiental. Quanto à **preliminar de cerceamento de defesa** por impossibilidade de contraditar testemunhas referidas, **RESOLVEU** o Tribunal, à unanimidade, nos termos do voto do relator, **desconsiderar** o depoimento da testemunha Antônia Aragão de Araújo, sem, no entanto, decretar a nulidade da sentença, uma vez que o juiz não se utilizou do depoimento da mencionada testemunha para fundamentar sua decisão.

No **mérito**, **RESOLVEU** o Tribunal, à unanimidade, nos termos do voto do relator e em consonância parcial com o parecer ministerial, **conhecer** e **dar provimento parcial** ao recurso em análise, para **manter** a sentença de primeiro grau, na parte em que desconstituiu os mandatos de JOÃO GOMES PEREIRA NETO e FRANCISCA DE ARAÚJO MATOS PEREIRA, respectivamente, Prefeito e Vice-Prefeita de Sigefredo Pacheco-PI, eleitos no pleito de 2008, e na parte relativa à aplicação de multa e inelegibilidade ao Sr. JOÃO GOMES PEREIRA NETO; e **afastar** a condenação de inelegibilidade e a aplicação de multa da Sra. FRANCISCA DE ARAÚJO MATOS PEREIRA e **determinar**, ainda, a realização de novas eleições para Prefeito e Vice-Prefeito no referido município.

Quanto à modalidade da nova eleição, **RESOLVEU** o Tribunal, por maioria, nos termos do voto do relator e acorde com o parecer verbal do douto Procurador Regional Eleitoral Substituto, vencidos os Doutores Marcelo Carvalho Cavalcante de Oliveira e Valter Ferreira de Alencar Pires Rebelo, **determinar** a realização de **eleições diretas** para os cargos majoritários de Prefeito e Vice-Prefeito do município de Sigefredo Pacheco-PI, nos termos do art. 224 do Código Eleitoral.

Sala das Sessões do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí,
em Teresina, 25 de janeiro de 2011.

DES. RAIMUNDO EUFRÁSIO ALVES FILHO
Presidente

DR. KASSIO NUNES MARQUES
Relator

DR. CARLOS WAGNER BARBOSA GUIMARÃES
Procurador Regional Eleitoral Substituto

RELATÓRIO

O JUIZ KASSIO NUNES MARQUES (RELATOR): Senhor Presidente, Senhores Juízes integrantes desta Egrégia Corte, Senhor Procurador Regional Eleitoral, Senhores Advogados e demais gradas pessoas.

Trata-se de **recurso** interposto por **João Gomes Pereira Neto e Francisca de Araújo Matos Pereira**, respectivamente, Prefeito e Vice-Prefeita eleitos no município de Sigefredo Pacheco, em face de decisão do Meritíssimo Juiz da 07ª Zona, que cassou seus diplomas, por captação ilícita de sufrágio, nos autos da **Ação de Investigação Judicial Eleitoral** intentada pela coligação “SIGEFREDO PACHECO MERECE RESPEITO”.

Às fls. 02/08, a Coligação “Sigefredo Pacheco merece respeito”, por seu representante, ajuizou Ação de Investigação Judicial Eleitoral em face de João Gomes Pereira Neto e Francisca de Araújo Matos Pereira, então candidatos a Prefeito e Vice-Prefeito, respectivamente, alegando que os investigados desrespeitaram a legislação eleitoral, posto que o já citado candidato à Prefeito, juntamente com seu Secretário, o Sr. Clodoaldo, promoveram uma reunião com cerca de duzentas e cinquenta mulheres, no dia 12 de agosto de 2008, em frente à Prefeitura Municipal, na qual o Sr. Prefeito exibiu um envelope e afirmava que no interior do mesmo continha o valor de aproximadamente R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) e que este dinheiro seria dividido entre as senhoras devidamente cadastradas para trabalharem na limpeza da cidade.

Sustentou a Coligação Investigante que referidas contratações são ir-

regulares, abusivas e eleitoreiras, vez que, além de não trazer autorização legislativa, recaíram em período eleitoral, o que não é permitido.

Disse que esta conduta acarretou a anormalidade do pleito eleitoral, consubstanciada no desequilíbrio causado pela ilegal contratação realizada, vez que o Sr. Prefeito utilizou recursos públicos (dinheiro) para pedir votos à população de Sigefredo Pacheco, em nítida violação às garantias constitucionais vigentes.

Afirmou, finalmente, que resta patente o abuso de poder político e de autoridade perpetrado pelos representados, bem como a potencialidade de influenciar no prélio eleitoral.

Ao final, requereu o conhecimento e provimento da presente ação, cominando as penas previstas no inciso XIV do art. 22 da LC 64/90, decretando a inelegibilidade do Sr. João Gomes Pereira Neto e da Sra. Francisca de Araújo Matos Pereira, a cassação de seus registros de candidatura, bem como, se eleitos forem, determinar a não expedição de seus diplomas.

Juntou documentos, fotografias, Cd e gravações às fls. 09/21.

Conclusos os autos ao Juízo Eleitoral da 7ª Zona, este abriu vistas ao representante do Ministério Público Eleitoral, que requisitou a instauração de Inquérito Policial.

Instaurado o Inquérito Policial, o Delegado de Polícia (fl. 31) determinou a realização de Laudo Pericial no CD anexado aos autos.

Às fls. 43/49 foi juntado o Laudo de Exame de Material Audiovisual.

Regularmente citados, os representados apresentaram defesa (fls. 77/92 e 376/391). Em matéria preliminar, pugnaram pela extinção do processo sem resolução do mérito, sob o argumento de cerceamento de defesa pela apresentação de DVD sem qualquer via de gravação e sem entrega de 2ª via ao requerido.

No mérito, aduziram que o autor da presente ação não juntou qualquer prova dos fatos alegados, sendo os fatos narrados criações artificiosas e que não foi demonstrada, ainda, a potencialidade lesiva dos fatos alegados.

Disseram que não houve qualquer contratação de mulheres para a função de gari no Município de Sigefredo Pacheco, durante o período eleitoral vedado, pois as contratações para limpeza do Município de Sigefredo Pacheco deram-se por empresa terceirizada desde o ano de 2005.

Aduziram que as contratações de diaristas para a função de garis foram para desempenhar serviços essenciais ao Município, perfeitamente permitido pela Lei nº 9.504/97, através de empresas terceirizadas, conforme comprovam os contratos celebrados desde o ano de 2005, sem qualquer interferência do representado João Gomes Pereira Neto, e que as contratações foram efetivadas em virtude de serem necessárias ao funcionamento de serviços públicos essenciais.

Ressaltaram, ainda, que nos diálogos transcritos pelos peritos oficiais da Polícia Federal não há demonstração de pedido de voto, nem comprovação de troca de benesses, não havendo elementos concretos que comprovem as alegações do representante, não havendo que se falar em captação ilícita de sufrágio.

Destacaram, ainda, que no Laudo de Exame de Material Audiovisual atestou-se não ser possível a identificação da data da gravação, o que impossibilita precisar se os fatos ocorreram durante o período eleitoral.

Ao final requereram o acolhimento da preliminar suscitada e, no mérito, seja julgada totalmente improcedente a representação eleitoral em exame, quer pelo reconhecimento da total ausência de prova da prática de qualquer ilícito eleitoral, quer pela ausência de potencialidade lesiva ao pleito, quer pelo reconhecimento de que são totalmente distorcidos os fatos imputados.

Solicitaram ao final a realização de perícia no DVD apresentado, para comprovação de toda a degravação e para a identificação das pessoas que aparecem no vídeo.

Documentação apresentada pelo representado João Gomes Pereira Neto, às fls. 94/371.

Oitiva das testemunhas arroladas pelas partes às fls. 411/420 (volume 03) e oitiva de novas testemunhas requerida pela parte autora às fls. 463/467.

Alegações finais juntada pela Coligação representante às fls. 470/479, pelos representados às fls. 480/521 e pelo Ministério Público Eleitoral junto à 7ª Zona às fls. 534/539.

Sentença do MM. Juiz às fls. 541/560, julgando procedente o pedido, reconhecendo a prática das condutas capituladas no art. 41-A da Lei nº

9.504/97 em razão da identidade de rito com a lei de inelegibilidade, condenando os investigados à desconstituição dos seus diplomas e respectivos mandatos, aplicando-lhes multa no valor de 50.000 (cinquenta mil) UFIR'S, bem como lhes declarando a inelegibilidade pelo prazo de três anos, de acordo com o art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90, por ter entendido que restou configurado o abuso de poder político e econômico.

Em recurso de fls. 576/636, os investigados João Gomes Pereira Neto e Francisca de Araújo Matos Pereira pleiteiam a reforma da decisão sustentando que a sentença do juiz *a quo*, que lhes cassou os mandatos, está eivada de nulidades. Aduzem, em matéria preliminar:

- julgamento *ultra petita*, sob o argumento de que na inicial não houve qualquer alegação da prática de captação ilícita de sufrágio por incidência do art. 41-A da Lei nº 9.504/97 e que o Juiz decidiu com fundamento no citado dispositivo;

- cerceamento de defesa: pela impossibilidade de acesso aos autos durante o prazo estabelecido nas alegações finais, pela impossibilidade de contraditar testemunhas referidas, pelo indeferimento do requerimento de perícia complementar no DVD apresentado, pela juntada de DVD sem a respectiva gravação, pela ausência de oportunidade de indicar assistente técnico, bem como formular seus quesitos na perícia deferida pelo Juízo, e pela utilização de prova ilícita.

No mérito, sustentam que os fatos imputados não foram provados e não possuem potencialidade lesiva para influir no resultado das eleições. Alegam que a parte representante postulou a cassação de seus mandatos fundada apenas em alegações de pessoas que pretendem prejudicá-los e que a sentença baseou-se somente em depoimentos testemunhais contraditórios e desarmônicos, que não provam qualquer das condutas esculpidas no art. 41-A da Lei nº 9.504/97.

Afirmam que não houve qualquer prática de ilícito eleitoral, pois as contratações de diaristas para a função de garis foram feitas no intuito de desempenhar serviços essenciais ao município, o que é permitido pela legislação, através de empresas terceirizadas, por contratos celebrados desde o ano de 2005, não tendo havido qualquer pedido de votos, já que a contratação das servidoras se deu muito antes do período eleitoral.

Aduzem, ainda, que não se pode aplicar pena de cassação em AIJE

após a diplomação, que não houve prova de captação ilícita de sufrágio, que as provas testemunhais são frágeis e que não houve potencialidade lesiva.

Ao final, pugnam pela reforma da sentença, para que seja julgada totalmente improcedente a Ação de Investigação Judicial Eleitoral, mantendo-se incólumes as votações, os diplomas e os mandatos dos recorrentes.

Devidamente intimada, a coligação recorrida apresentou contra-razões ao recurso (fls. 670/685), aduzindo, em síntese, que a decisão prolatada não merece reforma.

Encaminhados os autos a este Regional, foi aberta vista ao douto Procurador Regional Eleitoral, que emitiu parecer de fls. 692/707. Aduz, inicialmente, que as preliminares arguidas não merecem prosperar e, no mérito, opina pelo desprovemento do recurso, para que seja mantida a decisão do Juiz *a quo*.

Inserido em pauta para julgamento, o julgamento foi adiado para a sessão seguinte para a análise de questão de ordem suscitada no sentido de cerceamento de defesa em razão de nulidade da perícia.

É o relatório.

V O T O (P R E L I M I N A R E S)

O JUIZ KASSIO NUNES MARQUES (RELATOR): Senhor Presidente e Senhores Juízes integrantes desta Egrégia Corte,

Verifico que o recurso interposto preenche os requisitos de admissibilidade, razão pela qual merece ser conhecido. Passemos, inicialmente, ao exame das preliminares suscitadas pelos recorrentes:

JULGAMENTO *ULTRA PETITA*

Alegam os recorrentes que a sentença objurgada foi além do pedido inicial, tendo o MM. Juiz, em seu dispositivo, julgado procedente a Ação de Investigação Judicial Eleitoral por incidência do art. 41-A da Lei nº 9.504/97.

Aduzem que a ação interposta pela ora recorrida tratou de suposto ato praticado pelos recorrentes do ilícito previsto no art. 73, inciso V, da Lei 9.504/97 (contratação ilegal em período vedado) ou de abuso de poder político/econômico, não havendo qualquer menção ao art. 41-A do mesmo diploma legal.

No caso em comento verifico que, em que pese a falta de menção na petição inicial dos dispositivos constantes da Lei Geral das Eleições atinentes à captação ilícita de sufrágio, o fato ora noticiado, qual seja, contratação de mulheres para trabalhar na limpeza da cidade, durante o período eleitoral, sem concurso público ou contrato de prestação de serviço, restou claramente delineado na exordial da AIJE.

Ora, é sabido que os limites do pedido são demarcados pela *ratio petendi* substancial, segundo os fatos imputados à parte. Nesse contexto, a delimitação da causa não ocorre em função da fundamentação jurídica dada pelo autor na petição inicial, e sim pelos fatos postos à apreciação do julgador, além do que compete a este, no caso concreto, a tarefa de subsunção dos fatos à norma. Com efeito, incide a aplicação do brocardo *jura novit curia* (O Juiz conhece o direito) e de seu corolário *da mini factum dabo tibi jus* (Dá-me o fato que te dou o direito).

Ademais, a captação ilícita de sufrágio é espécie do gênero abuso de poder econômico. No caso, portanto, constata-se que o contexto fático está suficientemente esboçado na petição inicial da AIJE, cuja descrição amolda-se à hipótese de captação ilícita de sufrágio prevista na legislação eleitoral, embora o autor da ação não tenha invocado, de forma específica, o dispositivo legal pertinente no petitório inaugural. Nesse contexto, não há falar em afronta ao arts. 5º, LIV e LV, da CF c/c arts. 128 e 460 do CPC.

Tanto que os representados, em suas contestações, vislumbrando a possibilidade de serem apenados em virtude de captação ilícita de sufrágio, apresentaram defesa quanto a esse tema. É o que se depreende dos seguintes trechos das defesas ofertadas:

(...) não houve qualquer pedido de voto em troca de supostas contratações, muito menos induzimento dos eleitores para que as mesmas votassem no candidato eleito

(...) como bem atestado pelo Laudo Pericial não houve qualquer captação ilícita de sufrágio praticado pelo Representante, qualquer pedido de voto a eleitor (...)

Ainda no Laudo de Exame de Material Audiovisual (252/2009 – SE-TEC/SR/DPF/PI), no Inquérito Policial nº 038/2009 – SR/DPF/PI, ao discriminar o suposto conteúdo do CD-R e marca MULTILASER, atestou também não ser possível identificar a data da gravação, não podendo precisar se tais fatos aconteceram durante o período eleitoral (...)

Ressalto, ainda, que o representante, na parte relativa aos pedidos, solicitou expressamente, além da cassação do registro, a não expedição do diploma aos representados, acaso eleitos.

Com tais considerações, rejeito a alegação de julgamento *ultra petita*.

2) CERCEAMENTO DE DEFESA

Sustentam os recorrentes cerceamento de defesa pelos seguintes motivos:

2.1) Pela impossibilidade de acesso aos autos durante o prazo estabelecido nas alegações finais.

Alegam os recorrentes que não puderam tirar cópia integral do processo, para a propositura das suas alegações finais, pois durante o prazo comum concedido às partes, tinha sido dada carga dos autos aos advogados da parte autora, ora recorrida.

Aduzem que houve visível cerceamento de defesa e, conseqüentemente, grave prejuízo sofrido pela parte recorrente.

Compulsando os autos, verifico que os ora recorrentes apresentaram suas alegações finais (fls. 480/531 – volume 3) de forma fundamentada e tempestivamente, inclusive fazendo menção aos depoimentos testemunhais colhidos em audiência, demonstrando que não houve prejuízo à sua defesa em face da retirada dos autos do Cartório Eleitoral pela coligação recorrida.

Ressalte-se, como bem destacado pelo Procurador Regional Eleitoral, em seu parecer, que “os recorrentes (...) limitaram-se a apontar nulidade sob o aspecto formal, pois não indicam concretamente o prejuízo que suportaram por esse motivo”.

Não vislumbro, desse modo, nulidade processual, pois entendo que os recorrentes não demonstraram qual prejuízo adveio do alegado cerceamento de defesa.

Diante de tais considerações, voto pela rejeição da preliminar em apreço.

2.2) Pela impossibilidade de contraditar testemunha referida.

Alegam os recorrentes que o Juiz *a quo* impossibilitou seu advogado de apresentar prova para contraditar a testemunha referida, Sra. Antônia Aragão de Araújo.

Sustentam que, durante a audiência, o advogado contraditou a referida testemunha afirmando ser a mesma cabo eleitoral do investigante/recorrido, trazendo como meio de prova a oitiva de duas outras testemunhas para provar os fatos alegados na contradita e que, no entanto, o MM. Juiz Eleitoral indeferiu seu pedido sem qualquer fundamentação legal.

Pela leitura do termo de audiência de fl. 465, observo que o Juiz eleitoral indeferiu a contradita pelos seguintes motivos:

(...) O advogado da parte representada contraditou a testemunha alegando que a mesma foi cabo eleitoral do ora representante Sr. Guido Campelo, participando inclusive de caminhadas com o investigante. Negados os fatos pela testemunha, requer a aplicação do artigo 414 § 1º do CPC, aplicando subsidiariamente à espécie, uma vez que o patrono da parte investigada requer oitiva de duas testemunhas para provar os fatos alegados na contradita. A testemunha negou os fatos atribuídos à sua pessoa de que tenha participado da campanha da parte representante, afirmando que trabalhou para o prefeito. Sobre a contradita o Promotor Eleitoral assim se manifestou: em uma cidade pequena como Sigefredo Pacheco todo eleitor geralmente identifica seu voto, inclusive participando de caminhadas. A testemunha presente alegou que trabalhou para a parte investigada e inclusive foi contratada para varrer as ruas, portanto, não há óbice em deferir o compromisso da testemunha, inclusive, como forma de proteção da justiça, pois o compromisso firmado se a testemunha mentir, será processado na forma da lei, o que não acontece se for ouvida apenas como informante. Com relação ao pedido do ilustre causídico de ouvir testemunha para provar a sua contradita, o MPE, entende que sendo deferido, o processo não vai ter o fim desejado, pois o ato pode ser considerado protelatório (...) Considerando-se a negativa da testemunha acerca dos fatos narrados pelo advogado da parte representada e levando-se em conta ainda o parecer ministerial, o pedido de contradita foi indeferido, sendo a testemunha ouvida e tendo prestado compromisso legal. (...)

Segundo dispõe o art. 414, § 1º, do Código de Processo Civil, a parte possui o direito de provar a contradita a uma testemunha por meio de documentos ou de testemunhas, até 03 (três).

Desse modo, entendo que restou configurado cerceamento de defesa nesse aspecto, pois, no meu sentir, as testemunhas para provar a contradita deveriam ter sido ouvidas.

Contudo, ante o farto lastro probatório trazido aos autos, consistente em DVD, documentos e depoimentos de outras testemunhas, não seria razoável, principalmente em respeito ao princípio da efetividade e da celeridade processual, decretar a nulidade do processo a partir do indeferimento da prova, devendo apenas ser excluído do conjunto probatório dos presentes autos o depoimento da testemunha Antônia Aragão de Araújo.

Sob esses fundamentos, voto pela desconsideração do depoimento da testemunha Antônia Aragão de Araújo, sem, no entanto, decretar a nulidade da sentença, uma vez que a mesma não se utilizou do depoimento da aludida testemunha como fundamento da decisão.

2.3) Pelo indeferimento do pedido de perícia complementar no DVD

Solicitam os recorrentes que seja declarada nula a sentença, em razão do grave cerceamento de defesa que lhes foi imposto, haja vista ter a Vice-Prefeita, ora recorrente, requerido produção de perícia complementar no DVD apresentado na inicial, para identificação das pessoas que nele aparecem, e o Juiz tê-la indeferido, sem qualquer fundamentação legal.

Entendo correta a decisão do magistrado *a quo* pelo indeferimento de perícia complementar no DVD, eis que o laudo pericial da Polícia Federal é suficiente para subsidiar a valoração da prova colhida.

Ademais, é fato público e notório quem é o Prefeito da cidade, não havendo necessidade de perícia para que se chegue a essa conclusão. Também entendo desnecessária a realização de perícia para a identificação das demais pessoas que aparecem no vídeo, pois tal identificação prescinde de realização de perícia.

A par de tais considerações, voto pela rejeição da presente preliminar.

2.4) Pela apresentação de CD sem qualquer via de degravação e sem a entrega de 2ª via

Aduzem os recorrentes que o recorrido não juntou degravação e cópia do DVD, para que tomassem conhecimento, como exige a lei, o que os

impediu de fazerem contraprova, já que não sabiam o que continha no referido vídeo.

Também entendo que não há que se falar em nulidade nesse aspecto, tendo em vista que, juntamente com a inicial, foi anexado o DVD e a respectiva degravação, tendo a parte acesso ao seu conteúdo, não havendo qualquer prejuízo à defesa.

A par do exposto, voto pela rejeição da preliminar em apreço.

2.5) Por não lhes ter sido oportunizado indicar assistente técnico, bem como formular seus quesitos na perícia realizada no DVD que acompanhou a inicial

Sustentam os recorrentes que o laudo pericial do DVD foi realizado sem o contraditório e a ampla defesa, pois não foram intimados para nomear assistente de perito ou apresentar quesitos.

Alegam existência de prejuízo processual, tendo em vista que tal perícia foi realizada em fase de inquérito policial e que dela somente tiveram conhecimento com a citação para apresentar defesa.

Em questão de ordem suscitada, requerem, ainda, a nulidade da perícia realizada, eis que foi efetivada sem a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Inicialmente, cumpre fazer alguns esclarecimentos acerca de como ocorreu a realização da perícia.

A magistrada de primeiro grau, após a parte ter ingressado com a inicial, abriu vista dos autos ao Ministério Público, que requisitou a abertura de inquérito policial para a apuração dos fatos. Ocorre que, por um lapso, o Promotor Eleitoral, ao invés de remeter cópia do processo para apuração dos crimes que entendesse existentes na espécie, enviou à Polícia Federal os próprios autos da presente ação de investigação judicial eleitoral, que, durante o período em que estava na Delegacia de Polícia Federal, tramitou como inquérito policial.

Quando do recebimento dos autos, o Delegado de Polícia Federal, visando instruí-los, determinou a realização de perícia na mídia acostada.

Percebendo o equívoco cometido, de que a ação de investigação judicial havia se transformado em inquérito policial, o Ministério Público

requereu à Delegacia de Polícia Federal o encaminhamento do processo à 07ª Zona Eleitoral com vistas a dar continuidade no andamento do feito nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90.

Quando do retorno dos autos à 07ª Zona Eleitoral, a magistrada determinou o prosseguimento da ação com a citação dos representados para apresentarem defesa.

Verifica-se, portanto, que no momento em que foi realizada perícia no DVD, os autos estavam tramitando como inquérito policial, tendo a determinação de realização de perícia sido efetivada pelo Delegado de Polícia e não pelo magistrado de primeiro grau, daí porque as partes não foram intimadas para apresentar quesitos e nomear assistente técnico, conforme preceitua o art. 421 do Código de Processo Civil.

Ressalto que, em sede de inquérito policial, as provas colhidas não impõem, para sua validade, o exercício da ampla defesa e do contraditório, que restam postergados para a fase judicial.

Nesse sentido, destaco os seguintes julgados:

PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS SUBSTITUTIVO DE RECURSO ORDINÁRIO. PROVA PERICIAL. NULIDADE. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO-OCORRÊNCIA. EXAMES RADIOGRÁFICOS E DE RESSONÂNCIA. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DO RÉU DEVIDAMENTE ACOMPANHADO PELA DEFESA TÉCNICA. POSSIBILIDADE DE RECUSA. LEGALIDADE DO EXAME. CONSTRANGIMENTO ILEGAL NÃO-CONFIGURADO. ORDEM DENEGADA.

1. “O inquérito policial constitui peça informativa, e não probatória, que serve de base para a propositura da ação penal, sendo certo que o princípio da ampla defesa não se aplica na fase

inquisitorial, a qual prescinde de contraditório” (REsp 897.057/ES).

2. As provas produzidas na fase inquisitiva – cujo exame pericial, nesse momento iniciado, encerrou-se quando já deflagrado o processo penal – não impõem, para sua validade, o exercício da ampla defesa e do contraditório, que restam postergados para a fase de instrução e julgamento, dando à defesa oportunidade de formular quesitos e requerer a realização de laudos complementares.

3. Não há falar em ilicitude dos exames radiográficos e de ressonância, especialmente quando o paciente está acompanhado da defesa técnica, de forma que, devidamente assessorado, pode recusar-se a ser submetido à perícia.

4. Ordem denegada. (HC 91903 / SP, Habeas Corpus 2007/0235411. Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima. Órgão Julgador: Quinta Turma. Data do Julgamento: 18/02/2010. Data da Publicação/Fonte: DJe 15/03/2010)

“HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. ASSOCIAÇÃO PARA O TRÁFICO. POSSE OU PORTE ILEGAL DE ARMÁ DE FOGO DE USO RESTRITO. PORTE DE OBJETO DESTINADO À FABRICAÇÃO DE ENTORPECENTES. LAUDO DE CONS-TATAÇÃO E LAUDO DEFINITIVO ELABORADOS EM SEDE POLICIAL. CONTRADITÓRIO DIFERIDO. LEGALIDADE. PEDIDO DE CONTRAPERÍCIA OU NOVA PERÍCIA. INDEFERIMENTO FUNDAMENTADO. AUSÊNCIA DE CONSTRA-NGIMENTO ILEGAL.

1. É válida a perícia realizada em sede extrajudicial, uma vez que, por se tratar de prova cuja natureza é cautelar, o contraditório é postergado para a fase judicial.

2. O indeferimento fundamentado de pedido de nova perícia ou de contraperícia não caracteriza constrangimento ilegal, pois cabe ao juiz, na esfera de sua discricionariedade, negar motivadamente as diligências que considerar desnecessárias ou protelatórias.

3. Na hipótese, o magistrado de origem indeferiu o pleito de novo exame pericial ou contraprova, mas remeteu os questionamentos levantados pela defesa aos peritos que emitiram o laudo.

4. Ordem denegada.” (HC 113976/SP, Habeas Corpus 2008/0185086-2. Relator Ministro Jorge Mussi. Órgão Julgador: Quinta Turma. Data do Julgamento: 17/06/2010. Data da Publicação/Fonte: DJe 09/08/2010)

Ademais, compreendo que não é o caso de se decretar a nulidade do processo por esse motivo, eis que as partes não demonstraram qual prejuízo sofreram.

A jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores é no sentido de que a declaração de nulidade dos atos processuais depende da demonstração da existência de prejuízo à parte interessada.

Nesse sentido:

“Processual civil. Recurso especial. Indenização. Rescisão de contrato. Danos materiais. Liquidação de Sentença. Perícia. Inabilitação do perito. Art. 147, do CPC. Reputação. Realização da perícia. Ciência das partes. Ausência. Nulidade. Demonstração do prejuízo. Não ocorrência.

- A sanção de inabilitação do perito pelo prazo de 2(dois) anos prevista no art. 147, do CPC, refere-se à sua habilitação técnica e não à sua reputação.

- O descumprimento da determinação do art. 431-A, do CPC, de dar ciência às partes a respeito do local e data de realização da perícia não importa, necessariamente, na nulidade da perícia, porquanto deve ser observado o entendimento consolidado, nesta Corte, de que a declaração de nulidade dos atos processuais depende da demonstração da existência de prejuízo à parte interessada.

- Recurso especial a que se nega provimento.” (REsp 1121718 / SP. RECURSO ESPECIAL 2009/0118861-8. Relatora Ministra Nancy Andrighi. Órgão Julgador: Terceira Turma. Data do Julgamento: 05/08/2010. Data da Publicação/Fonte: DJe 20/08/2010).

Ressalto que a perícia foi realizada antes da defesa ofertada pelos representados e que nem na contestação, nem nas demais fases processuais anteriores à sentença, os ora recorrentes se insurgiram em face de tal fato, tendo o feito somente em grau recursal, o que demonstra a inexistência de prejuízo.

Inclusive, na contestação, solicitaram a realização de perícia complementar na mídia, entretanto, não se insurgiram em face da não terem tido oportunidade de nomear assistente e de apresentar quesitos.

A par de tais considerações, esgotando, também, a questão de ordem suscitada, voto pela rejeição da presente preliminar..

2.6) Pela utilização de prova ilícita – Gravação ambiental

Afirmam os recorrentes que a sentença baseou-se em prova ilícita na medida em que foi admitida uma gravação ambiental e uma reunião realizada em frente à Prefeitura Municipal, na presença de muitas mulheres que seriam contratadas para a limpeza da cidade.

Aduzem que as jurisprudências do STF e do TSE têm entendido que este tipo de gravação, realizada unilateralmente, não constitui interceptação vedada pela Constituição, desde que se destinem a fazer prova em favor do interlocutor responsável pela gravação, e que este não é o caso dos autos.

Não merece acolhimento essa preliminar. Como se sabe, prova ilícita é aquela colhida em afronta a normas ou princípios constitucionais. No caso dos autos, a gravação foi realizada em local público, durante uma reunião acessível a qualquer pessoa que passasse pela rua no momento.

Como bem ressaltado pelo magistrado *a quo*, “não há que se falar em prova ilícita, posto que a gravação foi realizada em local público e a reunião

era acessível a qualquer do povo, razão pela qual a prova é válida e desprovida de qualquer ilicitude”.

Diante de tais considerações, rejeito a preliminar em apreço.

V O T O (M É R I T O)

O JUIZ KASSIO NUNES MARQUES (RELATOR): Senhor Presidente e Senhores Juízes integrantes desta Egrégia Corte,

Vencidas as preliminares, passemos ao exame do mérito.

A Coligação “Sigefredo Pacheco Merece Respeito” ingressou com “*Ação de Investigação Judicial Eleitoral*” em face do Prefeito e Vice-Prefeita eleitos em 2008, no município de Sigefredo Pacheco/PI, João Gomes Pereira Neto e Francisca de Araújo Matos Pereira, respectivamente, alegando que o então Prefeito e candidato à reeleição, João Gomes Pereira Neto, contratou abusivamente, sem concurso público, cerca de 250 (duzentas e cinquenta) mulheres para o serviço de limpeza de rua do município, em ano eleitoral, com finalidade de angariar irregularmente votos de eleitores, tendo o magistrado *a quo* entendido que restou comprovada a conduta imputada na inicial.

Para provar suas alegações, a coligação representante juntou aos autos, às fls. 10/21, fotografias e um DVD (com a respectiva gravação), cujas imagens retratam uma reunião em frente à Prefeitura Municipal onde estavam presentes o Prefeito, juntamente com um dos seus Secretários, Sr. Clodoaldo, e diversas mulheres.

Ressalto que o DVD foi objeto de exame pericial pela Polícia Federal, que atestou não terem sido encontrados indícios de alterações ou discontinuidades que pudessem indicar a presença de edições fraudulentas nos trechos contínuos de gravação.

O laudo pericial apresentou as seguintes conclusões acerca da análise do conteúdo dos registros da mídia apresentada:

Dois homens passam informações a inúmeras pessoas, a grande maioria mulheres, em frente a uma edificação com a inscrição “Prefeitura Municipal de Sigefredo Pacheco.

Eles dizem que muitas pessoas vão pagar a outrem para comparecer no seu dia.

Eles dizem que pessoas de catorze e quinze anos podem ir.

O discurso sugere que o homem de camisa vermelha diz que a única intenção é ajudar as pessoas, e que serão gastos R\$ 15.000,00 por mês, que será justificado pelo pagamento de mulheres para limparem as ruas.

Ele mostra um pacote e sugere que nele está o dinheiro, diz que este pertence à prefeitura, mas que é ele quem decide como gastá-lo.

O homem de camisa azul diz que foram incluídas 203 pessoas.

O homem de camisa vermelha pede que as pessoas tenham consciência para não ocupar uma vaga que poderia ser de uma pessoa com menor poder aquisitivo.

Ele alega que a idéia de contratar é dele, e sugere que cada um receberá cerca de R\$ 60 a R\$ 70.

Transcrevo, a seguir, alguns trechos das afirmações formuladas pelo Sr. Prefeito e seu Secretário Clodoaldo em tal reunião, conforme se depreende da mídia e da gravação acostada à inicial:

(...) **Clodoaldo:** Eu já disse para ela é aquilo que a gente combinou desde o primeiro dia aí não funcionou muito bem, os maridos de muitas mulheres foram pra roça, tem muita senhora aqui que vai pagar para alguém vir no dia no seu lugar, amanhã para ganhar o mês, paga R\$ 10,00 (dez reais) de 6:00 às 11:00, todo mundo quer aí é o seguinte pode ser menina de 14 (catorze) anos aí é aquela coisa, quem trabalha na quarta vem na quarta manhã, as mulheres do sábado só vem no sábado e a gente fala para elas trabalhar de 6:00 às 11:00 ganha a diária.

(...)

Prefeito: que eu quero que isso tenha uma validade 2,3,4,5, ou 10 anos conforme (...) se eu for prefeito de vocês.

(...)

Clodoaldo: então só são duas horas trabalhadas né, dá pra gente deixar pelo aquele momento são 02:00 horas, são tão pouco tempo, então pessoal só vai se agente tiver todo tempo ali, tem umas mulheres quando vê o Nego Noa já começa a trabalhar, fazer as 02:00 horinhas se for preciso todo dia tem que vir para a reunião.

Prefeito: depois que agente varrer por aqui, vai ficar fácil de trabalhar, vai ficar só uma coisinha, é limpar, tirar uma sacola da cidade, varrer por aqui, ali coisa simples, ninguém vá se aperrear.

Prefeito: sabe qual é a minha maior intenção é ajudar vocês, maior intenção é essa daqui, eu não tenho outra intenção é ajudar vocês, dentro

disso aí tem que ter a flexibilidade que esse dinheiro não vem a toa também não tem que ter uma justificativa dizendo porque ele foi gastado, nós temos aqui em média de R\$ 15.000 (quinze mil reais) por mês com vocês é muito dinheiro né aí eu vou justificar como explicar que tantas mulheres limpando as ruas na cidade assim, assim, assado para justificar que esse dinheiro aqui não é meu não aqui é dinheiro da Prefeitura agora eu é que domino ele eu faço o que eu quero, se quiser pegar esse dinheiro e fazer outra coisa não dividir com vocês faço outra coisa, o dinheiro não era empregado como hoje é empregado dentro da cidade, o dinheiro de Sigefredo Pacheco é investido aqui dentro.

Clodoaldo: Lá no Juazeiro parece que paga R\$ 150,00 (cento e cinquenta) ou R\$ 200,00 (duzentos reais) sabe o que acontece lá talvez tenha no máximo 20 (vinte) mulheres trabalhando e um monte de gente ajudando eles não dão, então aqui são divididos de uma forma que ele pediu 150 (cento e cinquenta) pessoas nós botamos 203, entendeu, é uma forma de ajudar e o que agente está fazendo às mulheres que vieram no dia da inscrição nenhuma voltou sem fazer, que foi naquele dia lá no Clube.

Prefeito: eu não desclassifico ninguém se as pessoas que vão fazer, pessoas tem que ter consciência porque tem gente que tem condições quer uma coisa não vai deixar de tirar vaga de uma pessoa bem pobrezinha, quem vai dizer é sua consciência se é funcionária ou fazer qualquer coisa, vou tirar vaga de uma mulherzinha tem aquela que não tem consciência eu peço pra pessoas ter consciência se não vai chegar uma meta que eu não vou mais ter condições de segurar e o que eu quero é segurar manter isso aqui, é um dom meu, foi eu que inventei, não foi o Lula, nem o Wellington Dias ou o fulano de tal não, aqui foi eu que inventei, foi eu que pensei na minha casa, eu vou chegar uma hora que eu vou aproveitar uma coisa para essas mulheres, pessoas mais pobres, né tenha um ganhozinho nem que seja pequeno, se já ganha R\$ 60,00 (sessenta) ou R\$ 90,00 (noventa) do Lula.

(...)

Clodoaldo: (...) agora vamos começar a pagar, o prefeito vai ali pra dentro.“

Visando, ainda, demonstrar suas alegações, a coligação representante arrolou testemunhas que, ouvidas em juízo, prestaram os seguintes depoimentos:

Francisco Airton Teixeira de Oliveira (fls. 412/413): “(...) que estava presente no dia 12/08/2008, durante o dia, em horário que não lembra na cidade de Sigefredo Pacheco, o depoente, ao passar próximo à sede da Prefeitura, presenciou uma pequena aglomeração de pessoas e o prefeito com um envelope amarelo para o alto dizendo às pessoas que ali estavam que ‘enquanto ele estivesse mandando na cidade, aquele dinheiro era das mulheres que estavam presentes’; que o secretário

de obras do município, Sr. Clodoaldo Rodrigues Pinto também se fazia presente, falou para as pessoas se organizarem em fila para serem pagas pelo prefeito; que havia cerca de duzentas mulheres presentes e que as mulheres faziam serviço de limpeza de rua; que o depoente já havia visto as mulheres fazendo a limpeza de rua antes da reunião do dia 12/08/2008; que indagou a uma das mulheres ali presentes Sra. Gracimar sobre o valor por ela recebido e que a mesma respondeu ter recebido R\$ 62,00 pelo serviço de limpeza e que o prefeito disse que se continuasse no poder a prestação dos serviços continuaria, bem como o pagamento da quantia recebida pelas mulheres; que o Prefeito também pediu Sra. Gracimar que a mesma ainda conseguisse outros seis votos dos pais da mesma, do seu marido e o voto de Gracimar e seu marido; (...) que não vê mais as mulheres trabalhando na limpeza das ruas; que não sabe informar ao certo quando elas pararam de trabalhar para a prefeitura, mas acha que foi um mês ou dois após as eleições; que após a reunião ainda continuou o serviço, mas não sabe se eram as mesmas mulheres que o faziam; que o prefeito dizia levantando o envelope “aqui tem R\$ 15.000”. (...) que o serviço prestado pelas mulheres já existia antes de 2008; (...)

Jordânio Daluz Rodrigues Pinto (fl. 414) – ouvido como informante: “que no dia 13/07/2008 o depoente encontrava-se no clube “espaço show clube” juntamente com o Sr. José Ribeiro, vulgo Zé Maroca (sic) que ‘presenciaram um aglomerado de mulheres no local fazendo cadastro para alistamento para varrer as ruas da cidade, segundo a dona Toinha, Sra. Antônia dos Santos; que não viu o prefeito no citado clube; (...) que antes do mês de julho, no período da semana santa, festejos da cidade, e em outros eventos festivos já existia o serviço de varredura nas ruas do município. (...) via muitas mulheres varrendo a cidade, cerca de duzentas

Francisco Matias Costa (fls. 416/417): “(...) que no dia 12/08/2008, na parte da tarde, aproximou-se e viu uma multidão de mulheres em frente à prefeitura, que lá estava o prefeito, o secretário de obras; que o prefeito levantou um envelope dizendo que ali havia R\$ 15.000,00 que não era dinheiro do Lula nem do Wellington Dias, que era idéia dele prefeito e que para elas (mulheres), manterem-se nos cargos o prefeito tinha que ficar cinco, seis, dez anos no poder. Que não presenciou a entrega do dinheiro, mas que tinha uma fila de pessoas em frente a prefeitura; que as mulheres saíam com dinheiro, totalizando R\$ 62,00 com o compromisso de conseguirem seis votos na família, para continuarem com o emprego. (...) Que viu outra multidão, mas não entrou no clube, apenas passou em frente, no dia 13/07/2008, para alistamento dessas mulheres que estavam em frente à prefeitura e que passadas as eleições a prestação de serviços de limpeza da cidade foi suspensa. (...) que os serviços de rua somente ocorria em festejos e semana santa; que não tinha conhecimento de nenhum contrato dessas mulheres com a Prefeitura; que na época da semana santa e festejos cerca de dezessete a dezoito mulheres prestavam o serviço de limpeza de rua. (...) que no dia 12/08/2008 foi o dia em que foi feito o primeiro pagamento às mulheres; (...) que o clube tem três metros e meio de portão aberto e que por isso viu o citado alistamento das mulheres; que as mulheres que iam saindo do clube informaram

que no clube estavam fazendo alistamento e que as mesmas já haviam se alistado; que não sabe o dia em que as mulheres começaram a trabalhar; que as mulheres trabalhavam pela manhã e pela tarde, sendo uma equipe na (sic) quartas feiras e outra no sábado; que no dia do pagamento ficou no local no início até o momento em que as mulheres entraram na prefeitura para receber o pagamento. (...) que atualmente não existe mais mulheres realizando o serviço de limpeza. (...)

As testemunhas referidas em tais depoimentos foram ouvidas posteriormente em juízo, em audiência realizada no dia 18 de março de 2010:

Gracimar da Silva Torres (fl. 464): “(...) que em 12/08/2008, a depoente presenciou que o prefeito entregou o dinheiro e pediu votos, inclusive o de sua família; que recebeu R\$ 62,00, que começou a trabalhar em julho, pagamento em agosto e que recebeu até setembro, que após as eleições não houve mais trabalho; que antes da reunião da qual a depoente participou não houve nenhuma outra entre o prefeito e as prestadoras de serviço; que somente trabalhava aos sábados das 6h às 8h da manhã; que pediu para votarem no candidato João Gomes ao esposo, o cunhado, o pai e mãe; que em julho foi fazer a inscrição para o trabalho de limpeza nas ruas no clube do Chico Paraíba e quem fez a inscrição foi o secretário do município Clodoaldo. (...) que o pagamento foi realizado dentro da Prefeitura de forma individual. (...) que foi a única vez que trabalhou como varredora; que começou a trabalhar depois do dia 10 de julho, não sabendo precisar a data correta; que conhece o Sr. Francisco Airton; que comentou com este recebimento de pagamento depois do dia 10 de agosto; que não sabe informar se esse serviço de limpeza existia antes de 2008; que ficou sabendo do cadastro através da rádio do prefeito “FM do Povo” um mês antes do cadastramento das pessoas; que não sabe informar a data que ocorreu a reunião no clube; (...) as mulheres trabalhavam em dois grupos um às quartas e outro aos sábados, no mesmo horário; que o prefeito falou que se ganhasse as eleições ela continuaria no cargo; que após as eleições ninguém continuou no trabalho; que não assinava nenhum documento na prefeitura; que trabalhavam em grupo de dez mulheres; que trabalhava um dia por semana e ganhava R\$ 62,00; que viu o prefeito com um envelope na mão, afirmando que nele havia R\$ 15000,00. (...)

Antonia dos Santos (fl. 467): “(...) no dia 12/08/08 que estava presente e que o prefeito falou que fez a reunião para fazer o pagamento de R\$ 62,00; que trabalhava aos sábados; que o prefeito pediu votos da depoente e de sua família; que começou a trabalhar em julho e parou de trabalhar em setembro; que passadas as eleições não mais trabalhou, que eram mais de 200 mulheres; que teve aviso na rádio no dia 08/07/2008; (...) que a reunião foi fora, mas o pagamento foi dentro da prefeitura; quem fazia o pagamento era o prefeito e secretário Clodoaldo; que o prefeito estava com um envelope na mão; que o depoente acha que dentro deste havia dinheiro; que o prefeito disse que tinha R\$ 15000,00 no

envelope para fazer o pagamento; que após a reunião foi feita uma fila e que nominalmente as pessoas eram chamadas para receber o pagamento de R\$ 62,00; que na hora do pagamento o prefeito pedia votos e que a depoente votou nele; que o prefeito pediu voto e que o mesmo afirmou que enquanto fosse prefeito elas teriam emprego; que não mais trabalha na prefeitura; que foi a primeira vez que trabalhou para a prefeitura; que recebeu o dinheiro por três meses: de julho a setembro. (...) que não tinha serviço de varredura de ruas antes de setembro de 2008; que mora na cidade há seis anos; que nunca viu o serviço de varredura de ruas na cidade; que hoje ninguém limpa as ruas da cidade; (...) que eram mais de 100 mulheres trabalhando em duas turmas; que as vassouras no começo eram doadas pela prefeitura, mas após ela mesma comprava as vassouras; que quem comandava o serviço era o Clodoaldo e Juhinho; que não usava uniforme ou qualquer identificação; que recebia pagamento na prefeitura, mas não assinava nada; que toda vez que recebia pagamento pediam voto à depoente; que primeiro trabalhou e somente após o trabalho recebeu pagamento; que no último mês houve atraso do pagamento, posto que constantemente recebia dia 12 e neste mês recebeu dia 28. (...)

Em suas defesas, os ora recorrentes, João Gomes Pereira Neto e Francisca de Araújo Matos Pereira, alegam que não houve qualquer ilícito eleitoral, posto que a Prefeitura de Sigefredo Pacheco não realizou contratação de mulheres para a função de gari no município, em razão de possuir contrato de forma terceirizada com uma empresa desde o ano de 2005, para limpeza urbana municipal, e que esta empresa é que é a responsável pelas contratações.

Aduziram que as contratações de diaristas para a função de garis foram para desempenhar serviços essenciais ao Município, perfeitamente permitido pela Lei nº 9.504/97, através de empresas terceirizadas, conforme comprovam os contratos celebrados desde o ano de 2005, sem qualquer interferência do representado João Gomes Pereira Neto.

Juntaram aos autos, em suas defesas, procedimentos licitatórios referentes ao ano de 2005, 2006, 2008 e 2009 e recibos de pagamentos realizados à empresa terceirizada para prestar serviços de limpeza dos anos de 2005 a 2008.

Também arrolaram testemunhas, que, ouvidas em juízo, prestaram os seguintes depoimentos:

Adriana Sousa (fls. 418/419): “ (...) que em março de 2008 foi feita uma reunião entre o prefeito e as mulheres quisessem trabalhar como

varredoras de rua; que a própria depoente foi cadastrada; que trabalhava uma vez por semana aos sábados, de 6h as 8h da manhã, havendo outra turma que trabalha às quartas no mesmo horário; que recebeu R\$ 62,00 pelo serviço; que desempenhou este trabalho até março de 2009 quando foi dispensada do mesmo, segundo a depoente, porque o prefeito disse que havia alguns problemas; que durante o trabalho desempenhado pela depoente o prefeito nunca exigiu que a mesma votasse no candidato; (...) que trabalha como varredora de rua desde março de 2005, entretanto, só foi cadastrada pela Prefeitura em março de 2008. (...) que estava na reunião mostrada nas fotos, às fls. 12 a 20, pelo advogado; que a mesma ocorreu em março, entre os dias 18 a 20, segundo a qual era a data do pagamento; que o motivo da reunião foi realizar o cadastro das mulheres, que na ocasião não houve pagamento; que não participou de nenhuma reunião em agosto de 2008, mas somente no mês de março de 2008 e março de 2009, quando ocorreu a suspensão dos serviços de limpeza do município; que em nenhuma das reuniões às quais a depoente participou não houve pedido de voto para o prefeito; que o pagamento pelo serviço era realizado na calçada da Prefeitura e que não havia recibo deste pagamento; informou que havia cerca de duzentas varredoras de rua; que esta quantidade só existia desde o início do ano de 2008; que nas reuniões em que a depoente participou não houve discurso político. (...) que o cadastramento era feito na Prefeitura e que não houve suspensão da prestação de serviço nos anos de 2005 a 2008; o pagamento era realizado na calçada da prefeitura pelo prefeito ou secretário de obras, Sr. Clodoaldo; que na reunião o prefeito não tinha nada nas mãos; que o prefeito disse na reunião que queria ajudar as pessoas, por serem analfabetas; que o prefeito não pedia nada em troca. (...)

Antônia Pereira Brito (fl. 420): “ (...) que trabalhava varrendo as ruas não sabendo precisar quando começou, somente sabe que terminou em março de 2009; que trabalhava às quartas feiras de 6h às 8 horas; que não tinha recibo de pagamento; que o pagamento era realizado na porta da Prefeitura pelo prefeito e pelo Sr. Clodoaldo; que trabalhava desde a primeira eleição do prefeito em 2005; (...) que teve uma reunião para repartição das turmas em março de 2008 e que houve outra reunião em março de 2009 na qual foram dispensadas do serviço; não houve pedido de voto para o prefeito nas reuniões que participou; que não houve reunião durante o período eleitoral; que recebia R\$ 62,00; que havia cerca de duzentas mulheres trabalhando como varredoras de rua; que os pagamentos eram realizados nos dias 18 a 21 de cada mês; (...) que o cadastramento realizado em março foi realizado em frente à prefeitura; que não participou de reunião em um clube; (...) que quem estava fazendo a reunião para repartição das turmas de trabalho era o prefeito e o Sr. Clodoaldo; que não lembra se o prefeito no dia da reunião segurava algum envelope; que estava na reunião mostrada nas fotos nos autos; que houve interrupção do trabalho no período em que trabalhou; que trabalhou em dezembro de 2009, mas não estava mais fichada; motivo da reunião realizada era dividir as turmas em quarta e sábado (...).

Analisando as provas colhidas nos presentes autos, entendo que restou

fartamente comprovada a prática de abuso de poder político e econômico, bem como captação ilícita de sufrágio, pois demonstram que o Sr. Prefeito Municipal contratou, mediante a utilização de recursos públicos municipais, 203 (duzentas e três) mulheres para prestarem serviço de limpeza nas ruas, em ano eleitoral, a título precário e sem qualquer critério objetivo de escolha, com vistas a angariar votos no prélio.

Quanto às alegações e documentação carreada aos autos pelos representados, apenas demonstram que, desde o exercício de 2005, havia empresa terceirizada responsável pelo serviço de limpeza das ruas da cidade, entretanto, não comprovam que as mulheres presentes à reunião foram contratadas por referida empresa.

Ademais, analisando os depoimentos das testemunhas arroladas pelos próprios representados, estas afirmaram que o pagamento era realizado na Prefeitura pelo Prefeito e pelo Sr. Clodoaldo e que o cadastramento também era realizado na Prefeitura.

A meu sentir, os documentos juntados pelos representados apenas servem para corroborar a ocorrência de conduta ilícita, pois se existia empresa terceirizada responsável pela prestação de serviço de limpeza das ruas da cidade, não haveria necessidade de contratação de mulheres para tal fim.

Não restou ainda comprovado nos autos a excepcionalidade da contratação realizada.

O STF tem entendimento bastante restritivo quanto à possibilidade de contratação temporária, exigindo previsão expressa em lei específica do respectivo ente federativo, a qual deve estabelecer rígidos parâmetros para essa excepcional forma de contratação, que jamais pode ser feita por livre escolha da Administração:

CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL CAPIXABA QUE DISCIPLINOU A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ÁREA DE SAÚDE. POSSÍVEL EXCEÇÃO PREVISTA NO INCISO IX DO ART. 37 DA LEI MAIOR. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PROCEDENTE. **I - A contratação temporária de servidores sem concurso público é exceção, e não regra na Administração Pública, e há de ser regulamentada por lei do ente federativo que assim disponha. II - Para que se efetue a contratação temporária, é necessário que não apenas seja estipulado o prazo de contratação em lei, mas, principalmente, que o serviço a ser prestado revista-se do caráter da temporariedade. III - O serviço público de saúde é essencial, jamais pode-se caracterizar**

como temporário, razão pela qual não assiste razão à Administração estadual capixaba ao contratar temporariamente servidores para exercer tais funções. IV - Prazo de contratação prorrogado por nova lei complementar: inconstitucionalidade. V - É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de não permitir contratação temporária de servidores para a execução de serviços meramente burocráticos. Ausência de relevância e interesse social nesses casos. VI - Ação que se julga procedente. (ADI 3430, da relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, publicada no DJE de 23.10.09).

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. C.F., art. 37, IX. Lei 9.198/90 e Lei 10.827/94, do Estado do Paraná. **I. - A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: C.F., art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37 e a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público: C.F., art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos casos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público excepcional.** II. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal: ADI 1.500/ES, 2.229/ES e 1.219/PB, Ministro Carlos Velloso; ADI 2.125-MC/DF e 890/DF, Ministro Maurício Corrêa; ADI 2.380-MC/DF, Ministro Moreira Alves; ADI 2.987/SC, Ministro Sepúlveda Pertence. **III. - A lei referida no inciso IX do art. 37, C.F., deverá estabelecer os casos de contratação temporária. No caso, as leis impugnadas instituem hipóteses abrangentes e genéricas de contratação temporária, não especificando a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência, atribuindo ao chefe do Poder interessado na contratação estabelecer os casos de contratação: inconstitucionalidade.** IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3210, da relatoria do Min. Carlos Velloso, publicada no DJ de 03.12.04).

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRICTAL 418/93. EC 19/98. ALTERAÇÃO NÃO-SUBSTANCIAL DO ARTIGO 37, II, DA CF/88. PREJUDICIALIDADE DA ACÇÃO. INEXISTÊNCIA. CONCURSO PÚBLICO. ATIVIDADES PERMANENTES. OBRIGATORIEDADE. SERVIÇO TEMPORÁRIO. PRORROGAÇÃO DO PRAZO. LIMITAÇÃO. REGIME JURÍDICO APLICÁVEL. 1. Emenda Constitucional 19/98. Alteração não-substancial do artigo 37, II, da Constituição Federal. Prejudicialidade da ação. Alegação improcedente. **2. A Administração Pública direta e indireta. Admissão de pessoal. Obediência cogente à regra geral de concurso público para admissão de pessoal, excetuadas as hipóteses de investidura em cargos em comissão e contratação destinada a atender necessidade temporária e excepcional. Interpretação restritiva do artigo 37, IX, da Carta Federal. Precedentes.** 3. Atividades permanentes. Concurso Público. As atividades relacionadas no artigo 2º da norma impugnada, com exceção daquelas previstas nos

incisos II e VII, são permanentes ou previsíveis. Atribuições passíveis de serem exercidas somente por servidores públicos admitidos pela via do concurso público. 4. Serviço temporário. Prorrogação do contrato. Possibilidade limitada a uma única extensão do prazo de vigência. Cláusula aberta, capaz de sugerir a permissão de ser renovada sucessivamente a prestação de serviço. Inadmissibilidade. 5. Contratos de Trabalho. Locação de serviços regida pelo Código Civil. A contratação de pessoal por meio de ajuste civil de locação de serviços. Escapismo à exigência constitucional do concurso público. Afronta ao artigo 37, II, da Constituição Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei 418, de 11 de março de 1993, do Distrito Federal. (ADI 890, da relatoria do Min. Maurício Corrêa, publicada no DJ de 06.02.04).

As inúmeras contratações eram feitas, em pleno ano eleitoral, pelo Prefeito, que almejava a reeleição e contratava, sem qualquer critério, as pessoas que seriam admitidas e passariam a ser remuneradas pelos cofres públicos, sem qualquer espécie de processo seletivo prévio. Deveras, como se vê, o caso em tela não se amolda à hipótese de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Reitero que, mesmo nesses casos de contratação temporária, é necessário um prévio processo seletivo, sujeito à ampla divulgação, a fim de assegurar os magnos princípios da impessoalidade e da isonomia, não podendo a Administração realizar as contratações ao seu bel prazer, sobretudo em ano eleitoral, onde um emprego se revela, sem dúvida, uma das mais cativantes moedas para a compra de centenas de votos, beneficiando não apenas a pessoa contratada, mas toda a sua família.

Conforme bem ressaltado pelo juiz de primeiro grau:

(..) As condutas do investigado João Gomes Pereira Neto, no que tange ao abuso de poder político e econômico, restou sobejamente comprovada durante a instrução e demais provas colhidas no bojo dos autos, na medida em que o prefeito e candidato à reeleição, mesmo em face de gastos, comprovados nos autos, com serviço de limpeza urbana e terceirizada, realizou mais despesas para o mesmo serviço ao contratar de forma ilícita, posto que sem concurso público e ainda às vésperas do pleito eleitoral de 2008, cerca de 200 mulheres para trabalhar uma semana cada.

E não se diga que o serviço de limpeza das ruas realizado pelas mulheres supracitadas era referente ao contrato de terceirização, posto que os depoimentos das testemunhas deixam claro que a prefeitura era responsável pelo cadastro das obreiras e ainda que o pagamento era realizado na pessoa do prefeito ou secretário municipal diretamente para as trabalhadoras, fato este que por si só é o bastante para descaracterizar

a alegada terceirização. Ademais, se nos autos constam recibos de pagamentos a supostas empresas terceirizadas, resta indagar por qual motivo o Prefeito fazia novo pagamento as mulheres.

A narrativa dos fatos demonstra que esses pagamentos tinham conotação eleitoral. As trabalhadoras que prestavam serviço de limpeza, ao mesmo tempo tinham um ofício e fonte de renda certos, proporcionados pelo Prefeito, tinham para com este um sentimento de gratidão que se refletia para toda a família, em um efeito multiplicador capaz de influir na livre manifestação de vontade quando da escolha de seus candidatos no pleito, contaminando, dessa forma, o processo eleitoral.

Além disso, a conduta do Prefeito de contratar cerca de 200 mulheres para prestar serviço de limpeza de ruas mostra-se dezarrazoada, considerando quantitativo populacional do município e seus limites financeiros, o quantitativo de contratações mostra-se desproporcional e desnecessário, o que só vem a afirmar o abuso do poder político/econômico do gestor municipal.

Some-se a isso o fato de que, conforme os depoimentos colhidos, as mulheres trabalhavam apenas uma vez por semana e por apenas duas horas, o que apenas corrobora a desnecessidade de contratação de tantas trabalhadoras.

Analisando os depoimentos testemunhais, verifico que as testemunhas arroladas pelo representante afirmaram que a reunião realizada pelo Prefeito, retratada na mídia, foi realizada em agosto de 2008, ao passo que as testemunhas arroladas pelos representados afirmam que, na realidade, a citada reunião ocorreu em março de 2008. Por seu turno, o laudo pericial atestou não ser possível identificar a data em que ocorreu a reunião.

Desse modo, não há como afirmar, com a certeza necessária, a data em que a reunião ocorreu. Entretanto, tal fato é irrelevante para o deslinde do caso em tela, pois a prova dos autos revela que a contratação foi realizada em ano eleitoral e que o recebimento dos valores ocorreu durante todo o período eleitoral, já que as próprias testemunhas arroladas pelos representados afirmaram, em seus depoimentos, que receberam pagamento pelos serviços prestados em tal período.

Analisando, ainda, tais depoimentos, verifico algumas divergências acerca de até quando as contratações perduraram, se antes havia ou não mulheres fazendo serviço de varredura nas ruas, bem como quanto ao fato de que teve ou não antes inscrição em um clube e a data em que ocorreu essa inscrição. Entendo que tais divergências são secundárias, não afetando o cerne da questão, relativo à contratação de varredoras com o objetivo de angariar votos.

Na espécie, a contratação de prestadores de serviço amolda-se perfeitamente às hipóteses de captação ilícita de sufrágio, ante o oferecimento de emprego com o propósito de angariar votos, tudo às expensas do erário municipal gerido pelo Prefeito, revelando nítido abuso de poder político entrelaçado ao abuso de poder econômico ou corrupção.

Estão presentes, no caso em apreço, todos os requisitos necessários à configuração de captação ilícita de sufrágio, quais sejam: a prática do ato por João Gomes Pereira Neto; a existência de uma pessoa física (eleitores aliciados); o oferecimento de vantagem a eleitoras (dinheiro pertencente à Prefeitura Municipal); o lapso temporal, pois a incidência do ilícito ocorreu entre o período de registro de candidatura e a data das eleições; o especial fim de obter o voto das beneficiárias, em face do período das contratações e da ausência de critérios para a seleção das beneficiárias; e a participação do candidato no cometimento da infração.

Considerando a comprovada prática de captação ilícita de sufrágio, perfeitamente possível a aplicação da cassação do diploma dos recorrentes na presente ação. Nesse sentido, destaco o seguinte julgado do Tribunal Superior Eleitoral:

1. Agravo regimental no agravo de instrumento. Recurso especial provido. Ação de investigação judicial eleitoral. Captação ilícita de sufrágio. Prazo para ajuizamento até a diplomação. Retorno dos autos ao TRE para que proceda a novo julgamento do feito, como entender adequado. Precedentes. A ação de investigação judicial eleitoral fundada no art. 41-A da Lei nº 9.504/97 pode ser proposta até a data da diplomação dos eleitos. 2. Decisão monocrática. Possibilidade de apreciação conjunta das razões de agravo de instrumento e de recurso especial. Parte recorrida intimada para apresentar resposta a ambos os recursos. Inexistência de nulidade da decisão. É permitido ao relator apreciar, em conjunto, as razões do agravo de instrumento e do recurso especial, desde que a parte recorrida tenha sido intimada, no TRE, para oferecer contra-razões a ambos os apelos. 3. Decisão monocrática. Provimento a agravo de instrumento e a recurso especial sem julgamento perante o Plenário. Permissibilidade. Aplicação do art. 36, § 7º, do Regimento Interno do TSE. Acórdão recorrido em confronto com jurisprudência pacífica deste Tribunal. Racionalização do funcionamento dos tribunais. Celeridade na prestação jurisdicional. Inexistência de violação à ampla defesa e ao devido processo legal. Precedentes. O provimento de recursos direcionados a este Tribunal, via decisão monocrática, nos termos do art. 36, § 7º, do RITSE, não implica violação aos princípios constitucionais da ampla defesa e do devido processo legal se a matéria de fundo pode ser reapreciada pelo Plenário, mediante a interposição de agravo regimental. **4. Ação de investigação judicial eleitoral. Captação ilícita de sufrágio. Mandato do quadriênio 2005-2008 ainda**

não finalizado. Possibilidade de condenação à cassação do diploma e, conseqüentemente, à perda do mandato. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. O julgamento da presente ação de investigação judicial eleitoral fundada no art. 41-A da Lei nº 9.504/97 não está prejudicado, porquanto ainda não findou o quadriênio 2005-2008.” (AAG - Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 8981 - Calçoene/AP. Acórdão de 26/08/2008. Relator Min. Joaquim Benedito Barbosa Gomes. Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 17/9/2008, Página 22)

Quanto ao fato do laudo da Polícia Federal ter atestado que não se trata de captação de votos, ressalto que tal laudo não vincula a decisão do magistrado, já que a ele cabe analisar as provas acostadas aos autos e decidir se restou ou não comprovada a ocorrência de captação ilícita de sufrágio.

Conforme bem ressaltado pelo juiz de primeiro grau, o laudo da Polícia Federal não tem o condão de determinar, mas apenas auxiliar na decisão tomada pelo magistrado, já que no ordenamento jurídico pátrio predomina o princípio do livre convencimento motivado do magistrado.

Lembre-se de que, como dispõe a Lei Complementar nº 64/90, ao analisar os processos eleitorais:

Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.

Assim, o conjunto dos fatos e das provas revelam abuso de poder político e econômico, bem como captação ilícita de sufrágio, posto que praticados com vistas a angariar a simpatia dos eleitores beneficiados e, via de consequência, os seus votos.

Ressalto que, a partir da edição da Lei Complementar nº 135/10, passou-se a exigir, para fins de configuração do ato abusivo, apenas a caracterização da gravidade da conduta, conforme expressamente estabelecido pelo art. 22, XVI, da Lei Complementar nº 64/90, incluído pela Lei Complementar nº 135/10, *in verbis*:

Art. 22 (...).

XVI – 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.

Destaco que a Egrégia Corte deste Regional já vem adotando esse critério no julgamento das ações desse jaez (precedentes: AIME nº 1088-20.2010.6.18.0062, da relatoria do Juiz Marcelo Carvalho Cavalcante de Oliveira; AIME Nº 204-88.2010.6.18.0000, Relator Des. Haroldo Oliveira Rehem, AIME nº 1-39.2008.6.18.0084, da relatoria do Juiz Luiz Gonzaga Soares Viana Filho e AIME Nº 51804-85.2009.6.18.0000, Relator Juiz Marcelo Carvalho Cavalcante de Oliveira).

Comungo com o entendimento esposado em tais precedentes no sentido de que a aplicação imediata da nova disposição legal a processos pendentes não constitui violação a direito adquirido ou ao princípio da segurança jurídica, mas de mera utilização de um critério interpretativo diverso daquele que vinha sendo adotado pelos Tribunais, e que, como tal, poderia ser revisto a qualquer tempo, pela própria atividade judicante.

No caso dos autos, entendo que as circunstâncias que caracterizam os fatos são graves, pois revelam a maciça oferta de empregos em troca de votos, custeada por meio de recursos públicos municipais.

Mesmo antes da edição da Lei Complementar nº 135/2010, a jurisprudência do Colendo Tribunal Superior Eleitoral já era firme no sentido de que na “hipótese de abuso do poder econômico, o requisito da potencialidade deve ser apreciado em função da seriedade e da gravidade da conduta imputada, à vista das particularidades do caso, não devendo tal análise basear-se em eventual número de votos decorrentes do abuso, ou mesmo em diferença de votação, embora essa avaliação possa merecer criterioso exame em cada situação concreta”. (Precedentes: RCED nº 698/TO, rel. Ministro Felix Fischer, DJe de 12.8.2009; RO 2098, rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 147/2009, Data 04/08/2009, Página 103-104; RO nº 1.362/PR, rel. Min. José Gerardo Grossi, DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 06/04/2009, Página 45; REsp nº 28.396/PR, rel. Min. Arnaldo Versiani, DJ - Diário de Justiça, Data 26/2/2008, Página 05).

Entendo que, mesmo adotando o antigo critério hermenêutico, cabe dizer que houve, sim, na hipótese, potencialidade suficiente para influir no resultado do pleito, pelas razões acima expostas.

Na espécie dos autos, não vislumbro, quanto à Vice-Prefeita, elementos de sua inequívoca participação ou conivência, necessários, na minha concepção, para o rigoroso decreto de inelegibilidade, bem como para a

aplicação de multa. Na espécie, embora ela também tenha sido beneficiada com as contratações irregulares, pois concorreu à reeleição, o certo é que elas foram perpetradas pelo próprio Prefeito – gestor dos recursos municipais – e poderiam ser levadas a efeito mesmo se houvesse discordância por parte da Vice-Prefeita.

Considerando que os recorrentes foram eleitos com mais de 50% (cinquenta por cento) dos votos válidos, conforme consulta ao sítio deste Tribunal, há necessidade de realização de novas eleições.

No presente caso, a vacância efetivar-se-á no último biênio do mandato.

Impende estabelecer se a eleição será direta ou indireta.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no seu art. 81, § 1º, estabelece:

Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º - Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.

No caso de eleições presidenciais, a Carta Magna possui regra expressa prevendo a realização de eleição indireta quando ocorrer dupla vacância dos cargos do Executivo no último biênio do mandato.

Entretanto, ficou-se silente no tocante à dupla vacância dos cargos dos Executivos Estadual e Municipal.

Inicialmente, resta analisar se o princípio da simetria aplica-se aos Estados-Membros e Municípios em relação ao disposto no art. 81, § 1º, da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento de Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4298 assentou que não há obrigatoriedade da reprodução do disposto no art. 81, § 1º, da Carta Magna, consoante se depreende da ementa a seguir transcrita:

(...)

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação Direta. Lei nº 2154/2009, do Estado do Tocantins. Eleição de Governador e Vice-Governador. Hipóteses de cargos vagos nos dois últimos anos de mandato. Eleição In-

direta pela Assembléia Legislativa. Votação nominal e aberta. Constitucionalidade aparente reconhecida. Reprodução do disposto no art. 81, § 1º, da CF. Não obrigatoriedade. Exercício da autonomia do Estado-Membro. Liminar indeferida. Precedente. Em sede de tutela antecipada em ação direta de inconstitucionalidade, aparenta constitucionalidade a lei estadual que prevê eleição pela Assembleia Legislativa, por votação nominal e aberta, para os cargos de Governador e Vice-Governador, vagos nos dois últimos anos do mandato. (Med. Caut. em Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.298 Tocantins, Relator Min. Cezar Peluso, Julgada em 07/10/2009, Publicada no DJE de 27/11/2009).

Colho, a seguir, os seguintes excertos do voto do Min. Cezar Peluso:

(...) No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, de-veras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente.

Vinculação larga ou excessivamente rígida do poder constituinte e da competência legislativa estaduais a ditames da organização federal inscritos na Constituição da República podem desvirtuar a Federação brasileira – embora seja ela, até por conhecidas razões históricas, algo diversa do paradigma norte-americano que, suposto lhe tenha servido de modelo teórico, deve adaptar-se, na sua inteligência, à realidade herdada da unitária experiência político-administrativa do império, reduzindo ou aniquilando a autonomia essencial dos Estados-Membros.

Esse tênue limite teórico entre os postulados constitucionais da autonomia própria do regime federativo e da relatividade inerente à sua submissão a princípios e regras superiores de um pacto pressuposto como norma fundamental, a moda Kelseniana, exige, como requisito indispensável da sobrevivência dessa estrutura, que cada juízo concreto de incidência da regra de simetria se apóie por razões ditadas por necessidade clara de tratamento homogêneo da matéria de que se cuida, sem o qual estaria, pelas consequências políticas, econômicas ou sociais, comprometida a idéia mesma do pacto que dá sentido a unidade nacional.

Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inapli-

cabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete.

Ora, a questão posta reside em saber se é de reprodução obrigatória, nas Constituições estaduais, a norma do art. 81, § 1º, da Constituição Federal, ou antes, se o modelo de eleição para os cargos de Governador e Vice-Governador, em lhes ocorrendo a dupla vacância, é objeto de escolha jurídico-política imanente à autonomia dos Estados.

Em precedente no qual se questionava lei baiana que regulamentava processo de eleição indireta no caso de dupla vacância nos dois últimos anos de mandato do Governador e do Vice-Governador, o Relator, Min. CELSO DE MELLO, professou:

“O exercício da função governamental nos Estados-membros foi deferido, no âmbito do Poder Executivo, ao Governador de Estado.

Compete-lhe, na estrutura jurídico-institucional dessa unidade da Federação, o desempenho unipessoal e eminente de relevantíssimas atribuições de caráter político-administrativo.

O processo de escolha do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato quadrienal, foi definido, em norma expressa, pela própria Constituição da República. Esta, ao instituir modelo jurídico subordinante e limitador da esfera de autonomia institucional dos Estados-membros, prescreveu – no que concerne à eletividade, por sufrágio universal e voto popular, do Chefe do Poder Executivo estadual – regra de observância compulsória por essas unidades regionais do Estado federal brasileiro.

Trata-se da norma inscrita no art. 28, *caput*, da Carta Política, que dispõe, *verbis*:

Art. 28 – A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á noventa dias antes do término do mandato de seus antecessores e a posse ocorrerá no dia 1 de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77.”

Isso significa, no contexto jurídico delineado pela Constituição, que os Estados-membros, em matéria de eleição de seu Governador e de seu Vice-Governador por sufrágio universal e por voto popular, direto e secreto, estão irrecusavelmente sujeitos ao modelo federal que, nesse tema, projeta-se como padrão normativo vinculante da atividade dessas unidades federadas, as quais, conseqüentemente, dele não poderão divorciar-se sob pena de infringência da Lei Fundamental da República.

É por isso, Sr. Presidente, que JOSÉ CRETILLA JÚNIOR (“Comentários à Constituição, vol. IV/1871-1872, item n. 110, 1991, Forense Universitária), ao referir-se à hipótese única subordinação normativa do

Estado-membro ao modelo federal pertinente às eleições de Governador e Vice-Governador, acentuou que a escolha desses mandatários do Poder Executivo estadual, na medida em que lhe é aplicável a regra inscrita no art. 77 da Constituição da República - que consagra o sufrágio universal e o voto popular e direto, em eleições sequenciais, ou em dois turnos, ou “à double ballotage” - acha-se inteiramente regida pela Carta Política de 5 de outubro de 1988.

A questão primeira que se coloca nesta ação direta consiste, precisamente, em saber se a dupla vacância dos cargos executivos, decorrente da inexistência simultânea de Governador e de Vice-Governador, impõe ao Estado-membro, ou não, o dever de sujeição compulsória ao modelo normativo inscrito no art. 81 - especialmente no seu § 1º - da Constituição Federal, pois, em caso positivo, sustenta-se que, envolvendo a disciplina do tema matéria eminentemente eleitoral, incumbiria à União, mediante lei nacional, dispor sobre processo de escolha, pelas Assembléias Legislativas, dos novos Governador e Vice-Governador para o desempenho de mandato residual.

Tenho para mim, Sr. Presidente, ainda que em juízo de sumária cognição, que os Estados-membros não estão sujeitos ao modelo consubstanciado no art. 81 da Constituição Federal, abrindo-se, desse modo, para essas unidades da Federação, a possibilidade de disporem normativamente, com fundamento em seu poder de autônoma deliberação, de maneira diversa.

Devo destacar, neste ponto, que JOSÉ AFONSO DA SILVA (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 534, 9ª ed./3ª tir., 1993, Malheiros), ao admitir a possibilidade jurídica de o Estado-membro estabelecer autonomamente, em sua própria Constituição, a disciplina normativa da escolha do novo Governador e do novo Vice-Governador na hipótese excepcional de dupla vacância desses cargos executivos, salienta o caráter da não-compulsoriedade do modelo federal definido pela Carta da República em seu art. 81.

Para esse eminente publicista, a Constituição do Estado, verbis:

“Há estabelecer (...) a situação que decorrer da inexistência concomitante de Governador e de Vice-Governador. Sabe-se que, em tal caso, o Presidente da Assembléia ou, no impedimento deste, o Presidente do Tribunal de Justiça será chamado ao exercício do cargo, mas por quanto tempo? Pois, esses substitutos eventuais não se transformam em Governador. São Presidentes no exercício da governança. As constituições estaduais sempre deram solução diversificada a essa situação, umas prevendo nova eleição direta se a última vaga ocorresse nos primeiros três anos de mandato governamental e eleição pela Assembléia de novo Governador e Vice, completando o eleito, em qualquer caso, o mandato em curso; outras estatuíam que haveria eleição popular para Governador e Vice, se a vaga se desse nos três primeiros anos e, se no último ano, o substituto completaria o período. A primeira hipótese estará mais de acordo com o atual modelo federal, **que não é obrigatório.**

(grifei)

Na realidade, e tal como precedentemente acentuado, os Estados-membros acham-se vinculados, em função de expressa determinação constitucional inscrita no art. 28, **caput, in fine**, da Carta da República, ao modelo subordinante estabelecido pelo art. 77 da Constituição Federal, que se aplica, no entanto, por força dessa cláusula de extensão, apenas às eleições **ordinárias e populares** realizadas para a seleção de Governador e de Vice-Governador de Estado, inexistindo, no que concerne à hipótese de escolha **suplementar** pelo próprio Poder Legislativo, no caso excepcional da dupla vacância, qualquer regramento constitucional que, limitando a autonomia estadual, imponha a essa unidade da Federação a sua integral submissão aos padrões normativos federais.

Por essa razão, assinala PINTO FERREIRA a propósito do tema (“**Comentários à Constituição Brasileira**”, vol. 3/486, 1992, e vol. 2/188, 1990, Saraiva), o princípio dominante na eleição **originária** do Chefe do Poder Executivo estadual – que se submete ao sistema de **ballotage**, idêntico ao das eleições presidenciais – é o da escolha do Governador, observado o monopólio partidário das candidaturas, por voto popular e direto, configurando essa a **única** restrição constitucional – até mesmo por força da cláusula de extensão inscrita na parte final do art. 28, **caput**, da Carta Federal de 1988 – à capacidade de autogoverno dos Estados-membros. (ADI nº 1.057-MC, DJ 06.04.2001)

Essa leitura prevaleceu no STF. E, como *leading case*, foi reproduzida, nos termos devidos, em situações similares, em que Constituições estaduais disciplinavam a hipótese de dupla vacância nos municípios – o que foi, desde logo, afastado pelo Plenário, ante a inexigibilidade de simetria e a necessidade de tutela da autonomia dos entes federativos (ADI nº 3.549-GO, rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 31.10.2007; ADI nº 687-PA, rel. Min. Celso de Mello, DJ 10.02.2006).

Nesse sentido manifestou-se o Min. Cezar Peluso em julgamentos no Tribunal Superior Eleitoral (cf. MS e Asg RgMS nº 3.649-GO, rel. Min. Cezar Peluso, j. 18.12.2007).

Em tais julgados, apontou ainda, diante do princípio democrático do exercício do sufrágio universal pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, nos termos do art. 14, *caput*, da Constituição da República, a absoluta excepcionalidade da regra constitucional que, estatuída no art. 81, § 1º, demanda, por sua natureza singular, interpretação estritíssima.

Conforme se observa, em tal precedente do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Cezar Peluso, comungando com entendimento esposado pelo Ministro Celso de Melo, manifestado do julgamento da ADIN 1057, entendeu que é inexigível a simetria e que há necessidade de tutela da autonomia dos entes federativos.

Entendeu-se que os Estados e Municípios possuem autonomia para dispor acerca do modo de escolha do parlamentar quando ocorrida a dupla vacância dos cargos do Executivo com fundamento na capacidade de autogoverno que lhes outorgou a própria Constituição Federal e que, em tal caso, não há infração ao disposto no art. 22, I, da Constituição Federal.

Acerca do tema, o Min. Celso de Mello, no julgamento da ADIN 1057, assim se manifestou:

(...) Nem por isso, contudo, autolimitou-se o Estado da Bahia a ponto de submeter-se, em matéria que diz respeito à sua exclusiva esfera de autonomia política, ao regramento normativo constante de uma lei nacional que, até o presente momento, sequer foi editada pelo Poder Legislativo da União para disciplinar, no âmbito estrito do Congresso Nacional, a eleição extraordinária, mediante voto parlamentar, dos sucessores do Presidente e do Vice-Presidente da República que, por qualquer motivo, hajam dado causa à hipótese da anômala situação de dupla vacância desses cargos executivos nos últimos dois anos do período presidencial.

É inescusável, de um lado, que a disciplina normativa pertinente a questões de direito eleitoral insere-se na competência legislativa da União Federal. Essa competência normativa, definida *ratione materiae*, decorre da regra inscrita no art. 22, inc. I, da Constituição da República, que atribui ao poder central competência para legislar privativamente sobre direito eleitoral.

Ocorre que, salvo melhor juízo, a escolha do Governador e do Vice-Governador do Estado, para efeito de exercício residual do mandato político, na hipótese de dupla vacância desses cargos executivos, subsume-se à noção de matéria político-administrativa, que se acha essencialmente sujeita, no que concerne à sua positividade formal, ao domínio institucional reservado à atuação normativa do Estado-membro.

A escolha do Governador e do Vice-Governador do Estado, quando ocorrida a dupla vacância na segunda metade do período governamental, traduz uma iniludível prerrogativa da Assembléia Legislativa, outorgada pela Carta Estadual com fundamento na capacidade de autogoverno de que dispõe, com apoio na autonomia política que lhe é co-natural, essa unidade regional da federação.

Essa prerrogativa jurídico-institucional da Assembléia Legislativa, refletindo projeção da autonomia assegurada aos Estados-membros pelo ordenamento constitucional brasileiro, não se reduz, em seu alcance e conteúdo, à **dimensão conceitual de matéria eleitoral**, circunstância esta que, por revestir-se de relevo jurídico, **pré-exclui**, a meu juízo, **qualquer** possibilidade de intervenção normativa da União Federal na definição da disciplina ritual desse processo de escolha eminentemente política dos sucessores, por um período administrativo meramente residual, do Governador e do Vice-Governador de Estado.

Na realidade, a escolha parlamentar dos novos mandatários do Poder Executivo estadual acha-se desvestida de caráter eleitoral, porque, constituindo ato essencialmente político, contém, veicula e exterioriza uma típica decisão de poder, cuja prática, superando o campo do mero processo eleitoral, projeta-se na dimensão mais ampla do exercício, pelo Estado-membro, da irrecusável autonomia política de que dispõe em matéria de organização dos poderes locais. (ADI nº 1.057-MC. Grifos no original)

No mesmo sentido votou o Min. **CARLOS VELLOSO**, que trouxe ao debate um significativo componente histórico:

“A questão a saber, primeiro que tudo, é se a lei referida é federal ou estadual.

Depois de ouvir o notável voto do Sr. Ministro Celso de Mello, e o não menos brilhante voto do Sr. Ministro Marco Aurélio, estou à vontade para afirmar que a lei, no caso, é estadual. É que, em tal caso, não se tem uma lei materialmente eleitoral, vale dizer, uma lei de natureza eleitoral, dado que ela vai, simplesmente, regular a sucessão do Chefe do Executivo, sucessão que chamaríamos extravagante. A lei, no caso, o Estado a edita com base na sua autonomia, que é a maior das características da Federação. Classicamente, são traços característicos de uma Federação, a repartição constitucional de competências entre as entidades políticas que compõem a Federação e a participação da vontade parcial na vontade federal.

(...)

Acabo de receber, por gentileza do eminente Ministro PAULO BROSSARD, o texto da Lei nº 1.395, de 13 de julho de 1951, que dispunha, sob a Constituição de 1946, sobre a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República, pelo Congresso Nacional. É que a Constituição de 1946 continha disposição igual à do art. 79, § 2º, da Constituição vigente. Editou-se, então, a Lei 1.395/51 que, repito, dispunha sobre a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República pelo Congresso Nacional, dispondo, apenas, vale acentuar, em relação à eleição do Presidente da República e do Vice-Presidente da República. O procedimento do Congresso está a nos indicar um roteiro, a indicar que, observada a simetria federal e a autonomia estadual, a lei que disciplina a eleição, nos Estados-membros, será lei estadual.”

De igual teor o voto do Min. **PAULO BROSSARD**, que pontuou:

Desde que ouvi o voto do Sr. Ministro Celso de Mello, na sessão anterior, fiquei de acordo com a sua primeira parte. Trata-se de um ato eleitoral, mas não se trata de matéria eleitoral, no sentido em que é versada pela Constituição Federal e pela lei ordinária, o Código Eleitoral.

Em data recente, tal postura foi reafirmada, à unanimidade, no julgamento da ADI nº 2.709 (DJ 16.05.2008), cujo Relator, o Min. GILMAR MENDES lembrou: “Esta Corte já firmou entendimento pela constitucionalidade de norma estadual que disciplina o processo de escolha de Governantes em caso de dupla vacância.” No mesmo sentido, a Min. Cármen Lúcia: “estou inteiramente de acordo com o fato de não se tratar de matéria eleitoral para os fins de competência da União”.

Transcrevo, ainda, o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 75, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DE GOIÁS - DUPLA VACÂNCIA DOS CARGOS DE PREFEITO E VICE-PREFEITO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL - DOMÍNIO NORMATIVO DA LEI ORGÂNICA - AFRONTA AOS ARTS. 1º E 29 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. O poder constituinte dos Estados-membros está limitado pelos princípios da Constituição da República, que lhes assegura autonomia com condicionantes, entre as quais se tem o respeito à organização autônoma dos Municípios, também assegurada constitucionalmente. 2. O art. 30, inc. I, da Constituição da República outorga aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local. A vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põem-se no âmbito da autonomia política local, em caso de dupla vacância. 3. Ao disciplinar matéria, cuja competência é exclusiva dos Municípios, o art. 75, § 2º, da Constituição de Goiás fere a autonomia desses entes, mitigando-lhes a capacidade de auto-organização e de autogoverno e limitando a sua autonomia política assegurada pela Constituição Brasileira. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3549 / GO – GOIÁS, Relatora Min. Cármen Lúcia, Julgada em 17/09/2007, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: DJe de 30-10-2007)

Vejamos, então, o que dispõe, a esse respeito, a Lei Orgânica do Município de Sigefrêdo Pacheco:

Art. 62. Verificando-se a vacância do cargo de Prefeito e inexistindo Vice-Prefeito, observá-se-á o seguinte:

I – Ocorrendo a vacância nos três primeiros anos do mandato, far-se-á eleição 90 (noventa) dias após a sua abertura, cabendo aos eleitos complementar o período dos seus antecessores;

Apesar de não haver referência expressa acerca de qual tipo de eleição é prevista em tal dispositivo legal, o fato de se referir aos três primeiros anos do mandato indistintamente e considerando que nos dois primeiros anos

do mandato a eleição é direta, entendo que a eleição a que se refere é eleição direta.

Desse modo, na esteira dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, entendo que, no presente caso, devem ser realizadas novas eleições, na modalidade direta, conforme estabelece a Lei Orgânica de Sigefredo Pacheco.

A par de tais considerações, voto, em consonância parcial com o parecer ministerial, pelo provimento parcial do recurso em análise, devendo ser mantida a sentença de primeiro grau, na parte em que desconstituiu os mandatos de João Gomes Pereira Neto e Francisca de Araújo Matos Pereira, respectivamente, Prefeito e Vice-Prefeita de Sigefredo Pacheco/PI, eleitos no pleito de 2008, e na parte relativa à aplicação de multa e inelegibilidade ao Sr. João Gomes Pereira Neto, e afastando da condenação a aplicação de inelegibilidade e multa à Sra. Francisca de Araújo Matos Pereira. Voto, ainda, pela realização de novas eleições para Prefeito e Vice-Prefeito no referido município, na modalidade direta.

É como voto.

V O T O (V E N C I D O)
(MODALIDADE DE ELEIÇÃO)

O JUIZ MARCELO CARVALHO CAVALCANTE DE OLIVEIRA: Senhor Presidente,

Cuida-se de recurso interposto por JOÃO GOMES PEREIRA NETO e FRANCISCA DE ARAÚJO MATOS PEREIRA, respectivamente, candidatos eleitos aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeita do Município de Sigefredo Pacheco/PI, no pleito de 2008, em face de sentença de procedência do pedido, proferida em Ação de Investigação Judicial Eleitoral ajuizada pela Coligação “SIGEFREDO PACHECO MERECE RESPEITO”.

No tocante ao mérito, o TRE/PI resolveu, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, conhecer e dar provimento parcial ao recurso, para manter a decisão de primeiro grau, na parte em que desconstituiu os mandatos eletivos dos recorrentes. Determinou-se, ainda, a realização de novas eleições, considerando que os investigados foram eleitos com mais de cinquenta por cento dos votos válidos.

O cerne da controvérsia, então, cinge-se em perquirir os efeitos decorrentes dessa decisão, relativamente à modalidade da eleição a ser efetivada na circunscrição, uma vez que a dupla vacância dos cargos do Executivo ocorre no último biênio do mandato eletivo.

O Relator entendeu, na esteira de precedente do STF (Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.298/TO), que não há obrigatoriedade de reprodução pelos Estados-Membros e Municípios do disposto no art. 81, § 1º da Constituição Federal, em razão da inexigibilidade de simetria e da necessidade de tutela da autonomia dos entes federativos. No presente caso, o Dr. Kassio Nunes Marques concluiu que deve ser deflagrada eleição direta, consoante estabelece o art. 62 da Lei Orgânica do Município de Sigefredo Pacheco.

Todavia, e ainda que o faça com expresso pedido de vênia, entendo que deve ser realizada eleição indireta.

O art. 81, § 1º da Constituição Federal de 1988 preleciona, *in verbis*:

Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º - Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.

Como sabido, o supracitado dispositivo diz respeito às eleições presidenciais. A Constituição Federal é omissa quanto à vocação sucessória dos cargos de Chefia do Poder Executivo Estadual e Municipal, em caso de dupla vacância.

Acerca dessa matéria, com todo respeito à posição firmada pela Excelsa Corte, em juízo de cognição sumária, adoto o entendimento no sentido de que as demais unidades da Federação estão sujeitas ao modelo consubstanciado no referido preceito constitucional.

Com efeito, o art. 81 deve ser interpretado em cotejo com o art. 25 e o art. 29 da Constituição Federal, os quais estabelecem que os Estados-Membros e Municípios regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal de 1988.

Não desconheço que a matéria é polêmica e que há decisões divergentes no âmbito do próprio Tribunal Superior Eleitoral. Li esse precedente do STF, datado de 26/11/2009, mas ainda não há um posicionamento definitivo sobre a questão. No particular, entendo que o princípio da simetria é uma construção pretoriana que visa assegurar tratamento normativo homogêneo aos três planos federativos. Há uma diretriz constitucional, um padrão normativo federal de observância, a meu sentir, compulsória pelos demais entes que compõe a República Federativa do Brasil.

Malgrado as críticas que se fazem à eleição indireta porque, de alguma maneira, não revela o espírito mais democrático, já que os eleitores não comparecem às urnas para exercerem o voto, depreendeu-se que esta foi uma opção normativa do constituinte de 88, que considerou as circunstâncias temporais determinantes desse modelo de votação. Ponderou-se que o exercício de um mandato residual, menor do que dois anos, ou mandato tampão, poderia justificar a adoção de uma eleição na modalidade indireta. É certo que o primado mor da soberania popular e do direito do sufrágio universal mediante voto direto deve ser concebido como regra geral de investidura em mandato eletivo, por força do art. 14 da Constituição Federal. Mas a sucessão extravagante, nesse interstício bienal, cujo termo poderia prejudicar o transcurso do processo eleitoral direto, comporta temperamentos.

No ponto, vale registrar excertos do voto na ADI nº 4.298, em que o Relator, Ministro Cezar Peluso, expõe argumentos favoráveis à proporcionalidade, necessidade e adequação da previsão de eleição indireta pelo constituinte:

Vê-se, logo, que a própria regra da eleição indireta, no âmbito federal, traz em si mesma, na ratio iuris, a demonstração de sua razoabilidade e proporcionalidade, enquanto constitui sensata resposta normativo-constitucional às demandas de uma excepcional conjuntura que, por seu decisivo ingrediente temporal, desaconselharia realização de eleição direta, com todos os seus pesados e intuitivos custos ao aparato administrativo e à própria sociedade. Sua adoção pelo Estado-membro significaria, na falta da norma ou modelo federal, uma sábia decisão política destinada a elidir as desproporcionais vicissitudes da aplicação da regra geral a um caso atípico.”

Depois, sabe-se que, como qualquer outro, o princípio constitucional do sufrágio direto deve ser realizado na maior medida possível, mas dentro das circunstâncias históricas e jurídicas vigentes, de modo que a situação excepcionalíssima de eleição para mandato residual, chamado “mandato-tampão”, de prazo exíguo, cujo termo até poderia inviabilizar o transcurso de todo o regular processo eleitoral direto, merece tratamento diferenciado, desde que razoável e proporcional. Ora, a adoção da eleição indireta, no caso de dupla vacância no último biênio do mandato, já aparece, em primeiro lugar, como adequada, pois é apta a promover o objetivo constitucional de uma eleição democrática; depois, revela-se ainda necessária, na medida em que se lhe não vislumbra alternativa igualmente célere, econômica, hábil e menos lesiva ao princípio excepcionado; e, por fim, não deixa de ser proporcional em sentido estrito, porque o grau de mutilação imposto a esse valor se afigura aceitável quando ponderado com os benefícios consequentes.

A propósito, transcrevo ementa de julgado do Colendo TSE:

Agravo Regimental. Medida cautelar. Pedido. Atribuição. Efeito suspensivo. Recurso especial. Decisão regional. Determinação. Realização. Novas eleições diretas. Questão. Relevância. Aplicação. Art. 81, § 1º, da Constituição Federal.

- 1. O art. 81, § 1º, da Constituição Federal, ao prever a realização de eleições indiretas no segundo biênio dos mandatos a que se refere, é igualmente aplicável, por simetria, aos estados e municípios, independentemente da causa de vacância, eleitoral ou não eleitoral.*
- 2. A autonomia municipal de que trata o art. 30 da Constituição Federal não se sobrepõe - no regime federativo brasileiro - à competência especial e privativa da União para legislar sobre direito eleitoral, expressamente prevista no art. 22, I, da Carta Magna.*
- 3. Em razão da interpretação sistemática desses dispositivos, a lei reguladora das eleições - e por conseguinte do preenchimento dos cargos em razão*

de vacância - há de ser federal, em face da uniformidade da disciplina normativa, conforme preconizado na Constituição Federal.

4. Esse entendimento evita a movimentação da Justiça Eleitoral, quanto à inconveniência de organização de uma eleição direta, em momento em que já se encontra direcionada à realização do pleito subsequente. Agravo regimental provido para deferir o pedido de liminar a fim de suspender as eleições diretas determinadas por Tribunal Regional Eleitoral. (TSE, Agravo Regimental na Medida Cautelar nº 2.303/SP, Rel. Min. Eduardo Caputo Bastos, DJE 05/06/2008).

Penso que, no exercício do mister jurisdicional, não podemos olvidar as consequências de nossas decisões. E digo a razão: imaginemos um país como o Brasil, com mais de 5.000 (cinco) mil municípios, em que cada um passe a ditar as normas de como será realizada a eleição, em caso de dupla vacância dos cargos do Poder Executivo Municipal. Como explicar para o homem comum do povo que, na cidade vizinha, os munícipes poderão votar, em um pleito para mandato tampão, e no seu, se eventualmente ocorrer a dupla vacância, não poderão? Como justificar essa diversidade de tratamento? Deveras, respeitados os posicionamentos em sentido contrário, considero que o princípio da simetria deve ser obedecido, haja vista que a Lei Fundamental da República estabeleceu um padrão normativo a ser seguido.

Igualmente, como conviver com a instabilidade na vida de um município com eleições diretas tão próximas? Suponhamos a situação de um prefeito que venha a ser cassado no início de 2012, por exemplo. De que maneira ficaria essa conjuntura: duas eleições diretas em períodos contíguos? Isso somente por que a lei orgânica do município tem um disciplinamento diferente? Definitivamente, isso não me parece razoável.

O Direito precisa experimentar o mundo e este diálogo não está apartado também do referencial econômico. A eventual realização de novas eleições diretas, quando já nos aproximamos do pleito regular, pode ocasionar um dispêndio financeiro vultoso. Princípios como o da razoabilidade e da economicidade devem ser considerados neste caso.

E aí, peço licença para perfilhar do entendimento sufragado pelo ex-Ministro Sepúlveda Pertence, quando da apreciação dessa temática. Aliás, abro um parêntese para reconhecer tratar-se de um jurista dotado de notável acuidade visual. Disse o então Ministro:

“(...) quando a Constituição distingue o momento da dupla vacância na primeira metade do mandato, ou na segunda metade, ela atende a uma razão puramente pragmática e de conveniência.

Não vejo, com todas as vênias, base na Constituição para a distinção aqui sustentada, com o brilho de sempre, pelo Ministro Nelson Jobim, a partir da causa da dupla vacância, se eleitoral ou não.

Creio que, aqui, a Constituição se ateve, sobretudo à inconveniência de uma eleição direta para um breve mandato – que pode ser brevíssimo –, a ponto de praticamente se confundir com a eleição para o período subsequente do Poder Executivo. Parece-me que o direito comparado conforta essa interpretação. Ela é frequente a partir da matriz do presidencialismo do sistema americano, lembrem-se da eleição de Gerald Ford. E mais, outros países, para não transigir com o problema da eleição direta – e me recordo da França –, determinam uma eleição direta para aquele período, mas dando início a um mandato integral na Presidência da República. (TSE, Agravo de Instrumento nº 4.396, de 06/11/2003).

O Ministro Marcelo Ribeiro, por ocasião de julgamento também daquela Medida Cautelar no TSE, fez algumas observações que reputo bastante pertinentes. Aduziu:

A aplicação do artigo 81, § 1º, da Constituição aos Estados e Municípios, além de se embasar em análise jurídica, encerra extrema razoabilidade, pois a norma dispõe que, nos dois últimos anos do mandato, a eleição se faz de forma indireta.

Por que eleição indireta? Não é por apego às eleições indiretas, usadas tanto tempo no Brasil e que realmente não representam o espírito mais democrático. É para não se movimentar toda a máquina eleitoral, organizar-se uma eleição – todos nós sabemos o que é organizar uma eleição, quais gastos isso importa – e chamarem-se os eleitores a votar. Este ano, por exemplo, determinaremos realização de eleições diretas, sendo que teremos uma eleição já no segundo semestre? Há situações ainda piores, para mandatos de poucos meses. (TSE, Agravo Regimental na Medida Cautelar nº 2.303/SP, Rel. Min. Eduardo Caputo Bastos, DJE 05/06/2008).

O Ministro Carlos Ayres Britto inicialmente comungava do entendimento no sentido de cingir a aplicabilidade do § 1º do art. 81 da Constituição Federal às eleições federais. Porém, nesse julgamento específico no TSE, passou a sinalizar uma nova linha de pensamento muito bem adensada. Afirmou ele:

Como vivemos numa federação, o conceito operacional por excelência é aquele que busca uma interpretação federativa uniforme. Ouvi a tese que Vossa Excelência (Min. Sepúlveda Pertence) esboçou há pouco; não chegou a concluir, mas ouvi quando Vossa Excelência disse que uma eleição no último mês do ano eleitoral é um elemento de perturbação na vida institucional do município.

Isso termina por instabilizar a vida política do município e carrear descrédito para a Justiça Eleitoral.

Realmente, a tese que terminei por perfilhar levaria a situações paradoxais e até absurdas. Por isso, acompanho o eminente relator nesse entendimento de que o § 1º do artigo 81, tendo aplicabilidade federativamente uniforme, realiza melhor os desígnios da própria Constituição. (TSE, Agravo Regimental na Medida Cautelar nº 2303/SP, Rel. Min. Eduardo Caputo Bastos, DJE 05/06/2008).

Cogitar-se-ia que uma eleição indireta poderia ensejar conchavos entre os membros das casas legislativas. Tal possibilidade restaria afastada em um pleito direto? Não é crível que sejam perpetradas eventuais ilicitudes, assim como no caso em comento que acabamos de julgar, em que foram reconhecidas as práticas de captação ilícita de sufrágio e de abuso de poder político e econômico, quando do pleito de 2008? Infelizmente, lidamos com esse problema também nas eleições diretas.

Sobre o tema em discussão, o doutrinador José Jairo Gomes, um dos autores mais abalizados em Direito Eleitoral, assevera:

Há grande controvérsia na seara eleitoral acerca da realização de eleição indireta, quando a cassação dos mandatos do titular e vice se der na segunda metade do período de mandato. No Tribunal Superior Eleitoral, dividem-se duas posições. A primeira admite a realização de eleição indireta, entendendo aplicável o artigo 81, § 1º da Constituição Federal. Assim: “a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois de última vaga, pelo Congresso Nacional (ou Casa Legislativa correspondente, na forma da lei). Nesse sentido: TSE, Ac. nº 21.308, de 18/12/2003; AREspe nº 27.104/PI, DJe 14/05/2008; AMC nº 2.303/SP, DJ 05/06/2008; AREspe nº 28.194/PB, DJe 17/10/2008.

Pela segunda, aludida regra constitucional é inaplicável, eis que “a eleição indireta prevista nos arts. 80 e 81 da Constituição Federal pressupõe a vacância por causa não eleitoral” (TSE, AMS nº 3.427/2006) Por conseguinte, impõe-se sempre a realização de nova eleição direta. Nessa linha: (...) A renovação das eleições em razão de dupla vacância dos cargos do Executivo, por motivo eleitoral, será realizada de forma direta, nos termos do art. 224 do Código Eleitoral. (TSE MS e MAS nº 3.644/GO, DJ 12/02/2008). Ademais, ao julgar, no TSE, o Mandado de Segurança nº 3.649/GO (DJ 10/03/2008, p. 13), asseverou o Min. Cezar Peluso: “(...) o que me parece é que o disposto no art. 81, § 1º, da Constituição da República é norma excepcional, justificada pelos óbvios custos e transtornos que a eleição presidencial direta implicaria no último biênio, e que, como tal, não se aplica a nenhuma outra hipótese de eleição. Escusaria insistir em que exceções são de interpretação estritíssima. A regra geral da Constituição – e, pois, a que incide no caso – é que todas as demais eleições devem ser sempre diretas! (GOMES, José Jairo, Direito Eleitoral, 4. Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 592/593).

Em remate, José Jairo Gomes conclui:

(...) O primeiro entendimento afigura-se mais adequado. O art. 81, § 1º, da Constituição não aponta qualquer causa de vacância dos cargos de titular e vice. Diz apenas: 'ocorrendo a vacância nos últimos dois anos'. Não se vislumbra óbice à sua incidência nos domínios eleitorais como princípio orientador do sistema, respeitadas as peculiaridades desse ramo da ciência jurídica. O Direito não pode ser apartado da realidade. Vive-se na era tecnológica. Vive-se na era tecnológica, onde o acesso à educação é universal, há abundância de informações, a votação é eletrônica e o eleitor é identificado digitalmente antes votar. Constitui truísmo afirmar que a lei deve ser interpretada à luz dos princípios e dos valores albergados na Constituição Federal. Ademais, do prisma prático, se a vacância ocorrer no último ano do mandato, haveria coincidência com o ano eleitoral, o que poderia prejudicar as atividades da Administração eleitoral, sendo ainda de se considerar a demasia de se realizarem, na mesma circunscrição, duas eleições diferentes no mesmo ano. A bem da verdade, o entendimento ora esposado evita a movimentação da Justiça Eleitoral, quanto à inconveniência da organização de uma eleição direta, em momento em que já se encontra direcionada à realização do pleito subsequente. (TSE, AMC nº 2.303/SP, dj 05/06/2008).

Nem se diga que a excepcional realização de eleição indireta, caso fique vaga a Chefia do Executivo na segunda metade do período de mandato, fere a Constituição e o princípio democrático. Essa forma de eleição foi prevista no art. 81, § 1º, do diploma Constitucional, além de ser acolhida em países indubitavelmente democráticos, como são os EUA.

Por outro lado, apesar de não ser o ideal em um regime de democracia plena, a verdade é que a eleição indireta constitui princípio operativo ou técnica jurídica, cujo sentido é assegurar a estabilidade política, a governabilidade, o normal funcionamento das instituições democráticas, a continuidade dos serviços públicos, muitos dos quais de inegável essencialidade. E a adoção de tal técnica, em caráter restrito e excepcional, não chega a sequer a arranhar a democracia. Pois esta constitui um modo coletivo de vida, na qual são enfeixados um conjunto de valores, princípios e instrumentos voltados à afirmação da vontade coletiva, da soberania popular e da harmoniosa convivência nos planos intersubjetivo e coletivo. (GOMES, José Jairo, Direito Eleitoral, 4. Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 592/593).

Apenas para registrar, no que respeita à sustentação oral do advogado, Dr. Marcelo Leal, não há falar em retroatividade, sob a alegação de que a decisão do Juiz da 7ª Zona Eleitoral teria sido prolatada ainda no primeiro biênio. A Constituição Federal menciona vacância. Até o presente momento, não existe vacância, pois, pelo que se ouviu do caso, uma liminar suspendeu a eficácia da decisão do Juiz de primeiro grau.

Então, Senhores Membros, evidentemente, reconheço que a tese sufra-

gada pelo STF, em sede de cautelar, tem densidade, inclusive pelos fundamentos elencados pelo Relator, que citou os votos do ex-Ministro Brossard e do Ministro Celso de Melo, mas me preocupa muito essa profusão normativa diferenciada.

Ora, se há um padrão normativo federal que, bem ou mal, considerou o aspecto temporal do segundo biênio como determinante da forma do sufrágio, entendo que esse modelo federal deve sim ser aplicado, simetricamente, nas eleições estaduais e municipais. É bem provável que a tese defendida pelo Relator seja a que, ao final, prevaleça. Contudo, prefiro seguir a linha encabeçada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, nessa preocupação de ordem econômica, pragmática, além de administrativa quanto à probabilidade de se realizarem eleições diretas tão próximas umas das outras e, sobretudo, acarretando uma incompreensão aos eleitores, diante da possibilidade de haver um tratamento normativo diferenciado, na medida em que dependerá do que cada órgão legislativo tiver instituído no tocante à modalidade da eleição.

E todos nós sabemos que uma legislação, uma lei orgânica de um município, por exemplo, pode ser mudada facilmente. É factível que vereadores realizem uma modificação legislativa para atender interesses outros, do prefeito ou de quem venha a se candidatar. Então, estamos sujeitos a idiosincrasias do processo normativo das câmaras municipais. Por mais esta razão, dentre as já relacionadas, prefiro me alinhar à tese do padrão uniforme federal, conforme preconizado na Constituição, obviamente, respeitando-se o primado da autonomia das unidades federadas.

A par dessas considerações, com a devida vênia, diverjo do Relator, não obstante estribado em excelentes precedentes, e **voto** no sentido que sejam deflagradas eleições indiretas.

É como voto.

V O T O – V I S T A (V E N C I D O)
(MODALIDADE DE ELEIÇÃO)

O JUIZ VALTER FERREIRA DE ALENCAR PIRES REBELO:

Senhor Presidente, Senhores Juízes integrantes desta Egrégia Corte, Senhor Procurador Regional Eleitoral, Senhores Advogados e demais presentes.

Trata-se de recurso interposto por João Gomes Pereira Neto e Francisca de Araújo Matos Pereira, respectivamente, Prefeito e Vice-Prefeita eleitos no município de Sigefredo Pacheco, em face de decisão do Meritíssimo Juiz da 07ª Zona, que cassou seus diplomas, por captação ilícita de sufrágio, nos autos da Ação de Investigação Judicial Eleitoral intentada pela coligação “SIGEFREDO PACHECO MERECE RESPEITO”.

Esta Egrégia Corte, por unanimidade, já se posicionou pelo provimento parcial do recurso em análise, mantendo a sentença de primeiro grau, na parte em que desconstituiu os mandatos dos investigados, e na parte relativa à aplicação de multa e inelegibilidade ao Sr. João Gomes Pereira Neto, afastando da condenação a aplicação de inelegibilidade e multa à Sra. Francisca de Araújo Matos Pereira.

A questão discutida neste momento diz respeito à conseqüência decorrente da aludida decisão, no que tange à forma de eleição a ser deflagrada no município, se direta ou indireta, considerando que se trata de vacância ocorrida no último biênio do mandato.

O relator apresentou o entendimento de que o pleito deve ser do tipo direto, na linha do precedente do Supremo Tribunal Federal, que, sob a relatoria do Min. Cezar Peluso, no julgamento de Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4298, assentou que não haveria obrigatoriedade de reprodução do disposto no art. 81, § 1º, da Carta Magna pelos demais entes federativos, em virtude de sua autonomia.

O relator votou, então, pela realização de eleições diretas, em atenção ao disposto no art. 62 da Lei Orgânica do Município de Sigefredo Pacheco, que dispõe:

Art. 62. Verificando-se a vacância do cargo de Prefeito e inexistindo Vice-Prefeito, observar-se-á o seguinte:

Ocorrendo a vacância nos três primeiros anos do mandato, far-se-á eleição 90 (noventa) dias após a sua abertura, cabendo aos eleitos complementar o período dos seus antecessores;

Pois bem. Após o breve relato, passo a expor minhas considerações acerca do tema, que é inaugurado neste Tribunal por ocasião do presente julgamento.

Em primeiro lugar, cumpre transcrever o teor do art. 81, 1º, da Constituição, que fixa, *in verbis*:

Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º - Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.

É certo que o aludido dispositivo refere-se somente ao caso de vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente, entretanto, diante do silêncio da Carta Magna a respeito, cumpre perscrutar se é caso de aplicação ou não do princípio da simetria no que atine aos demais entes federativos que se encontrem em situação similar, quanto à vacância dos cargos de Governador e Vice-Governador, bem como de Prefeito e Vice-Prefeito.

Sobre este ponto, *data maxima venia*, entendo que deve sim ser aplicado o mesmo procedimento para os Estados e Municípios.

Uma regra dessa magnitude, a meu ver, não pode ser deixada ao alvêdrio de cada um dos estados e municípios que compõem a federação, sob pena de que, em plena matéria eleitoral, tenha-se a situação esdrúxula de cada câmara e assembléia legislando a seu modo sobre a forma das eleições a serem realizadas naqueles casos.

Como sabido, a bem da uniformidade que deve imperar nessa seara, a competência para legislar sobre direito eleitoral é especial e privativa da União, consoante o disposto no art. 22, I, da Constituição Federal, sendo que a autonomia municipal prevista no art. 30 da Carta Magna não se sobrepõe àquele ditame no regime federativo brasileiro.

O parâmetro adotado pela Constituição é permeado de razoabilidade, na medida em que evita a temeridade de se realizar eleições diretas muito próximas umas das outras – o que implicaria, em curto espaço de tempo, toda a movimentação que um pleito exige, tanto a nível de campanha, como de custos, tornando desproporcional a medida.

Neste ponto, vale ressaltar as palavras do próprio Ministro Cezar Pe-

luso, no voto proferido na citada Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4298:

Vê-se, logo, que a própria regra da eleição indireta, no âmbito federal, traz em si mesma, na *ratio iuris*, a demonstração de sua razoabilidade e proporcionalidade, enquanto constitui sensata resposta normativo-constitucional às demandas de uma excepcional conjuntura que, por seu decisivo ingrediente temporal, desaconselharia realização de eleição direta, com todos os seus pesados e intuitivos custos ao aparato administrativo e à própria sociedade. Sua adoção pelo Estado-membro significaria, na falta da norma ou modelo federal, uma sábia decisão política destinada a elidir as desproporcionais vicissitudes da aplicação da regra geral a um caso atípico.

Continuando, o Ministro esclarece ainda:

Depois, sabe-se que, como qualquer outro, o princípio constitucional do sufrágio direto deve ser realizado na maior medida possível, mas dentro das circunstâncias históricas e jurídicas vigentes, de modo que a situação excepcionalíssima de eleição para mandato residual, chamado “mandato-tampão”, de prazo exíguo, cujo termo até poderia inviabilizar o transcurso de todo o regular processo eleitoral direto, merece tratamento diferenciado, desde que razoável e proporcional. Ora, a adoção da eleição indireta, no caso de dupla vacância no último biênio do mandato, já aparece, em primeiro lugar, como adequada, pois é apta a promover o objetivo constitucional de uma eleição democrática; depois, revela-se ainda necessária, na medida em que se lhe não vislumbra alternativa igualmente célere, econômica, hábil e menos lesiva ao princípio excepcionado; e, por fim, não deixa de ser proporcional em sentido estrito, porque o grau de mutilação imposto a esse valor se afigura aceitável quando ponderado com os benefícios consequentes.

Em alguns casos, poder-se-ia ter o cúmulo de se realizar uma eleição para um mandato de tão curta duração, que causaria mesmo uma enorme balburdia em meio à sociedade. É que, ao se falar em último biênio, deve-se atentar para o fato de que a vacância pode se dar, por exemplo, a apenas três meses do fim do mandato, quando não menos que isso, e o resultado da eleição decorrente dessa vacância ser proclamado em meio à campanha eleitoral seguinte, uma vez que os eleitos deverão apenas completar o período de seus antecessores.

A democracia é um bem de valor incontestável, que não se afronta absolutamente nas eleições indiretas, haja vista que os representantes do legislativo também foram eleitos pelo povo e, na hipótese sob análise, os parlamentares estariam elegendo o representante do executivo em caráter excepcional, para o exercício de um breve mandato.

José Jairo Gomes¹ pronuncia-se pela adoção do princípio da simetria, e referindo às eleições indiretas, manifesta-se nos seguintes termos:

(...) do prisma prático, se a vacância ocorrer no último ano de mandato, haveria coincidência com o ano eleitoral, o que poderia prejudicar as atividades da Administração eleitoral, sendo ainda de se considerar a demasia de se realizarem, na mesma circunscrição, duas eleições diferentes no mesmo ano. (...)

Nem se diga que a excepcional realização de eleição indireta, caso fique vaga a Chefia do Executivo na segunda metade do período de mandato, fere a Constituição e o princípio democrático. Essa forma de eleição foi prevista no artigo 81, §1º, do diploma constitucional, além de ser acolhida em países indubitavelmente democráticos, como são os EUA.

Por outro lado, apesar de não ser o ideal em um regime de democracia plena, a verdade é que a eleição direta constitui princípio operativo ou técnica jurídica, cujo sentido é assegurar a estabilidade política, a governabilidade, o normal funcionamento das instituições democráticas, a continuidade dos serviços públicos, muitos dos quais de inegável essencialidade. E a adoção de tal técnica, em caráter restrito e excepcional, não chega sequer a arranhar a democracia. Pois esta constitui um modo coletivo de vida, na qual são enfeixados um conjunto de valores, princípios e instrumentos voltados à afirmação da vontade coletiva, da soberania popular e da harmoniosa convivência nos planos intersubjetivo e coletivo.

Demais disso, não se sustenta o argumento de que as eleições indiretas favorecem as práticas de corrupção como substrato para embasar a tese pró-eleições diretas.

Para se concluir isso, basta recordar o elevado número de cassações de mandatos levadas a efeito pela Justiça Eleitoral nos últimos tempos, em decorrência de práticas ilegais e abusivas perpetradas por maus políticos em campanhas eleitorais – o que, infelizmente, tem ocorrido com frequência crescente, seguidas, inclusive, pela realização de novas eleições.

Na verdade, essa cultura de ilegalidade e desmando, baseada exclusivamente nos interesses particulares dos candidatos que a professam, pode se manifestar em qualquer tipo de pleito, restando ao cidadão apenas a esperança de que a classe política se conscientize dos deveres assumidos perante os eleitores e de que o Judiciário continue cumprindo seu papel de combate à impunidade.

Outro prisma importante a ser apreciado diz respeito ao erário, pois a preparação e a realização de uma eleição exige dos cofres públicos cifras que

¹ Gomes, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

não se pode desconsiderar, sendo que cabe aos gestores públicos zelar ao máximo pela observância do princípio da economicidade, não se furtando a tal mister o próprio julgador, que, na hora de decidir, deve ponderar todas as conseqüências de seu julgamento, inclusive sob o aspecto econômico.

A jurisprudência mais recente do Tribunal Superior Eleitoral nesta seara é unânime, no sentido de que, no caso em tela, devem ser realizadas eleições indiretas. Senão, observe-se:

Mandado de Segurança. Resolução do Tribunal Regional. Determinação de eleições diretas. Cassação de prefeito e vice. Vacância no segundo biênio do mandato. Art. 81, § 1º, da Constituição Federal. Aplicação aos estados e municípios. Ordem concedida.

1. Aplica-se, aos estados e municípios, o disposto no art. 81, § 1º, da Constituição Federal, que determina a realização de eleição indireta, se ocorrer vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República nos dois últimos anos do mandato, independentemente da causa da vacância. Precedentes da Corte.

2. Ordem concedida para determinar a realização de eleições indiretas no Município de Poção/PE, a cargo do Poder Legislativo local.

(Mandado de Segurança nº 3643, Acórdão de 26/06/2008, Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: DJ - Diário da Justiça, Data 7/8/2008, Página 21)

Agravo regimental. Medida cautelar. Pedido. Atribuição. Efeito suspensivo. Recurso especial. Decisão regional. Determinação. Realização. Novas eleições diretas. Questão. Relevância. Aplicação. Art. 81, § 1º, da Constituição Federal. 1. O art. 81, § 1º, da Constituição Federal, ao prever a realização de eleições indiretas no segundo biênio dos mandatos a que se refere, é igualmente aplicável, por simetria, aos estados e municípios, independentemente da causa de vacância, eleitoral ou não eleitoral.

2. A autonomia municipal de que trata o art. 30 da Constituição Federal não se sobrepõe - no regime federativo brasileiro - à competência especial e privativa da União para legislar sobre direito eleitoral, expressamente prevista no art. 22, I, da Carta Magna.

3. Em razão da interpretação sistemática desses dispositivos, a lei reguladora das eleições - e por conseguinte do preenchimento dos cargos em razão de vacância - há de ser federal, em face da uniformidade da disciplina normativa, conforme preconizado na Constituição Federal.

4. Esse entendimento evita a movimentação da Justiça Eleitoral, quanto à inconveniência de organização de uma eleição direta, em momento em que já se encontra direcionada à realização do pleito subsequente.

Agravo regimental provido para deferir o pedido de liminar a fim de suspender as eleições diretas determinadas por Tribunal Regional Eleitoral.

(AGRAVO REGIMENTAL EM MEDIDA CAUTELAR nº 2303, Acórdão de 17/04/2008, Relator(a) Min. CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS, Publicação: DJ - Diário da Justiça, Data 05/06/2008, Página 30 RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 19, Tomo 3, Página 33)

Ante o exposto, voto pela realização de eleições indiretas no município de Sigefredo Pacheco.

E X T R A T O D A A T A

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL Nº 182-09.2010.6.18.0007 - CLASSE 3. ORIGEM: SIGEFREDO PACHÊCO-PI (7ª ZONA ELEITORAL - CAMPO MAIOR). RESUMO: AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL - PREFEITO E VICE-PREFEITA - ABUSO DE PODER POLÍTICO/ECONÔMICO - CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO - PROCEDÊNCIA - DESCONSTITUIÇÃO DOS DIPLOMAS DE PREFEITO E VICE-PREFEITA - APLICAÇÃO DE MULTA - INELEGIBILIDADE - NULIDADE DOS VOTOS - REALIZAÇÃO DE NOVAS ELEIÇÕES - RECURSO - PEDIDO DE REFORMA DA DECISÃO

Recorrentes: João Gomes Pereira Neto e Francisca de Araújo Matos Pereira, Prefeito e Vice-Prefeita de Sigefredo Pacheco-PI

Advogado: Dr. Sigifroi Moreno Filho

Recorrida: Coligação “SIGEFREDO PACHECO MERECE RESPEITO”, por seu representante

Advogados: Drs. Marcelo Nunes de Sousa Leal, Walber Coelho de Almeida Rodrigues e outros

Relator: Dr. Kassio Nunes Marques

Decisão: RESOLVEU o Tribunal, à unanimidade, nos termos do voto do relator e em consonância com o parecer ministerial exarado às fls. 692/707 dos autos, **rejeitar** a preliminar de julgamento *ultra petita* e as preliminares de **cerceamento de defesa:** **1)** pela impossibilidade de acesso aos autos durante o prazo estabelecido nas alegações finais; **2)** pelo indeferimento do pedido de perícia complementar no DVD; **3)** pela apresentação de CD sem qualquer via de gravação e sem a entrega de 2ª via aos recorrentes; **4)** por não lhes ter sido oportunizado indicar assistente técnico, bem como formular seus quesitos na perícia deferida pelo Juízo; **5)**

pela utilização de prova ilícita – gravação ambiental. Quanto à **preliminar de cerceamento de defesa** por impossibilidade de contraditar testemunhas referidas, **RESOLVEU** o Tribunal, à unanimidade, nos termos do voto do relator, **desconsiderar** o depoimento da testemunha Antônia Aragão de Araújo, sem, no entanto, decretar a nulidade da sentença, uma vez que o juiz não se utilizou do depoimento da mencionada testemunha para fundamentar sua decisão.

No **mérito**, **RESOLVEU** o Tribunal, à unanimidade, nos termos do voto do relator e em consonância parcial com o parecer ministerial, **conhecer** e **dar provimento parcial** ao recurso em análise, para **manter** a sentença de primeiro grau, na parte em que desconstituiu os mandatos de JOÃO GOMES PEREIRA NETO e FRANCISCA DE ARAÚJO MATOS PEREIRA, respectivamente, Prefeito e Vice-Prefeita de Sigefredo Pacheco-PI, eleitos no pleito de 2008, e na parte relativa à aplicação de multa e inelegibilidade ao Sr. JOÃO GOMES PEREIRA NETO; e **afastar** a condenação de inelegibilidade e a aplicação de multa da Sra. FRANCISCA DE ARAÚJO MATOS PEREIRA e **determinar**, ainda, a realização de novas eleições para Prefeito e Vice-Prefeito no referido município.

Quanto à modalidade da nova eleição, **RESOLVEU** o Tribunal, por maioria, nos termos do voto do relator e acorde com o parecer verbal do douto Procurador Regional Eleitoral Substituto, vencidos os Doutores Marcelo Carvalho Cavalcante de Oliveira e Valter Ferreira de Alencar Pires Rebelo, **determinar** a realização de **eleições diretas** para os cargos majoritários de Prefeito e Vice-Prefeito do município de Sigefredo Pacheco-PI, nos termos do art. 224 do Código Eleitoral.

Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador Raimundo Eufrásio Alves Filho.

Tomaram parte no julgamento os Excelentíssimos Senhores: Desembargador Haroldo Oliveira Rehem; Juízes Doutores – Marcelo Carvalho Cavalcante de Oliveira, Valter Ferreira de Alencar Pires Rebelo, Pedro de Alcântara da Silva Macêdo e Manoel de Sousa Dourado. Presente o Procurador Regional Eleitoral Substituto, Doutor Carlos Wagner Barbosa Guimarães.

SESSÃO DE 25.01.2011



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
DO ESTADO DO PIAUÍ

A C Ó R D Ã O Nº 195258
(02.08.2010)

**REGISTRO DE CANDIDATURA Nº 1952-58.2010.6.18.0000.
CLASSE 38. ORIGEM: TERESINA-PI. RESUMO: REGISTRO DE
CANDIDATURA - RRC - CANDIDATO - CARGO – SENADOR E
AIRC**

Requerente: Coligação “A FORÇA DO POVO” (PSC / PPS / DEM / PSDB)

Candidato: Heráclito de Sousa Fortes, Cargo Senador, Número 251

Advogados: Doutores José Eduardo Pereira Filho, Eduarda Mourão Eduardo Pereira de Miranda e outros

Impugnante: José Avelá Pereira Costa, candidato a Governador pelo Partido Social Liberal

Advogado: Dr. Antônio Lucimar dos Santos Filho

Impugnante: Partido Verde, por seu representante Cleanto Jales de Carvalho Neto

Advogados: Drs. Danilo de Maracaba Menezes, Rita de Cássia Leite Dias e outra

Impugnante: Ministério Público Eleitoral, pelo Procurador Regional Eleitoral

Relator: Dr. Luiz Gonzaga Soares Viana Filho

(APENSOS: REGISTRO DE CANDIDATURA Nº 1946-51.2010.6.18.0000. CLASSE 38. ORIGEM: TERESINA-PI. RESUMO: REGISTRO DE CANDIDATURA - RRC - CANDIDATO - CARGO - PRIMEIRO SUPLENTE DE SENADOR

Requerente: Coligação “A FORÇA DO POVO” (PSC / PPS / DEM / PSDB)

Candidato: Valter Alencar Filho, Cargo 1º Suplente Senador, Número 251

REGISTRO DE CANDIDATURA Nº 1951-73.2010.6.18.0000.

CLASSE 38. ORIGEM: TERESINA-PI. RESUMO: REGISTRO DE CANDIDATURA - RRC - CANDIDATO - CARGO - SEGUNDO SUPLENTE DE SENADOR

Requerente: Coligação “A FORÇA DO POVO” (PSC / PPS / DEM / PSDB)

Candidato: Marcos Antonio Parente Elvas Coelho, Cargo 2º Suplente Senador, Número 251)

REGISTROS DE CANDIDATURA. IMPUGNAÇÕES. SENADOR E SUPLENTE. ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA “H”, DA LC 64/90, COM A REDAÇÃO CONFERIDA PELA LC 135/10. APLICAÇÃO IMEDIATA DA LEI NOVA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ACESSIBILIDADE AOS CARGOS PÚBLICOS, DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E DA ANUALIDADE. CONDENAÇÃO EM AÇÃO POPULAR. PRINCÍPIO DA MÁXIMA EFETIVIDADE DA CONSTITUIÇÃO. INELEGIBILIDADE. TERMO INICIAL. COISA JULGADA OU DECISÃO COLEGIADA. PRAZO EXPIRADO. REQUISITOS LEGAIS PREENCHIDOS. REGISTROS DEFERIDOS.

1. Na ponderação entre as garantias individuais da presunção de inocência e da acessibilidade aos cargos públicos, de um lado, e os bens coletivos da moralidade para o exercício de mandato e da probidade administrativa (art. 14, § 9º, da CF), do outro, estes devem prevalecer no caso concreto, de modo a afastar da disputa eleitoral pessoas condenadas por órgãos judiciais colegiados, na forma da Lei Complementar n. 135/10.

2. Em se tratando de registro de candidatura, em que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade são aferidas, a cada eleição, no momento da análise dos pedidos, não há falar em violação aos princípios da irretroatividade das leis e da segurança jurídica, mas sim de aplicabilidade imediata da lei nova. Além disso, a LC 135/10 se limitou a regulamentar o art. 14, § 9º, da CF, com a redação conferida pela Emenda Constitucional de Revisão n. 4/94, sem alterar normas de processo eleitoral em sentido estrito.

3. Mesmo com a redação atual, a hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “h”, da Lei n. 64/90, se aplica aos casos de condenações impostas em ações populares nas quais se vislumbre finalidade eleitoral do ato praticado. Interpretação sistemática da Lei n. 64/90, à luz da jurisprudência consolidada do TSE e do art. 14, § 9º, da CF. Aplicação do princípio da máxima efetividade da Constituição.

4. O termo inicial do prazo de 8 (oito) anos previsto na letra “h”, do inciso I, do art. 1º, da Lei n. 64/90, quando se tratar de ação popular, é a data do respectivo trânsito em julgado ou da condenação proferida por órgão judicial colegiado, sem qualquer prorrogação ou reinício de contagem. Na espécie, publicada a condenação plural em 1999, a inelegibilidade se findou em 2007.

5. *Atendimento às formalidades legais exigidas para o registro de candidatura.*

6. *Registros deferidos.*

Vistos etc.

A C O R D A M os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, à unanimidade e nos termos do voto do relator, **homologar** a desistência da impugnação oferecida pelo Partido Verde e, com relação às demais impugnações, **rejeitar** a preliminar e as prejudiciais de mérito arguidas pela defesa, e, no **mérito, julgá-las improcedentes, deferindo** o pedido de registro formulado por Heráclito de Sousa Fortes, Valter Alencar Filho e Marcos Antônio Parente Elvas Coelho, com variações nominais HERÁCLITO FORTES, VALTER ALENCAR e MARCOS ELVAS, para os cargos de Senador e 1º e 2º Suplentes, respectivamente, pela Coligação “A Força do Povo”, cuja chapa será identificada pelo número 251.

Sala das Sessões do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, em Teresina, 02 de agosto de 2010.

DES. RAIMUNDO EUFRÁSIO ALVES FILHO
Presidente

DR. LUIZ GONZAGA SOARES VIANA FILHO
Relator

DR. MARCO AURÉLIO ADÃO
Procurador Regional Eleitoral

R E L A T Ó R I O

O JUIZ LUIZ GONZAGA SOARES VIANA FILHO (RELATOR): Senhor Presidente, Senhores Membros desta Egrégia Corte, Senhor Procurador Regional Eleitoral, Senhores Advogados e demais pessoas presentes.

Trata-se de pedido formulado pela Coligação “A Força do Povo”, solicitando o registro de candidatura dos Srs. Heráclito de Sousa Fortes, Valter

Alencar Filho e Marcos Antonio Parente Elvas Coelho, respectivamente, aos cargos de Senador e 1º e 2º suplentes, sob o número 251.

O pleito inicial fez-se acompanhar de documentação.

A Secretaria Judiciária prestou informações, atestando a regularidade do domicílio eleitoral e da filiação partidária e, ainda, a quitação eleitoral por parte dos pretensos candidatos.

Certificou-se que o pleito fora apresentado em tempo hábil, bem como que o DRAP da Coligação, a qual os pré-candidatos encontram-se vinculados, recebeu o número 1938-74.2010.6.18.0000 - Classe 38.

O candidato José Avelá Pereira Costa ajuizou ação de impugnação, aduzindo que o postulante ao cargo de Senador é inelegível, nos termos do disposto no art. 1º, I, “h”, da Lei Complementar nº 64/90, pois fora condenado, em sede de ação popular, por condutas lesivas ao patrimônio público, em decisão da 1ª Vara da Fazenda Pública de Teresina, confirmada pelo Tribunal de Justiça do Estado.

Sustentou que, a despeito da existência de decisão monocrática concedendo efeito suspensivo ao Recurso Extraordinário interposto em face do referido julgamento colegiado, a inelegibilidade não está suspensa, tendo em vista a impossibilidade do relator monocraticamente suspender o referido *decisum*, bem como por que não houve pedido expresso de suspensão da inelegibilidade.

Assinalou que o Colendo Tribunal Superior Eleitoral assentou que a Lei Complementar nº 64/90 é válida para as eleições de 2010, alcançando, inclusive, os candidatos condenados antes da publicação da norma.

Ante estes argumentos, requereu que fosse solicitado ao STF o envio de cópias das peças do processo 281.012, por meio digital, caso necessárias para o deslinde da causa e, ao final, a procedência da ação, indeferindo o pedido de registro da candidatura do Impugnado. Juntou documentos.

O Partido Verde – PV também apresentou impugnação, argumentando que o referido pretense candidato é inelegível, com base no artigo 1º, I, “h”, da Lei Complementar nº 64/90. Juntou documentos.

Por sua vez, na mesma linha, o Ministério Público Eleitoral ofereceu impugnação por considerar que o aspirante ao cargo de Senador está inelegível, ante a decisão colegiada do Tribunal de Justiça do Piauí que o

condenou, em ação popular, pela prática de atos caracterizadores de abuso de poder econômico e político em benefício pessoal, consistentes na utilização, enquanto Prefeito do Município de Teresina, de *slogan* (UNIDOS SEREMOS MAIS FORTES) e de *jingle* com a indevida promoção do seu nome, para divulgar ou simplesmente identificar obras e realizações da Prefeitura, em “pública e notória” violação do art. 37, § 1º, da Constituição Federal.

Destacou que o acórdão do Tribunal de Justiça foi proferido em 21.10.1996 e publicado no DJE em 23.03.1999, mas não houve ainda trânsito em julgado, pois pendente de apreciação o recurso extraordinário que tramita no Supremo Tribunal Federal.

Aduziu que, conforme entendimento do TSE, as inovações introduzidas pela Lei Complementar nº 135/2010 devem ser observadas nas eleições de 2010 e, ainda, que na análise das novas causas de inelegibilidade devem ser considerados os fatos e as decisões judiciais condenatórias anteriores à vigência da referida lei complementar. Salientou que não se trata de empreender aplicação retroativa à lei, pois a mesma está sendo aplicada em registros de candidatura posteriores à sua entrada em vigor, e não a registros de candidatura passados.

Asseverou que, como previsto no art. 1º, I, “h”, da Lei Complementar nº 64/90, com a nova redação, a partir da decisão colegiada que reconheça o abuso de poder político ou econômico do detentor de cargo na Administração Pública, vigora a causa de inelegibilidade, a qual tem efeito até o prazo de 8 (oito) anos após o trânsito em julgado da decisão.

Afirmou que, tendo em vista a condenação por órgão colegiado e, ainda, a concessão da cautelar concedendo efeito suspensivo ao recurso extraordinário, o registro de candidatura deve ser deferido sob condição resolutória, conforme prescrito no art. 26-C, § 2º, do multicitado diploma legal, e, caso a liminar ou a cautelar não sejam confirmadas pelo órgão colegiado competente do STF, bem como se for negado provimento ao recurso extraordinário, o registro ou o diploma eventualmente concedido seja desconstituído.

Por fim, solicitou que fosse requisitado, ao Juízo da 1ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública de Teresina certidão de objeto e pé da Ação Popular n. 5.591/91, bem como a sentença proferida no feito e o deferimento, em caráter *sub judice*, do registro de candidatura do impugnado, sob a con-

dição resolutória, nos termos do § 2º do art. 26-C da LC 64/90. Juntou documentos.

A Secretaria Judiciária certificou que as impugnações foram ofertadas tempestivamente.

A presidente do Partido Verde, Sra. Teresa dos Santos Sousa Britto, atravessou petição, alegando que sua agremiação partidária não tem interesse na ação, conforme ficou constatado em ata. Esclareceu que o advogado não possuía autorização para ajuizar a demanda.

Devidamente citado, o impugnado apresentou contestação. Alegou que, ao contrário do exposto pelo 1º impugnante, o Código de Processo Civil e o Regimento Interno do STF autorizam que o relator decida monocraticamente o pedido de suspensão dos efeitos da decisão e, ainda, que tal pleito pode ser postulado após a interposição do recurso, naqueles casos anteriores à edição da Lei Complementar nº 135/2010.

Aduziu, preliminarmente, que a concessão de efeito suspensivo ao Recurso Extraordinário impede a análise por esta Corte da presente demanda, uma vez que único fundamento dos impugnantes é uma decisão em ação popular que, apesar de sequer gerar inelegibilidade, está com seus efeitos suspensos e, ainda, que a ação de impugnação deve ser rejeitada de plano, ante a impossibilidade de haver sentença condicionada a ato futuro.

Outrossim, suscitou a: i) inconstitucionalidade parcial do art. 1º, I, “h”, da Lei Complementar nº 64/90, no que tange à desnecessidade do trânsito em julgado da decisão; ii) não aplicabilidade da Lei Complementar nº 135/10 às eleições de 2010, pois apesar de a lei estar em vigor, sua eficácia está constricta, em obediência ao princípio da anualidade no processo eleitoral; iii) não aplicabilidade da hipótese de inelegibilidade prevista na nova redação do referido dispositivo legal, uma vez que a situação do impugnado não é alcançada pelo texto da lei, pois, ao contrário do exigido pela norma, não ocupa cargo público em seu sentido estrito, sendo detentor de mandato eletivo, bem como que já houve o decurso de mais de oito anos entre a eleição em que foi diplomado quando praticou os atos supostamente lesivos e a eleição de 2010 ou, a depender da interpretação que se empreenda à lei, o decurso de mais de oito anos entre a condenação sofrida e as eleições que se avizinham e, ainda, porque seria imprescindível a finalidade eleitoral do ato lesivo nas condenações em ação popular para a configuração da hipótese, o que não ocorreu *in casu*.

Frisou que qualquer que seja a interpretação para a fixação do *dies a quo* da inelegibilidade, o dispositivo legal não se aplica ao impugnado: 1) se for considerada a eleição em que fora eleito para o mandato que exercia quando da prática dos atos supostamente lesivos, em 1988, sua condição de inelegibilidade findou em 1996; 2) se considerada a data de prolação da sentença que julgou procedente a ação popular, em 1996, sua condição de inelegibilidade findou em 2004; e 3) se considerada a data em que foi publicado o acórdão, em 1999, sua condição de inelegibilidade findou em 2007.

Por fim, pugnou pela rejeição de plano da impugnação ou, caso não seja esse o entendimento, pela declaração da inconstitucionalidade parcial do dispositivo mencionado e, ultrapassada essa questão, que sejam declaradas inaplicáveis às eleições de outubro de 2010 as disposições da Lei Complementar nº 135/10 e, no mérito, a improcedência da ação de impugnação e, conseqüentemente, deferido em definitivo o registro da candidatura. Juntou documentos.

Atestou-se que as contestações foram apresentadas tempestivamente.

Visando instruir o feito devidamente, este Relator determinou a realização de diligências, as quais foram devidamente atendidas e, ainda, que a Presidente do PV fosse notificada para providenciar a regularidade de representação na petição de desistência, tendo em vista que a mesma não fora subscrita por advogado

Em atenção ao despacho do Relator e para fins de sanear o referido defeito de representação, foi providenciada a juntada de instrumento procuratório.

Os pedidos de diligências solicitados pelas partes restringiram-se à: i) solicitação de requisição ao STF de envio de cópia de peças do processo nº 281.012, caso imprescindíveis ao deslinde da causa, já tendo sido as necessárias colacionadas aos autos; ii) requisição, ao Juízo da 1ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública de Teresina, de certidão de objeto e pé da Ação Popular nº 5.591/91, o que não é possível uma vez que os autos encontram-se no STF e nem é necessário, já que não há controvérsia sobre o andamento do recurso extraordinário; e iii) requisição de cópia da sentença proferida nos autos da Ação Popular, a qual fora devidamente juntada aos autos pelo impugnado.

A matéria é eminentemente jurídica.

É o relatório.

V O T O

O JUIZ LUIZ GONZAGA SOARES VIANA FILHO (RELATOR): Senhor Presidente,

Preliminar de rejeição sumária das impugnações

Aduz o impugnado que as ações de impugnação devem ser indeferidas de plano, em razão do efeito suspensivo concedido pelo Min. Gilmar Mendes ao Recurso Extraordinário n. 281.012, manejado contra o acórdão prolatado na ação popular n. 5591/91, que serve de fundamento para as ações impugnatórias.

Todavia, o aludido argumento é insustentável, pois o próprio art. 26-C, da Lei Complementar n. 64/90, invocado pelo impugnado para pedir o efeito suspensivo no STF, deixa claro que somente a inelegibilidade fica suspensa, não havendo qualquer impedimento para o trâmite do pedido de registro e da respectiva ação impugnatória, que devem transcorrer normalmente, sendo depois desconstituídos o registro ou o diploma eventualmente concedidos ao impugnado, acaso mantida a condenação de que derivou a inelegibilidade ou se revogada a suspensão liminar:

Art. 26-C. O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas *d, e, h, j, l e n* do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.

§ 1º Conferido efeito suspensivo, o julgamento do recurso terá prioridade sobre todos os demais, à exceção dos de mandado de segurança e de *habeas corpus*.

§ 2º Mantida a condenação de que derivou a inelegibilidade ou revogada a suspensão liminar mencionada no *caput*, serão desconstituídos o registro ou o diploma eventualmente concedidos ao recorrente.

§ 3º A prática de atos manifestamente protelatórios por parte da defesa, ao longo da tramitação do recurso, acarretará a revogação do efeito suspensivo.

Pelo exposto, rejeito a preliminar.

Primeira prejudicial de mérito: inconstitucionalidade parcial da alínea “h” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/90, com a redação conferida pela LC 135/10

Alega o impugnado que a nova redação da citada alínea “h”, no ponto em que prescreve inelegibilidade a partir da decisão de órgão judicial colegiado, sem o prévio trânsito em julgado, viola os princípios constitucionais da acessibilidade aos cargos eletivos e da presunção de inocência.

Todavia, entendo que não há inconstitucionalidade.

É sabido que não existem princípios constitucionais absolutos. Até mesmo o direito à vida é mitigado em caso de guerra declarada (art. 5º, XLVII, letra a, da Constituição). É garantido o direito de propriedade (XXII), mas ela deve atender à sua função social (XXIII), sob pena de desapropriação (XXIV). É livre a manifestação do pensamento (IV), mas é assegurado o direito de resposta (V). É livre a expressão de atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (IX), mas deve ser respeitada a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas (X). A casa é o asilo inviolável do indivíduo, mas pode ser invadida sem o seu consentimento em caso de flagrante delito ou desastre (XI) etc.

De acordo com a melhor doutrina acerca da interpretação e aplicação da Constituição, os princípios e garantias constitucionais devem ser sempre sopesados através de um juízo de proporcionalidade, aferindo-se qual deve prevalecer em uma dada situação fática em que houver colisão.

Outrossim, além do choque entre direitos fundamentais, não raro ocorre o atrito entre um direito fundamental individual e bens jurídicos coletivos tutelados pela Constituição. Confira-se, a respeito do tema, a doutrina de EDILSON PEREIRA DE FARIAS, “Colisão de Direitos”, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1996, pág. 94:

Sucedem a colisão entre os direitos fundamentais e outros valores constitucionais quando interesses individuais (tutelados por direitos fundamentais) contrapõem-se a interesses da comunidade, reconhecidos também pela constituição, tais como: saúde pública, integridade territorial, família, patrimônio cultural, segurança pública e outros.

Os interesses comunitários relevantes não são todos e quaisquer bens jurídicos, são exclusivamente aqueles bens coletivos protegidos pela constituição. Somente a necessidade de salvaguardar estes últimos justifica a restrição de direitos fundamentais quando colidentes com valores comunitários.

Neste mesmo sentido, e enumerando exemplos da referida espécie de

conflito, J.J. GOMES CANOTILHO, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, Coimbra, Editora Almedina, 1999, págs. 1.192/1.193:

Podem existir conflitos entre direitos fundamentais e bens jurídicos da comunidade. Não se trata de qualquer ‘valor’, ‘interesse’, ‘exigência’, ‘imperativo da comunidade’, mas sim de um bem jurídico. Exige-se, pois, um objecto (material ou imaterial) valioso (bem) considerado como digno de protecção, jurídica e constitucionalmente garantido.

(...).

A protecção do bem ‘defesa nacional’, a cargo do Estado, conduz à colisão com alguns direitos fundamentais, como, por exemplo, a liberdade partidária (art. 275.º/4) ou o direito à objecção de consciência (cfr. Art. 276.º/4). O bem ‘ordem constitucional democrática’ pode levar à suspensão do exercício de certos direitos fundamentais (cfr. Art. 19.º). O bem ‘segurança pública’ legitima certas restrições ao direito de liberdade e à segurança pessoal, designadamente através da instituição de medidas privativas de liberdade (arts. 27.º e 28.º).

Portanto, como se observa, em determinados casos, a defesa de um interesse coletivo justifica perfeitamente a restrição a um direito individual, ambos consagrados no texto constitucional.

Desse modo, indaga-se: o que deve prevalecer na ponderação de valores: o direito individual de candidatar-se ou o direito de toda a coletividade de não ver habilitado para a disputa a um mandato público alguém condenado em segunda instância por prática de ato de improbidade, cassado por corrupção eleitoral ou demitido do serviço público por falta disciplinar grave?

Note-se que o mestre CANOTILHO se refere à “ordem constitucional democrática” como um bem jurídico coletivo que justifica restrições a direitos individuais. Pois bem, na ordem constitucional democrática brasileira, encontra-se regra clara (art. 14, § 9º, da CF), exigindo do legislador infraconstitucional a instituição de hipóteses de inelegibilidade baseadas na vida progressiva, em defesa de **bens coletivos** pertinentes à moralidade para o exercício de mandato e à probidade administrativa, que devem se sobrepor ao interesse individual de alguém condenado em segunda instância, por exemplo.

No que se refere à presunção de inocência, entendo que, embora de fato irradie efeitos às outras esferas, como entendeu o STF ao julgar a ADPF 144, é um instituto eminentemente penal, como se extrai do expresso teor do art. 5º do inciso LVII: “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”. E mesmo naquela esfera admite temperamentos, como a prisão preventiva.

Veja-se que somente a alínea “e” da Lei Complementar 64/90, com a redação da LC 135/10, se refere à instância penal. As outras letras, dentre as quais a alínea “h”, se reportam a condenações cíveis. Ademais, o novo texto das alíneas não decreta que ninguém é culpado, pois não implica condenação nas respectivas ações, mas apenas afasta do prélio eleitoral pessoas cuja vida pregressa, maculada por condenações impostas por órgãos judiciais colegiados, por conselhos de ética da respectiva entidade profissional, por órgãos administrativos disciplinares, dentre outros, não recomenda a sua habilitação para a disputa, na forma do art. 14, § 9º, da CF/88, já referido.

Na verdade, a LC 135/10 vem com um atraso injustificável de dezesseis anos, porquanto o § 9º do art. 14 da Constituição, com a redação conferida após o pela Emenda Constitucional de Revisão n. 4 de 1994, passou a dizer desde então que lei complementar deveria estabelecer “*outros casos de inelegibilidade a fim de proteger a probidade administrativa e a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato*”.

Tal dispositivo careceu de regulamentação por todos esses anos e só foi efetivamente implementado por um projeto de lei de iniciativa popular que reuniu mais de um milhão e meio de assinaturas e que resultou na LC 135/10. A insatisfação do povo com os sucessivos escândalos políticos noticiados constantemente nos meios de comunicação motivou a elaboração do projeto e impôs a sua aprovação e sanção.

Atente-se também que desde a redação original da LC 64/90 existem casos de inelegibilidade que sequer exigem decisão judicial, muito menos, portanto, trânsito em julgado, como a rejeição das contas de agentes públicos (alínea “g”) e os casos de dirigentes de estabelecimentos de crédito liquidados ou em liquidação (“i”).

Não se pode, pois, ignorar todos esses fatos e simplesmente considerar inconstitucional a lei com base no princípio da presunção de inocência, que deve ser mitigado, na espécie, diante os princípios da proteção à probidade administrativa e à moralidade para o exercício de mandato, ambos de natureza coletiva, que, em última análise, garantem o próprio princípio democrático, base do Estado de Direito brasileiro (art. 1º da CF/88).

Do exposto, rejeito a prejudicial de inconstitucionalidade parcial da alínea “h” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/90.

Segunda prejudicial de mérito: não aplicabilidade da LC 135/2010 às eleições deste ano (suposta violação ao art. 16 da Constituição Federal)

Também não procede o argumento de que a indigitada lei não poderia ser aplicada às eleições de 2010, por violação ao princípio da anualidade estampado no art. 16 da Constituição Federal, porque não se trata, aqui, de inovações nas regras do processo eleitoral, mas somente de regulamentação de hipóteses de inelegibilidade já estampadas no próprio texto Constitucional (art. 14, § 9º, da Constituição).

Com esse mesmo fundamento, o colendo TSE, analisando a Consulta n. 11.173, DJU 9/7/1990, determinou a aplicação do texto original da Lei Complementar n. 64/1990 às eleições daquele ano, como notícia JOEL J. CÂNDIDO, que, mesmo entendendo tratar-se, na sua visão pessoal, de alteração de regra de processo eleitoral *stricto sensu*, aponta argumentos que justificam a aplicação imediata da lei:

Discutiu-se, por ocasião de sua edição, sua eficácia imediata frente ao disposto no art. 16 da Constituição Federal. Embora evidentemente trate ela do processo eleitoral *stricto sensu*, que começa com a convenção de escolha dos candidatos e termina com a diplomação, passando pelo registro dos candidatos, propaganda, medidas preliminares à votação e à apuração, bem como pela própria votação e apuração, desde logo foi autorizada sua vigência pela jurisprudência, porquanto a extensão do referido artigo constitucional atinge, somente, as leis temporárias, editadas para uma ou outra eleição, não se referindo às normas destinadas indistintamente a todos os pleitos, como esta, de natureza permanente. Pode-se afirmar, ainda, que por ser lei versando sobre assunto eminentemente constitucional [art. 14, § 9º], com regras de Direito Público, exclusivamente, de força cogente *erga omnes*, sua aplicabilidade é imediata, atingindo, inclusive, fatos ocorridos antes de sua vigência temporal. (Direito Eleitoral Brasileiro, Bauru-SP, 14ª edição, Edipro, 2010, pág. 122).

Leia-se a decisão do TSE relativa ao pleito de 1990, *verbis*:

INELEGIBILIDADE. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. ORDEM DOS ADVOGADOS - OAB. PRESIDENTES E DEMAIS MEMBROS DAS DIRETORIAS DOS CONSELHOS E SUBSEÇÕES. VIGÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR N. 64/90. Aplicação imediata do citado diploma (art. 1, II, g), por se tratar da edição da lei complementar, exigida pela Constituição (art. 14, parágrafo 9) sem configurar alteração do processo eleitoral, vedada pelo art. 16 da mesma Carta. Devem afastar-se de suas atividades, quatro meses antes do pleito, os ocupantes de cargo ou função de direção, nas entidades representativas de classe, de que trata a letra "g" do item II do art. 1 da lei complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, entre as quais se compreende a OAB. (CONSULTA nº 11173, Resolução nº 16551 de 31/05/1990, Relator(a) Min. LUIZ OCTÁVIO P. E ALBUQUERQUE GALLOTTI, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Data 09/07/1990, Página 6633 RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 2, Tomo 1, Página 370)

Do mesmo modo, a fim de manter a coerência com o que ficou decidido em 1990, o egrégio TSE já se manifestou sobre a aplicação da Lei Complementar n. 135/2010 às eleições gerais deste ano, ao responder às Consultas 1147/DF e 1120/DF. Colha-se, a respeito do tema, a notícia divulgada no sítio oficial do TSE em 10/06/2010:

TSE responde consulta e Lei da Ficha Limpa será aplicada nas eleições de 2010

10 de junho de 2010 - 22h37

O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) respondeu uma consulta nesta quinta-feira (10) e, por maioria de votos, firmou entendimento no sentido de que a Lei Complementar 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, pode ser aplicada a partir das eleições deste ano.

(...).

Voto

Em seu voto, o relator da consulta, ministro Hamilton Carvalhido observou que primeiramente seria necessário analisar a definição de processo eleitoral, ou seja, quando se dá o seu início e o seu final para então responder a consulta. Em sua opinião, “o processo eleitoral não abarca todo o direito eleitoral, mas apenas o conjunto de atos necessários ao funcionamento das eleições por meio do sufrágio eleitoral”.

Com esse entendimento, o ministro votou no sentido de que a Lei da Ficha Limpa não altera o processo eleitoral pelo fato de ter entrado em vigor antes do seu início e, portanto, não se enquadra no que prevê o artigo 16 da Constituição.

Ele lembrou situação análoga em que o TSE respondeu a Consulta 11173 há 20 anos, feita pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) sobre a aplicabilidade da Lei Complementar 64/90. Isso porque esta lei determinou que os membros da OAB que pretendem se candidatar a cargo eletivo devem se afastar de suas atividades nos quatro meses anteriores à eleição, sob pena de se tornarem inelegíveis. A OAB queria saber se a lei valeria para aquele ano.

Na ocasião do julgamento, o Plenário do TSE decidiu que a lei complementar passou a vigorar na data de sua publicação devendo então ter aplicação imediata.

Moralidade

O ministro também fez referência ao artigo 14, parágrafo 9º da Constituição Federal, segundo o qual lei complementar deveria ser criada com o objetivo de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Ele destacou precedentes segundo os quais os princípios da moralidade e probidade devem ser preservados por meio da atividade jurisdicional em geral e, em particular, por meio da atuação dos órgãos da Justiça Eleitoral já que se trata de princípio que interessa máxima e diretamente a definição dos que podem concorrer a cargos eletivos.

Citou ainda que a existência de eventuais condenações criminais é de maior relevância para a jurisdição eleitoral avaliando se o postulante ao cargo legislativo reúne as condições legais exigidas.

Ele finalizou o voto ao responder a consulta e afirmar que “a lei tem aplicação nas eleições de 2010”. Seu voto foi acompanhado pelos ministros Arnaldo Versiani, Cármen Lúcia Antunes Rocha, Aldir Passarinho Junior, Marcelo Ribeiro e também pelo presidente da Corte, ministro Ricardo Lewandowski.

O presidente da Corte também fez referência ao princípio da moralidade ao afirmar que “esta lei homenageia os princípios mais caros que representam a própria base do princípio republicano que é a probidade e a moralidade administrativa, no que tange às eleições e àqueles que pretendem se candidatar a cargos públicos”.

O ministro Marcelo Ribeiro afirmou que seu voto, a favor da aplicação da Lei da Ficha Limpa já nas eleições de 2010, não tem origem em convicções pessoais, tendo adotado este posicionamento em prestígio a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que entende não ser a lei de inelegibilidades alteradora do processo eleitoral, e, desta forma, optou por preservar a segurança jurídica.

Outrossim, não se pode alegar violação, pela LC 135/10, ao princípio da irretroatividade das leis e à segurança jurídica, pois não se cuida de retroação vedada, mas, sim, de aplicação imediata da lei nova, porquanto as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade são aferidas a cada nova eleição, no momento da análise dos pedidos de registro, *verbis*:

Inelegibilidade. Rejeição de contas. 1. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas a cada eleição, na conformidade das regras aplicáveis no pleito, não cabendo cogitar-se de coisa julgada, direito adquirido ou segurança jurídica. (...). (Agravamento Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 32158, Acórdão de 25/11/2008, Relator(a) Min. EROS ROBERTO GRAU, Relator(a) designado(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 25/11/2008).

(...). 2. As condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade são aferidas a cada pedido de registro do candidato perante a Justiça Eleitoral, não podendo ser invocado eventual deferimento atinente à eleição pretérita. (...). (Agravamento Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 31511, Acórdão de 06/10/2008, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 6/10/2008).

Com esses fundamentos, também rejeito a prejudicial de não aplicação da Lei Complementar n. 135/10 às eleições desse ano.

Mérito:

I - Enquadramento do caso na hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, alínea “h”, da Lei Complementar n. 64/90

Alega o impugnado que a inelegibilidade prevista na letra “h” da LC 64/90 não se aplica a condenação imposta em ação popular, como querem os impugnantes.

O tema é interessante e, como se verá, a conclusão interpretativa a que se chegue, sobretudo após a alteração introduzida no dispositivo pela LC 135/10, resultará na preservação da efetividade do § 9º do art. 14 da Constituição Federal ou no seu total esvaziamento.

Passo à análise detalhada da matéria.

É certo que a redação anterior da alínea “h” não fazia qualquer referência a “eleições”, e agora o faz. É igualmente sabido que alguns autores, como JOEL J. CÂNDIDO (ob. cit., págs. 131 e 139) e JOSÉ JAIR GOMES (Direito Eleitoral, Belo Horizonte, Del Rey, 4ª ed., 2000, págs. 164/165), mesmo considerando a redação revogada, já identificavam na letra “h” a mesma hipótese da letra “d”, ou seja, abuso de poder praticado em uma determinada campanha eleitoral, a ser apurado através de AIJE (Ação de Investigação Judicial Eleitoral), sendo diversos apenas os destinatários (na letra “d”, seria o candidato, agente público ou não; na letra “h”, o agente público, candidato ou não). Colha-se trecho da obra de JOSÉ J. GOMES:

A regra constante da presente alínea ‘h’ possui, na essência, o mesmo sentido da alínea ‘d’, analisada no item anterior. Ambas cuidam de abuso de poder manejado em prol de candidatura. A diferença está em que, enquanto naquela se objetiva sancionar os beneficiários da conduta abusiva tornando-os inelegíveis ‘para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados’, na alínea ‘h’ visa-se sancionar os ‘detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional’ que, abusando dos poderes econômico ou político que defluem dos cargos que ocupam ou das funções que exercem, beneficiem a si próprios ou a terceiros no pleito eleitoral. (...). Para que seja imposta a sanção de inelegibilidade, é necessário que o abuso de poder atinja a normalidade ou a legitimidade das eleições. Em outras palavras, exige-se a demonstração de potencialidade lesiva.

Noutras palavras, pode-se deduzir que, no entendimento dos ditos

autores, as condenações em ações populares não geram a inelegibilidade prevista na letra “h”, pois esta pressupõe uma campanha eleitoral em curso e a apuração por meio de Ação de Investigação Judicial Eleitoral.

Todavia, esse entendimento contraria a jurisprudência consolidada no TSE há quase duas décadas, pela qual a inelegibilidade da letra “h” se aplica, sim, nos casos de condenações impostas em ações populares, bastando que se vislumbre, no ato ilícito praticado pelo agente público, finalidade eleitoral, *verbis*:

AGRAVO REGIMENTAL. INELEGIBILIDADE: LEI COMPLEMENTAR N. 64/90, ART. 1, I, “H”. A jurisprudência da corte tem sido no sentido de que a condenação em ação popular faz incorrer o condenado na inelegibilidade da letra “h” do inciso i do art. 1 da lei das inelegibilidades. Agravo regimental a que se nega provimento. (AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 10635, Acórdão nº 12978 de 01/10/1992, Relator(a) Min. CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 01/10/1992, Página 1)

RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. CANDIDATO CONDENADO EM AÇÃO POPULAR POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Não é de se ter por inelegível o candidato nos moldes do art. 1, inciso I, alínea “h”, da LC n. 64/90, quando o ato ensejador da condenação em ação popular por improbidade administrativa não foi praticado com fins eleitorais. Recurso não conhecido. (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 13141, Acórdão nº 13141 de 25/09/1996, Relator(a) Min. ILMAR NASCIMENTO GALVÃO, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 25/09/1996). Idem: RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 13135, Acórdão nº 13135 de 04/03/1997, Relator(a) Min. ILMAR NASCIMENTO GALVÃO, Publicação: RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 9, Tomo 1, Página 127 PSESS - Publicado em Sessão, Data 04/03/1997.

RECURSO ORDINÁRIO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE. REGISTRO DE CANDIDATURA. CANDIDATO CONDENADO EM AÇÃO POPULAR POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INELEGIBILIDADE DO ART. 1, I, “H”, DA LC 64/90, SÓ QUANDO FOREM PRATICADOS ATOS COM FINS ELEITORAIS. RECURSO NAO PROVIDO. (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 15406, Acórdão nº 15406 de 31/08/1998, Relator(a) Min. WALTER RAMOS DA COSTA PORTO, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 31/08/1998).

INELEGIBILIDADE. AÇÃO POPULAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. A CONDENAÇÃO A RESSARCIR O ERÁRIO, EM AÇÃO POPULAR OU EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA NÃO CONDUZ, POR SI, A INELEGIBILIDADE. (RECURSO ORDINÁRIO nº 201, Acórdão nº 201 de 02/09/1998, Relator(a) Min. EDUARDO ANDRADE RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão,

Data 02/09/1998 RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 10, Tomo 4, P. 101).

REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. LC Nº 64/90, ART. 1º, I, ALÍNEAS E, G E H. Declarada a prescrição retroativa pela decisão penal condenatória, não há cogitar de inelegibilidade. É de se afastar a inelegibilidade, também, quando o ato de desaprovação das contas anuais do ex-prefeito não foi submetido ao crivo do órgão legislativo. **A condenação em ação popular, para configurar inelegibilidade, há de estar vinculada a atos com finalidade eleitoral.** Recurso especial não conhecido. (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 16633, Acórdão nº 16633 de 27/09/2000, Relator(a) Min. JACY GARCIA VIEIRA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 27/09/2000).

RECURSO ESPECIAL. REGISTRO. CANDIDATURA. CONDENAÇÃO. AÇÃO POPULAR. RESSARCIMENTO. ERÁRIO. VIDA PREGRESSA. INELEGIBILIDADE. AUSÊNCIA. APLICAÇÃO. SÚMULA-TSE Nº 13. SUSPENSÃO. DIREITOS POLÍTICOS. EFEITOS AUTOMÁTICOS. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO POPULAR. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INSTITUTOS DIVERSOS. NÃO-INCIDÊNCIA. ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA h, DA LC Nº 64/90. NECESSIDADE. FINALIDADE ELEITORAL. ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA g, DA LC Nº 64/90. NÃO-CARACTERIZAÇÃO. 1. A simples condenação em ação popular não gera inelegibilidade por vida pregressa, por não ser auto-aplicável o § 9º, art. 14, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94, nos termos da Súmula-TSE nº 13. 2. O objeto da ação popular é a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, bem como a condenação do responsável pelo ato ao pagamento de perdas e danos (arts. 1º e 11 da Lei nº 4.717/65). Dessa maneira, não se inclui, entre as finalidades da ação popular, a cominação de sanção de suspensão de direitos políticos, por ato de improbidade administrativa. **Por conseguinte, condenação a ressarcimento do erário em ação popular não conduz, por si só, à inelegibilidade.** 3. A ação popular e a ação por improbidade administrativa são institutos diversos. 4. A sanção de suspensão dos direitos políticos, por meio de ação de improbidade administrativa, não possui natureza penal e depende de aplicação expressa e motivada por parte do juízo competente, estando condicionada a sua efetividade ao trânsito em julgado da sentença condenatória, consoante expressa previsão legal do art. 20 da Lei nº 8.429/92. 5. **Para estar caracterizada a inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea h, é imprescindível a finalidade eleitoral.** 6. A ação popular não é pressuposto da inelegibilidade descrita no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/90. 7. Negado provimento ao recurso. (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 23347, Acórdão nº 23347 de 22/09/2004, Relator(a) Min. CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 22/9/2004 RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 17, Tomo 1, Página 179).

RECURSO ESPECIAL. AGRAVO REGIMENTAL. REGISTRO. CANDIDATO. PREFEITO. TRAMITAÇÃO. **AÇÃO POPULAR.**

INSUFICIÊNCIA. CARACTERIZAÇÃO. INELEGIBILIDADE. COMPETÊNCIA. CÂMARA MUNICIPAL. REJEIÇÃO. CONTAS. EXPEDIÇÃO. DECRETO LEGISLATIVO. 1. A propositura de ação civil pública não é suficiente à configuração de inelegibilidade. Além do mais, **a condenação do agente público em vista de ação dessa natureza somente teria repercussão em seus direitos políticos se os atos por ele praticados tivessem finalidade eleitoral, como indicam os precedentes**: Acórdão nº 201, de 2.9.98, RO nº 201, rel. Ministro Eduardo Ribeiro; Acórdão nº 16.633, de 27.9.2000, REspe nº 16.633, rel. Ministro Garcia Vieira; e Acórdão nº 17.653, de 21.11.2000, AgRgREspe nº 17.653, rel. Ministro Maurício Corrêa. 2. A jurisprudência do TSE não deixa dúvida quanto à exigibilidade de decreto legislativo expedido pela Câmara Municipal para que seja configurada a rejeição das contas de prefeito, a exemplo das seguintes decisões: Acórdão nº 20.201, de 19.2.2002, REspe nº 20.201, rel. Ministro Sepúlveda Pertence; Acórdão nº 12.836, de 28.9.92, REspe nº 10.643, rel. Ministro Eduardo Alckmin; e Acórdão nº 20.150, de 19.9.2002, REspe nº 20.150, rel. Ministro Sepúlveda Pertence. (AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 23743, Acórdão nº 23743 de 07/10/2004, Relator(a) Min. CARLOS EDUARDO CAPUTO BAS-TOS, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 07/10/2004).

Inclusive, ao analisar casos idênticos ao dos presentes autos, em que o ato praticado pelo agente público, tomado como fundamento para a condenação na ação popular, feriu o princípio da impessoalidade na divulgação dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos (art. 37, § 1º, CF), com o uso de nomes, símbolos ou imagens em nítida promoção pessoal perpetrada com recursos públicos, a inelegibilidade foi prontamente reconhecida pelo TSE, com base na alínea “h” do inciso I do art. 1º da LC 64/90, como se vê dos seguintes precedentes:

REGISTRO DE CANDIDATO. INELEGIBILIDADE. LC N. 64/90, ART. 1, I, “H”. AÇÃO POPULAR. CONDENAÇÃO. TRÂNSITO EM JULGADO. MUNICÍPIO. PUBLICIDADE. PROMOÇÃO PESSOAL. ATOS LESIVOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E A MORALIDADE ADMINISTRATIVA. CF, ART. 37, PARÁGRAFO 1º. VEDAÇÃO. São lesivos ao patrimônio público e a moralidade administrativa, os atos de publicidade do Município nos quais constam o nome do prefeito e seu logotipo da campanha política anterior, porque expressamente vedados pelo art. 37, parágrafo 1º da Constituição Federal. Existindo condenação com trânsito em julgado, em ação popular, incide o responsável na inelegibilidade da alínea “h” do inciso I do art. 1º da LC n. 64/90. Recursos a que se nega provimento. Rejeitada a preliminar de intempestividade. (RECURSO ORDINÁRIO nº 12159, Acórdão nº 12159 de 16/08/1994, Relator(a) Min. CID FLAQUER SCARTEZZINI, Publicação: RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 6, Tomo 4, Página 285 PSESS - Publicado em Sessão, Data 16/08/1994).

RECURSO ESPECIAL. AGRAVO REGIMENTAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. AÇÃO POPULAR. CONDENAÇÃO. INELEGIBILIDADE. ARTIGO 1º, INCISO I, ALÍNEA H, DA LC Nº 64/90. 1. É vedado o uso de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (art. 37, caput, e § 1º da Constituição Federal). 2. A utilização indevida de publicação oficial para promoção pessoal, apurada em ação popular transitada em julgado, revela desvio de função no exercício do cargo público, sendo suficiente à declaração de inelegibilidade do candidato. Precedentes. Agravo regimental desprovido. (AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 17653, Acórdão nº 17653 de 21/11/2000, Relator(a) Min. MAURÍCIO JOSÉ CORRÊA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 21/11/2000 RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 12, Tomo 3, P. 262).

Tal entendimento se impõe e merece ser preservado, pois, se o abuso de poder for praticado por um agente público durante uma campanha eleitoral, já irá incidir a regra prevista na letra “d”, sendo despiciendo invocar a letra “h”, que prescinde de processo eleitoral em curso, conforme entendimento do TSE, *verbis*:

INELEGIBILIDADE. ABUSO DE PODER POLITICO. Para configurar-se a hipótese da letra “h” do item I do artigo 1 da LC 64, o abuso deve vincular-se a finalidades eleitorais, embora não a um concreto processo eleitoral em curso, o que corresponde à previsão da letra “d” do mesmo dispositivo. (...). (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 13138, Acórdão nº 13138 de 23/09/1996, Relator(a) Min. EDUARDO ANDRADE RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 23/09/1996)

Comungam com esse entendimento jurisprudencial do TSE os preclaros doutrinadores EDSON DE RESENDE CASTRO, Teoria e Prática do Direito Eleitoral, Belo Horizonte, Ed. Del Rey, 5ª ed., 2010, pág. 194, e VERA MARIA NUNES MICHELS, Direito Eleitoral – Análise panorâmica de acordo com a Lei n. 9.504/97, Porto Alegre, Livraria do Advogado, p. 108. Leia-se o escólio do primeiro, ao comentar a alínea “h” da Lei das Inelegibilidades:

Neste caso, como a inelegibilidade decorre do desvio de conduta do agente público, não haverá necessidade de ser ele praticado durante a campanha eleitoral. Basta que o agente se utilize das prerrogativas de seu cargo, do poder da administração, para obter ganhos eleitorais, ainda que futuros, para que se caracterize a hipótese. O bem jurídico protegido, neste caso, é a moralidade administrativa e a probidade no exercício da função (art. 14, § 9º, da CF), diferentemente do abuso de poder praticado pelo candidato e seus apoiadores (alínea “d”), quan-

do a inelegibilidade tem como suporte constitucional a necessidade de assegurar-se a normalidade e a legitimidade das eleições. Se a inelegibilidade desta alínea “h” (abuso de poder na administração pública) não se prende ao valor constitucional normalidade/legitimidade do pleito, não se faz necessário que a conduta abusiva tenha o potencial de desequilibrar a disputa, bastando que se fira a probidade e a moralidade administrativas.

De se vê, portanto, que a necessária vinculação da letra “h” a um processo eleitoral em curso e à apuração mediante AIJE significaria tornar letra morta não apenas o próprio dispositivo, mas também a sua matriz constitucional (art. 14, § 9º):

Art. 14. (...).

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Da leitura do dispositivo acima transcrito, vê-se que a Constituição busca proteger contra a influência do poder econômico e contra o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta: i) a probidade administrativa e a moralidade para o exercício de mandato (hipótese que se subsume ao tipo previsto na letra “h”); e ii) a normalidade e a legitimidade das eleições (o que se adequa ao previsto na letra “d”).

Assim, igualar, para fins de aplicação, a letra “h” à hipótese da letra “d” é proteger a normalidade e a legitimidade das eleições e deixar totalmente a descoberto a probidade administrativa e a moralidade para o exercício dos mandatos. Estaria livre de qualquer inelegibilidade um titular de cargo eletivo que sofresse condenação judicial em ação popular por uso da máquina pública em sua promoção pessoal.

Não é preciso fazer ilações mais apuradas para perceber que a aludida interpretação fere de morte o princípio da máxima efetividade constitucional e mitiga a força normativa da Constituição, em sentido contrário ao constitucionalismo moderno:

A idéia de efetividade, conquanto de desenvolvimento relativamente recente, traduz a mais notável preocupação do constitucionalismo nos últimos tempos. Ligada ao fenômeno da juridicização da Constituição,

e ao reconhecimento e incremento de sua força normativa, a efetividade merece capítulo obrigatório na interpretação constitucional. Os grandes autores da atualidade referem-se à necessidade de dar preferência, nos problemas constitucionais, aos pontos de vista que levem as normas a obter a máxima eficácia ante as circunstâncias de cada caso. (LUÍS ROBERTO BARROSO, em “Interpretação e Aplicação da Constituição”, São Paulo, Saraiva, 2ª edição, pág. 219).

Ao traduzir e apresentar “*um dos textos mais significativos do Direito Constitucional moderno*”, extraído de uma aula inaugural ministrada por KONRAD HESSE em 1959 (A Força Normativa da Constituição, Porto Alegre, 1991, Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, pág. 5), GILMAR FERREIRA MENDES acentua que o professor alemão *esforça-se por demonstrar que o desfecho do embate entre os fatores reais de Poder e a Constituição não há de verificar-se, necessariamente, em desfavor desta. A Constituição não deve ser considerada a parte mais fraca. Ressalta Hesse que a Constituição não significa apenas um pedaço de papel, como definido por Lassalle. Existem pressupostos realizáveis (realizierbare Voraussetzungen), que, mesmo em caso de eventual confronto, permitem assegurar a sua força normativa. (...). A Constituição, ensina Hesse, transforma-se em força ativa se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida.*

Assim, como se vê, mesmo com a atual redação da letra “h”, que se refere textualmente a “eleições”, deve-se preservar a vintenária jurisprudência do TSE que, conferindo máxima efetividade ao art. 14, § 9º, da Constituição Federal, que sempre entendeu que as condenações em ações populares implicam a referida inelegibilidade, bastando que os atos nelas atacados tenham conotação eleitoral.

Sob pena de total desprestígio à Constituição Federal, não deverá ser tolerada a interpretação em sentido contrário, que, todavia, muito provavelmente será enfatizada por alguns após o novo texto da letra “h”.

E mesmo deixando de lado, por um momento, a Constituição (se é que isso é possível), uma leitura atenta e sistemática da própria LC 64/90, mesmo com a atual redação, permite concluir que não se exige apuração em AIJE para que seja reconhecida a inelegibilidade da letra “h”.

De fato, dentre as alíneas do art. 1º da LC 64/90, com a redação conferida pela LC 135/10, observa-se que **apenas três exigem decisões da própria Justiça Eleitoral**. Elas se referem, respectivamente, às condenações por abuso de poder econômico ou político praticado em processos

eleitorais em curso (letra “d”); às condenações fundamentadas nos arts. 30-A, 41-A e 73 e seguintes da Lei das Eleições (letra “j”); e às condenações resultantes de doações ilegais (letra “p”):

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente **pela Justiça Eleitoral**, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

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 do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;

p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado **da Justiça Eleitoral**, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no art. 22;

As outras alíneas que também se reportam a inelegibilidades advindas de condenações proferidas por órgãos judiciais colegiados não fazem essa mesma exigência, deixando claro que não se restringem a acordãos dos TREs ou do TSE. Elas se referem às condenações pela prática de determinados crimes (letra “e”); pelo abuso de poder político ou econômico cometido por agentes públicos em seu benefício ou de terceiros (letra “h”); por determinados atos de improbidade administrativa (letra “l”); e por fraude na dissolução de vínculo conjugal ou de união estável (letra “n”):

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

(...).

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao pa-

trimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;

n) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude;

Essa leitura sistemática dos dispositivos da Lei das Inelegibilidades deixa claro que a hipótese prevista na alínea “h”, mesmo com a redação atual, não exige um processo eleitoral em curso nem muito menos uma decisão proferida pela Justiça Eleitoral, o que já se enquadra na hipótese prevista na letra “d”, como visto mais acima.

Doutro lado, cumpre perquirir qual teria sido o objetivo do legislador ao inserir a inelegibilidade contida na letra “h”. Sobre o ponto, é preciso o magistério de CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO e WALBER DE MOURA AGRA, *verbis*:

O legislador objetivou punir os detentores de cargo público que, além de infringirem o princípio da moralidade, tenham infringido o princípio da impessoalidade e o republicano, em razão de que os recursos públicos devem ser empregados para o favorecimento do bem comum, sem a possibilidade de privatização dos recursos públicos. (Elementos de Direito Eleitoral, São Paulo, Saraiva, 2009, pág. 73).

Assim, a regra prescrita na letra “h” tem por objetivo coibir os abusos praticados principalmente por detentores de mandatos eletivos, sobretudo do Executivo, os quais detêm o controle dos gastos públicos e os manejam a seu favor. Inadmissível, portanto, o argumento do impugnado de que a referida alínea só se aplicaria aos ocupantes de cargo público em sentido estrito.

O intuito do governante, ao inserir na publicidade institucional paga com dinheiro público nomes, símbolos ou imagens que o identifiquem, é precisamente deixar gravado no consciente e no inconsciente de toda a população o seu nome, a sua marca, promovendo propaganda pessoal com vistas a futuras eleições e ao seu projeto político a longo prazo, em nítida promiscuidade entre o público e o privado, entre o coletivo e o particular.

De fato, se há um tipo de condenação em ação popular que não deixa a menor dúvida quanto às finalidades eleitorais do ato praticado, é exatamente

te aquela que tem como fundamento a promoção pessoal em propaganda institucional por agente público, em grave violação ao *caput* e ao § 1º do art. 37 da CF/88, *verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, **impessoalidade**, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...).

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

No caso ora em análise, segundo consta do relatório da sentença acostada às fls. 155/159, o autor da ação popular imputou ao ora impugnado “*a prática de ato ilegal, lesivo à moralidade administrativa e, conseqüentemente, ao patrimônio público, por ter violado o parágrafo 1º, do art. 37, da Lei Maior vigente, na medida em que, aduz, valeu-se do cargo de prefeito para divulgar o slogan e o mesmo símbolo utilizados na campanha eleitoral em que se elegeu para esse cargo, de tal sorte a continuar a promover-se pessoalmente através de todas as formas de propaganda, inclusive, pelo rádio e pela televisão*”.

Ao sentenciar, o MM. Juiz da 1ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública de Teresina, após citar o escólio de HELY LOPES MEIRELLES sobre os princípios da legalidade e da moralidade, aduziu que:

Qualquer um que analise à luz dessas acertadas considerações doutrinárias os fatos denunciados pelo autor e os ponha em confronto com as provas coligidas para este processo, bem como a letra do dispositivo constitucional apontado como transgredido na peça inaugural dos autos, verá, sem qualquer dificuldade, que o réu Heráclito de Sousa Fortes, enquanto prefeito deste município, aproveitando-se das mais variadas formas de propaganda de sua administração, valeu-se mesmo do cargo para se promover pessoalmente. Praticou, via de conseqüência, ato contrário à legalidade e à moralidade administrativa, além de lesivo ao patrimônio público.

Inadmite isso, é lógico, porém nada fez para demonstrar o contrário em nenhum momento. É, a rigor, jamais o conseguiria, pois o autor, até de modo excessivo em termos de provas, mostrou que, em qualquer local onde fosse possível neste município afixar-se uma propaganda da Prefeitura, ali estavam, também, o símbolo e o *slogan* que o ex-prefeito utilizou em sua campanha para eleger-se ao cargo. Foi mais longe, en-

tretanto, mostrando que essas marcas de divulgação político-pessoal do então administrador eram ainda levadas a público pelos jornais e pelas emissoras de rádio e televisão locais sempre que esses veículos propagavam algo – supostamente ou não – do interesse da municipalidade teresinense. A não bastar, deixou patenteado que elas foram impressas nos mais variados bens de propriedade da Prefeitura, como veículos, depósitos de lixo, paradas de ônibus etc., e até no fardamento cedido aos garis.

Todo o farto material probatório reunido pelo autor (parte dele acondicionado em invólucros por não ser possível juntar ao processo) não é, diga-se de passagem, senão a confirmação, em Juízo, de um fato público e notório, já que nenhum teresinense, mesmo os menos avisados, em vendo o símbolo em forma de “H” (inicial do prenome do ex-prefeito) e em lendo ou ouvindo o *slogan* “Unidos seremos mais fortes”, deixaria de associá-los à pessoa do então administrador desta cidade. Contudo, ele próprio, entrevistado ainda como prefeito por certa emissora de televisão, afirmou, tal como lembrado na inicial, que o mencionado slogan fora o mesmo utilizado em sua campanha à Prefeitura, consoante ficou comprovado por uma fita de vídeo exibida na audiência de instrução.

Lamentavelmente, no entanto, olvidou ao dar a entrevista – como de resto o fez sempre que após a sua propaganda de cunho político-pessoal ao lado de mensagens que deveriam ficar restritas à publicidade de atos ou eventos de interesse da Administração Pública e dos teresinenses em geral – que não é lícito ao administrador público promover-se a si mesmo. Nem quando exhibe as obras que fez ou está fazendo (pois realizar obras não passa de uma obrigação de quem administra); e muito menos quando, além disso, une a sua imagem às suas realizações por quaisquer meios, simbólicos ou não.

Exatamente para evitar esse tipo de promoção pessoal indevida, é que a Constituição Federal, no § 1º, do art. 37, dispõe *ipsis litteris*:

(...)”.

Por sua vez, ao julgar a correspondente apelação cível, a 2ª Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, por unanimidade, mantendo incólume a sentença *a quo*, prolatou aresto assim ementado:

Ação Popular. Publicidade oficial. Uso de “slogan” e símbolo do Chefe do Executivo Municipal. Caracterizada a promoção pessoal. Violação aos Princípios da Impessoalidade e moralidade. Inteligência do art. 37, “caput”, e § 1º, da CF/88. Confirmada sentença hostilizada.

Do voto do Relator, destaca-se:

Considere-se, inicialmente, ser a norma constitucional inserida no § 1º, do art. 37, da CF/88 – que regula a publicidade da atuação do Poder Público – necessária no combate da prática generalizada, em nosso País,

de promoções pessoais de autoridades componentes da Administração Pública, em especial, dos próprios chefes do Poder Executivo, nas três esferas estatais e sempre às custas do erário público.

Razão assiste o (sic) Ministério Público Superior, no abalizado parecer de fls. 655/657, quando requer a confirmação da sentença de primeiro grau, em face de ser público e notório (sic) a violação do art. 37, § 1º, da Carta Política Nacional. Com efeito, o 'slogan' e o jingle utilizados pelo então Prefeito Heráclito Fortes, para divulgar ou simplesmente identificar obras e realizações governamentais, sem a menor sombra de dúvidas, objetivaram fazer publicidade em seu nome.

Decerto que, corroborando ao texto constitucional vigente, a jurisprudência pátria é pacífica no entendimento de que as realizações administrativas-governamentais não são do agente público, mas sim da entidade pública em nome do (sic) qual atua (Princípio da Impessoalidade – art. 37, 'caput', da CF. Ademais, caracteriza-se promoção pessoal, do Chefe do Executivo Municipal, a utilização de nome ou indicativo pessoal, por através da mídia e gastos colossais de dinheiro público, o simples fato de cumprir obrigações administrativas.

Não resta a menor dúvida, portanto, de que a condenação levada a efeito na ação popular ora analisada revela nítido fim eleitoral por parte do ora impugnado, que promoveu a divulgação em massa do seu nome e do seu símbolo em toda a publicidade da Prefeitura de Teresina e nos bens a ela pertencentes, incidindo na violação art. 37, *caput* e § 1º, da Constituição Federal, em nítido abuso de poder político e econômico, pois “*despendeu recursos públicos dos quais detinha o controle em contexto revelador de favorecimento eleitoral*” (Recurso Especial Eleitoral nº 28581, Acórdão de 21/08/2008, Relator(a) Min. FELIX FISCHER, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 23/09/2008, Página 15 RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 19, Tomo 3, Página 263).

Note-se que o próprio impugnado, ao apresentar a sua defesa, embora asseverando que a reeleição não era admitida à época dos fatos, admitiu que se candidatou e foi eleito para o cargo de Deputado Federal nas eleições gerais de 1994, sendo público e notório que se elegeu sucessivamente para outros mandatos no Poder Legislativo desde então, o que comprova o seu projeto político a longo prazo, como já explicitado.

Desse modo, na esteira da jurisprudência consolidada do TSE e dando máxima efetividade ao art. 14, § 9º, da Constituição Federal, entendo que o caso se amolda, sim, perfeitamente, á hipótese de inelegibilidade prevista na alínea “h”.

II – Termo inicial do prazo de inelegibilidade de oito anos previsto na alínea “h” do art. 1º, I, da Lei Complementar n. 64/90

Sendo certo, portanto, que a condenação imposta ao impugnado se insere na previsão da letra “h”, importa ainda perquirir, para o julgamento correto do presente pedido de registro, quais os dias *a quo* e *ad quem* do prazo de inelegibilidade previsto na referida alínea, com a redação conferida pela Lei Complementar n. 135/10. Leia-se:

h) [são inelegíveis] os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

Como se constata, o prazo de inelegibilidade passou de 3 (três) para 8 (oito) anos e o termo inicial não é mais “*o término do mandato ou do período de sua permanência no cargo*”, como estava no texto anterior.

De modo injustificável e, a meu ver, infeliz, o legislador abandonou um critério objetivo e seguro para determinar o início do prazo da inelegibilidade prevista na letra “h”, que servia tanto para os casos em que o abuso fosse comprovado em ações civis em geral como naqueles em que fosse apurado em ações de investigação judicial eleitoral.

Lembre-se de que a jurisprudência sedimentada no colendo TSE já firmou entendimento uníssono e sem qualquer controvérsia, desde 1992, no sentido de que a hipótese da alínea “h” não se vincula a um abuso praticado em campanha eleitoral e por isso mesmo independe de decisão da Justiça especializada, abarcando os casos de condenações em ações populares manejadas contra atos revestidos de conotação eleitoral, como a propaganda pessoal em publicidade do Governo.

Isso quer dizer que, ao contrário da previsão inserida na letra “d”, já exaustivamente divisada pelo TSE, a alínea “h” não pode ter como prazo inicial uma dada eleição, porquanto não se vincula a nenhum pleito. Inclusive, se o *dies a quo* tivesse de ser uma eleição, levaria a muitas indagações sem resposta e a perigosos casuísmos. Seria a eleição anterior ou a primeira após a prática do ato abusivo? Seria a anterior ou a primeira após a condenação colegiada ou transitada em julgado? E se, por exemplo, o agente público não concorresse ao prélio seguinte e nem ao posterior, passando

mais de oito anos afastado da vida pública, o prazo de inelegibilidade já teria transcorrido ou ainda nem teria começado? São perguntas difíceis de responder.

Pior ainda é cogitar a seguinte hipótese: alguém que nunca exerceu cargo eletivo se candidata e é eleito a Prefeito, vindo a sofrer uma condenação colegiada em ação popular por promoção pessoal logo no segundo ano do seu mandato. Se a inelegibilidade tiver de contar *da data da primeira eleição seguinte em que concorrer*, não poderá, todavia, ser **declarada** no momento do pedido de registro relativo àquele pleito, pois, como é sabido, só se declara o que já existe, não podendo, na esteira da melhor doutrina, ser **constituída** inelegibilidade em sede de pedido de registro e de AIRC, o que deixaria apto à disputa o agente público já condenado. Colha-se, a propósito:

A decisão apresenta natureza meramente declaratória, pois apenas pronuncia inelegibilidade originária, isto é, já existente no mundo jurídico. Não condena o postulante ao registro, nem constitui inelegibilidade, mas tão-só a reconhece e afirma. No dizer de Soares da Costa (2006:414), a ‘decisão judicial aí é meramente certificativa da ausência do *ius honorum*, ou seja, falta de elegibilidade.’

(...).

...no que se refere apenas à inelegibilidade, o artigo 15 da LC n.64/90 não concede à decisão passada em AIRC natureza ‘constitutiva’, senão meramente ‘declaratória’. Reza o dispositivo: ‘Transitada em julgado a decisão que declarar a inelegibilidade do candidato (...)’. Ora, o ato de declaração pressupõe anterior constituição.

(...).

A sentença da AIRC possui caráter meramente declaratório, pois apenas reconhece e afirma inelegibilidade. Logo, a procedência do pedido inicial implica declaração de inelegibilidade, acarretando denegação do registro de candidatura. (...). (JOSÉ JAIRÓ GOMES (Ob. cit., págs. 208, 235 e 246).

No mesmo sentido, a jurisprudência do TSE:

Trecho do voto do Relator, Min. Sálvio de Figueiredo: “Ademais, nos termos do art. 3º a 14, LC n.º 64/90, que disciplinam a ação de impugnação de registro de candidatura, não há cominação de pena de inelegibilidade. Como se sabe, a Justiça Eleitoral, em ação de impugnação de registro de candidatura, pode, apreciando o conjunto probatório, seguindo o rito previsto no art. 3º e seguintes da Lei Complementar n.º 64/90, **julgar existente causa de inelegibilidade e com isso negar pedido de registro de candidatura.**”

Trecho do voto do Min. Nelson Jobim: Acompanho o relator e observo que tem razão o Ministro Sepúlveda Pertence quando, em relação ao art. 3º, no que diz respeito à impugnação do registro, refere-se a situações anteriores, ou seja, **a decisão é declaratória de um estado anterior**, reconhecendo uma situação de fato que eventualmente deve ser provada – parentesco ou coisa parecida –, mas declara uma situação de fato. Ao passo que a impugnação, para a investigação judicial, é para reconhecer situação ainda não provada. Ou seja, ela tem natureza constitutiva. Tanto tem natureza constitutiva que a situação de ser inelegível vem da decisão e não da situação de fato; já no art. 3º ela é declaratória da circunstância de parentesco e a inelegibilidade se dava no parentesco.

(RECURSO ORDINÁRIO nº 593, Acórdão nº 593 de 03/09/2002, Relator(a) Min. SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 03/09/2002 RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 13, Tomo 4, Página 91) (destacou-se).

Como se observa, em pedido de registro e na correlata impugnação, o julgador se limita a declarar uma inelegibilidade já existente, não podendo ele mesmo, nesta sede, constituí-la. Assim, se o *dies a quo* for entendido como a data da eleição em que o candidato vier a concorrer (3 de outubro de 2010, por exemplo), não se pode, antes disso, em sede de registro de candidatura, reconhecer o que ainda não existe, o que terá como consequência liberar para a disputa alguém que foi condenado um ano antes, por exemplo.

A fim de evitar todas as perplexidades que decorreriam da fixação da data de uma determinada eleição como *dies a quo* da inelegibilidade prevista na alínea “h”, impõe-se a interpretação de que o termo inicial é o dia do trânsito em julgado ou do advento da decisão colegiada que condenou o agente público por abuso de poder.

Firma-se, assim, um critério objetivo de aferição do dia do início, que pode ser perfeitamente deduzido do texto da alínea ora comentada. Com efeito, a parte final do dispositivo, que fala que a inelegibilidade se aplica “*para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes*”, deve ser lida em conjunto com a primeira parte da alínea (“*são inelegíveis os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado*”), chegando-se à conclusão de que, a partir do trânsito em julgado ou da decisão colegiada (*dies a quo*), o candidato estará inelegível para as eleições em que pretender disputar nos oito anos seguintes a este evento (trânsito ou decisão plural), quando, então, cessará a inelegibilidade (*dies ad quem*).

Na hipótese dos presentes autos, alegam os impugnantes que o prazo de inelegibilidade do impugnado em razão da condenação colegiada proferida em 1999 na ação popular ainda estaria em curso, destacando o Ministério Público Eleitoral ter a lei estabelecido, no seu entendimento, que *“a partir da decisão colegiada que reconheça o abuso do poder político ou econômico do detentor de cargo na Administração Pública, vigora a causa de inelegibilidade, a qual tem efeito até o prazo de 8 (oito) anos após o trânsito em julgado da decisão”*.

No meu entender, a solução pretendida pelo douto órgão ministerial não se afigura a mais apropriada, por dois motivos fundamentais:

i) levaria à inevitável conclusão de que o prazo de 8 anos passaria a ter, na verdade, **dois termos de início**, um quando da decisão colegiada e outro com o advento do trânsito em julgado, o que, na prática, transformaria o prazo de 8 anos em um período muito maior, algo que demandaria expressa e necessária previsão legal a respeito, pois está em jogo uma restrição ao exercício da capacidade eleitoral passiva; neste sentido: *“As restrições que geram as inelegibilidades são de legalidade estrita, vedada interpretação extensiva.”* (Recurso Especial Eleitoral nº 33109, Acórdão de 02/12/2008, Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 2/12/2008) e *“As normas que versam sobre a inelegibilidade são de natureza estrita, não cabendo interpretá-las a ponto de apanhar situações jurídicas nelas não contidas.”* (CONSULTA nº 1221, Resolução nº 22228 de 06/06/2006, Relator(a) Min. CARLOS AUGUSTO AYRES DE FREITAS BRITTO, Relator(a) designado(a) Min. MARCO AURÉLIO MENDES DE FARIAS MELLO, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 28/08/2006, Página 102); e

ii) por outro lado, a interpretação defendida pelo impugnante geraria situações iníquas, pois o período de inelegibilidade acabaria sendo maior para quem ainda tem chance de reverter a decisão colegiada desfavorável do que para o agente público infrator já definitivamente condenado pela Justiça; de certo, basta pensar na própria hipótese dos autos: a decisão colegiada foi publicada em 1999 e, pelo fundamento contido na peça de impugnação, a inelegibilidade estaria em vigor desde então e vigoraria por mais oito anos após o futuro trânsito em julgado; sendo assim, se ela já tivesse transitado em julgado em 1999, com uma condenação final e por isso mesmo irrefutável, indiscutível, a inelegibilidade já teria acabado! O impugnado acabaria, assim, na espécie, sendo punido por ter exercido o direito constitucional à

ampla defesa e também pela morosidade da Justiça, que até hoje não apreciou o seu recurso extraordinário interposto há mais de uma década.

Bastam essas duas constatações para o não acatamento da tese proposta, pois, como é sabido, o prazo de inelegibilidade, como de resto todos os demais prazos, só pode ter um único termo inicial e um único termo final, devendo, ademais, ser aplicada a regra de hermenêutica que recomenda sejam afastadas interpretações que gerem perplexidades, como no exemplo acima exposto, em que um réu definitivamente condenado teria um prazo mais curto de inelegibilidade do que aquele cuja inocência ainda pode ser provada.

Noutras palavras, se o prazo começou a correr da decisão colegiada, não pode começar a correr de novo do trânsito em julgado, sob pena de dupla contagem do mesmo prazo de oito anos.

Sem dúvida, a lei poderia obviamente criar prazos mais elásticos para determinadas hipóteses de inelegibilidade, dizendo expressamente, por exemplo, que elas começariam a produzir os seus efeitos desde a decisão colegiada (termo inicial) e vigorariam até oito anos após um dado acontecimento por ela escolhido (termo final), como, aliás, foi feito pela LC 135/90 nas hipóteses das alíneas “e” e “l”, lembradas pelo próprio impugnante, nas quais a inelegibilidade se inicia com a decisão colegiada e encerra após o cumprimento da respectiva pena.

Lendo as alíneas “e” e “l”, realmente se constata que o legislador optou por um prazo bem maior do que oito anos, ao prever que a inelegibilidade, nesses casos, começa a produzir os seus efeitos a partir da decisão colegiada ou do trânsito em julgado da condenação (*dies a quo*) e só se encerra oito anos após o cumprimento da pena (*dies ad quem*).

Em ambas as hipóteses, exatamente porque constituem prazo bem maior de inelegibilidade, o legislador utilizou redação explícita e inequívoca, com a utilização das locuções conjuntivas temporais “desde” e “até”, as quais não deixam a menor dúvida quanto ao termo inicial e ao termo final do prazo, como se vê:

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, **desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena**, pelos crimes:

l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao pa-

trimônio público e enriquecimento ilícito, **desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;**

Note-se que não há dois termos iniciais ou dois termos finais, o que seria inadmissível. Há apenas um prazo maior, que expressamente se estende da condenação plural ou do trânsito em julgado até 8 anos após o cumprimento da pena.

Perceba-se também, e isso não é mera coincidência, que ambos os casos se referem a hipóteses previstas na Constituição Federal que, uma vez transitadas em julgado as respectivas decisões, geram a suspensão dos direitos políticos, sanção gravíssima e que não se confunde com a inelegibilidade, pois afeta não apenas a capacidade eleitoral passiva, mas também a ativa:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

(...);

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

(...);

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Assim, na visão do legislador constitucional, a condenação criminal e a condenação cível por improbidade administrativa constituem situações graves que devem ser punidas severamente. Isso, sem dúvida, motivou o autor do projeto da LC 135/10 a inserir um prazo bem maior de inelegibilidade, que começa **desde** a condenação em segundo grau e vai **até** oito anos após o cumprimento da pena.

Todavia, a hipótese da alínea “h” difere substancialmente das hipóteses acima. Primeiro, ela não se inclui entre os casos constitucionais de suspensão de direitos políticos e talvez por isso não contém, de modo algum, a redação rigorosa conferida às alíneas “e” e “l”. Segundo, o prazo nela previsto é somente de 8 (oito) anos, e nada mais, sem possibilidade de interpretação extensiva, como se viu, de modo que, se a inelegibilidade começou a correr da decisão colegiada, como propõe o próprio impugnante, é imperioso reconhecer que cessou oito anos depois, em 2007.

Em resumo, concordo com os impugnantes que o termo inicial, no caso ora analisado, é a data da publicação do acórdão de 2º Grau, ocorrida

em 23/3/1999, mas discordo da perpetuidade da inelegibilidade até o trânsito em julgado e a sua recontagem a partir desse evento, pois simplesmente isso não está escrito na lei, como seria absolutamente necessário, e porque significaria um prazo com dois termos iniciais, o que não é possível.

Assim, entendo que o impugnado não está inelegível em virtude de o prazo legal de inelegibilidade ter expirado em 23/3/2007.

E se, para alguns, o prazo previsto na nova redação da letra “h” começou a fluir a partir da eleição anterior ou mesmo da seguinte em que o agente público ora impugnado cometeu os atos ilegais e deles se favoreceu, com muito mais razão já terá cessado a inelegibilidade, pois a eleição anterior se deu em 1988 e a posterior em 1994.

Cumprimento dos requisitos legais

Compulsando detidamente os autos, verifico que os pré-candidatos cumpriram todos os requisitos fixados pela Lei n. 9.504/97 e pela Resolução TSE n. 23.221/2010, para fins de registro de candidatura, porquanto as diligências solicitadas foram cumpridas a contento, sanando as falhas existentes.

Assim, presentes as condições de elegibilidade e inexistindo notícia de qualquer outra causa de inelegibilidade, tenho que os pedidos de registro são regulares e, portanto, estão aptos a serem deferidos.

Dispositivo

Pelo exposto, voto no sentido de homologar a desistência da impugnação oferecida pelo Partido Verde e, com relação às demais impugnações, rejeitar a preliminar e as prejudiciais de mérito argüidas pela defesa, e, no mérito, julgá-las improcedentes, deferindo o pedido de registro formulado por Heráclito de Sousa Fortes, Valter Alencar Filho e Marcos Antônio Parente Elvas Coelho, com variações nominais HERÁCLITO FORTES, VALTER ALENCAR e MARCOS ELVAS, para os cargos de Senador e 1º e 2º Suplentes, respectivamente, pela Coligação “A Força do Povo”, cuja chapa será identificada pelo número 251.

É o voto.

E X T R A T O D A A T A

REGISTRO DE CANDIDATURA Nº 1952-58.2010.6.18.0000. CLASSE 38. ORIGEM: TERESINA-PI. RESUMO: REGISTRO DE CANDIDATURA - RRC - CANDIDATO - CARGO – SENADOR E AIRC

Requerente: Coligação “A FORÇA DO POVO” (PSC / PPS / DEM / PSDB)

Candidato: Heráclito de Sousa Fortes, Cargo Senador, Número 251

Advogados: Doutores José Eduardo Pereira Filho, Eduarda Mourão Eduardo Pereira de Miranda e outros

Impugnante: José Avelá Pereira Costa, candidato a Governador pelo Partido Social Liberal

Advogado: Dr. Antônio Lucimar dos Santos Filho

Impugnante: Partido Verde, por seu representante Cleanto Jales de Carvalho Neto

Advogados: Drs. Danilo de Maracaba Menezes, Rita de Cássia Leite Dias e outra

Impugnante: Ministério Público Eleitoral, pelo Procurador Regional Eleitoral

Relator: Dr. Luiz Gonzaga Soares Viana Filho

(APENSOS: REGISTRO DE CANDIDATURA Nº 1946-51.2010.6.18.0000. CLASSE 38. ORIGEM: TERESINA-PI. RESUMO: REGISTRO DE CANDIDATURA - RRC - CANDIDATO - CARGO - PRIMEIRO SUPLENTE DE SENADOR

Requerente: Coligação “A FORÇA DO POVO” (PSC / PPS / DEM / PSDB)

Candidato: Valter Alencar Filho, Cargo 1º Suplente Senador, Número 251

REGISTRO DE CANDIDATURA Nº 1951-73.2010.6.18.0000. CLASSE 38. ORIGEM: TERESINA-PI. RESUMO: REGISTRO DE CANDIDATURA - RRC - CANDIDATO - CARGO - SEGUNDO SUPLENTE DE SENADOR

Requerente: Coligação “A FORÇA DO POVO” (PSC / PPS / DEM / PSDB)

Candidato: Marcos Antonio Parente Elvas Coelho, Cargo 2º Suplente Senador, Número 251)

Decisão: RESOLVEU o Tribunal, à unanimidade e nos termos do voto do relator, **homologar** a desistência da impugnação oferecida pelo Partido

Verde e, com relação às demais impugnações, **rejeitar** a preliminar e as prejudiciais de mérito arguidas pela defesa, e, no **mérito, julgá-las improcedentes, deferindo** o pedido de registro formulado por Heráclito de Sousa Fortes, Valter Alencar Filho e Marcos Antônio Parente Elvas Coelho, com variações nominais HERÁCLITO FORTES, VALTER ALENCAR e MARCOS ELVAS, para os cargos de Senador e 1º e 2º Suplentes, respectivamente, pela Coligação “A Força do Povo”, cuja chapa será identificada pelo número 251.

Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador Raimundo Eufrásio Alves Filho.

Tomaram parte no julgamento os Excelentíssimos Senhores: Desembargador Haroldo Oliveira Rehem; Juízes Doutores – Marcelo Carvalho Cavalcante de Oliveira, Kassio Nunes Marques, Pedro de Alcântara da Silva Macêdo e Manoel de Sousa Dourado. Presente o Procurador Regional Eleitoral, Doutor Marco Aurélio Adão.

SESSÃO DE 02.08.2010



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA ELEITORAL

Proc. nº 04/2009

PUBLICAÇÃO DE SENTENÇA

Processo n. 04/2009 - 53ªZE (número único: **0000084-51.2008.618.0053**)

Ação Penal Eleitoral

Autor: Ministério Público Eleitoral

Réu: Aderson Nogueira Ramos

Advogado(s): Dr. Francisco José Gomes da Silva (OAB n. 5234)

Vistos, etc.,

O Ministério Público Estadual, com base em medida de captação ambiental registrado sob o nº. 251/2008, instaurado pelo membro do parquet em que restou autorizado judicialmente a captação por meio magnético de conversa entre ALZENIRA FRANCISCA DE SOUZA e o réu ofereceu denúncia em face de: ADERSON NOGUEIRA RAMOS, devidamente qualificado nos autos em epígrafe.

Pela prática dos seguintes fatos delituosos: No dia 04 de Setembro de 2008 o réu na época presidente da Câmara de Vereadores de Cocal/PI ofereceu para ALZENIRA FRANCISCA DE SOUSA a manutenção irregular de seu emprego como faxineira da Câmara, tudo para que a mesma votasse nele candidato a Vereador bem como nos candidatos a prefeito e vice FERNANDO SALES DE SOUSA e FRANCISCO ALVES DOMINGUES, e que tudo ocorreu no interior da Câmara Municipal porque o denunciado tomou conhecimento que Alzenira tinha ido a um comício de um candidato da oposição e teceu comentários de que teria demitido sumariamente Alzenira de suas funções de zeladora, tendo a mesma depois

de uma autorização judicial gravado a conversa da referida demissão entre ela e o réu.

Assim agindo, consoante a peça inaugural oferecida pelo órgão ministerial, incorreu o denunciado nas seguintes sanções: art. 299 do Código Eleitoral.

Em apertada síntese, são essas as acusações formuladas na denúncia.

O réu foi notificado para oferecer resposta no prazo legal (fl.06).

Cuja defesa consta às fl. 11/13 e juntou certidão de antecedentes criminais (fl. 15).

O réu foi interrogado (fls. 23/24), alegando não serem verdadeiros os fatos narrados na denuncia.

Regularmente instruído o feito, com a oitiva da única testemunha de acusação ALZENIRA FRANCISCA DE SOUSA (fls. 25/26), a defesa não arrolou testemunhas.

Encerrada a instrução, foi aberto vistas as partes (acusação e defesa) para no prazo de cinco dias dizerem se tinham diligências a realizar, o Ministério Público reiterou o pedido de exame de identificação do interlocutor da perícia realizada pela Polícia Federal que não foi feita porque o réu não disponibilizou o material fonográfico para o referido exame, embora em audiência tenha dito que disponibilizaria o material. Nada foi requerido pela defesa técnica dos denunciados na mencionada fase processual.

A seguir o Ministério Público (fls. 48/56) e a defesa técnica apresentaram as alegações finais (fls. 544/561).

O Ministério Público Estadual, à vista das provas coligidas nos autos, requereu a procedência da presente ação penal, com a conseqüente condenação do acusado nas penas do art. 299, do Código Eleitoral.

Para chegar a essas conclusões, sustenta o diligente representante do Ministério Público, no mérito, o quanto segue: que `... o réu de fato, ofereceu a manutenção do emprego irregular de ALZENIRA FRANCISCA DE SOUSA, a época, zeladora da Câmara Municipal de Cocal/PI, caso a mesma votasse nele, réu, para o cargo de vereador, bem como para outros candidatos apoiados por este, pelo que usou seu cargo de presidente da Câmara de vereadores de Cocal para tentar inibir a liberdade de voto da

eleitora ALZENIRA FRANCISCA DE SOUSA. Esta era zeladora irregular junto à Câmara de vereadores de Cocal, vez que desempenhando esta função pública sem ter se submetido a qualquer concurso público desde os idos de 2004, Tudo se deu porque referida eleitora foi a comício eleitoral de candidato não apoiado pelo réu, fato este que chegou a seu conhecimento e fez com que usasse de seu cargo público e da condição irregular de ALZENIRA para constringer a mesma a votar nele, réu, pelo que demitiu ALZENIRA, proibindo-a de, sequer, entrar na Câmara de Vereadores de Cocal/PI.

A defesa técnica do réu apresentou alegações finais, nas quais sustenta os seguintes argumentos: `... Na respeitável denuncia o digno Representante do Ministério Público afirma ter o denunciado, oferecido a manutenção irregular do emprego público, nas funções de zeladora, para ALZENIRA FRANCISCA DE SOUSA, tudo para votar no denunciado, bem como no candidato a prefeito e vice-prefeito de Cocal-PI que este apoiava. Contudo Excelência no decorrer da instrução processual nada foi provado, portanto não há nos autos elementos capazes de condenar o réu às sanções previstas no art. 299 do Código Eleitoral. As provas carreadas aos autos são por demais frágeis, uma vez que a prova material colhida é insubsistente. Conforme se verifica nos autos a prova colhida se restringe ao depoimento pessoal da suposta vítima Sra. ALZENIRA FRANCISCA DE SOUSA, que de forma unilateral declarou ao Ministério Público os fatos alegados na denuncia, porém o réu em sua defesa nega os fatos, na forma por ela declarados. Na verdade Excelência, o denunciado, conforme declinado na peça defensiva, pediu a suposta vítima para se afastar do trabalho, pelo fato de não se dar bem com os demais funcionários da Câmara Municipal de Cocal-PI, sendo que o conteúdo contido na gravação foi apenas uma tentativa de conciliação por parte do denunciado, inclusive a mesma não deixou de prestar seus serviços, tendo recebido normalmente seu salário. Cabe salientar Excelência que os fatos ocorreram em um momento de animosidade político-partidário, em virtude do pleito eleitoral de 2008, e, qualquer posicionamento de quem quer que seja, por gestos ou palavras, ensejam em interpretações dúbias. É o que ocorreu no caso em deslinde, ou seja, a suposta vítima gravou uma conversa, da qual foi dada uma interpretação com o fito de atribuir ao réu a prática de crime eleitoral, cuja gravação consiste na conversa de um homem de nome ALBERTO e uma mulher, a qual se encontra prejudicada por ruídos externos, que em alguns trechos comprometem a qualidade da mesma, podendo ter ocorrido supressão parcial de algumas palavras ou a utilização de parônimos, conforme atestou o perito da Polícia Federal, agente Luiz Alfredo Fernandes Cedraz Almeida. (...)

Durante a instrução criminal, não foram colhidas provas que autorizem um decreto condenatório. Não existem testemunhas oculares da prática da infração, limitando-se a declarações da suposta vítima e a degravação de parte de uma conversa. (...) devendo o réu ser absolvido, em face da precariedade das provas ou pela inexistência de crime, aplicando-se, no caso, a regra do 'in dubio pro reo', por medida de inteira JUSTIÇA.

É o relatório, sucinto, passo à decisão:

Não havendo preliminares, passa-se diretamente à análise do mérito do crime imputado ao réu.

Cuida-se de ação penal na qual o Ministério Público imputa ao acusado: ADERSON NOGUEIRA RAMOS na época candidato a vereança a prática do delito tipificado nos artigo 299 do Código Eleitoral.

Dispõe a lei eleitoral no 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 4 (quatro) anos e pagamento de 5 (cinco) a 15 (quinze) dias-multa.

Sobejamente evidenciada, por todo o acervo probatório, a prática do delito de corrupção eleitoral.

Com efeito, a materialidade delitiva vem comprovada pela promoção ministerial de captação e interceptação ambiente em apenso (Proc. No. 251/2008), pela degravação feita pela Policia Federal de fl. 17/193 do processo em apenso, e pela prova oral determinadora da prática do delito.

No tocante à autoria, restou evidenciado que o réu ADERSON NOGUEIRA RAMOS foi o autor da corrupção eleitoral nas eleições municipais de 2008. Certo é que as provas são claras e insofismável e não deixando dúvidas quanto a conduta do réu, embora o réu tenha negado em juízo o crime o mesmo foi corroborada com as declarações prestadas em juízo e pela degravação do áudio de captação ambiental, caindo o réu em contradição com a sua defesa

já que diz que a demissão se deu em face de ALZENIRA não se dá bem como outras funcionárias da Câmara e não porque a mesma não lhe acompanhava politicamente, mais não contraditou o áudio embora alegue que o interlocutor se chame ALBERTO .

Nada obstante a versão do réu, as provas colacionadas comprovam de maneira satisfatória que ele na campanha eleitoral municipal de 2008 praticou a corrupção eleitoral. Corroborando o *modus operandi* do delito perpetrado, conforme narrado na exordial acusatória, registre-se, por relevante que a corrupção é uma prática comum ao denunciado.

Não se desprezem ainda, as declarações da vítima. A prova colhida no bojo dos autos aponta o acusado como sendo pessoa afeta a este tipo de crime bem como que os fatos narrados na exordial ficaram devidamente provados e evidenciam que a demissão de ALZENIRA ou a continuação de seu emprego se daria na condição de que a mesma recebendo tal benesse teria a obrigação de votar no dito réu e nos candidatos que apoiava para Prefeito e Vice, ficando provado tanto a intenção eleitoreira quanto a prática de atos vedados pela legislação pátria em vigor como a corrupção eleitoral.

Seria muita ingenuidade acreditar na versão do réu, quando os depoimentos e as provas anexadas provam o contrário, já que restou provado a corrupção eleitoral, assim de nada adianta os argumentos da defesa, mormente quando os elementos de convicção constante nos autos e a lógica dos acontecimentos apontam em sentido contrário.

Demais disso, a prova constante nos autos é farta, diante dos documentos e depoimentos acima mencionadas e da própria notoriedade e publicidade do fato de que o réu vinha patrocinando a compra de votos, e a inventividade para conseguir o voto do eleitor é sem limites, especialmente diante da carência popular. E esse tipo de crime sempre foi tão pouco punido no Brasil, assim é que a certeza da impunidade fez da compra de votos uma prática absolutamente comum, que os próprios eleitores apoiam, e na realidade são muitos poucos os eleitores que tem consciência do poder político de seu voto, e acreditam na promessa dos políticos, para eles mais vale arrancar dos candidatos algum bem ou vantagem por mínima que seja.

As provas dos autos não deixa dúvida de que o réu cometeu o crime de corrupção eleitoral em benefício de sua candidatura e dos candidatos a prefeito e vice-prefeito, utilizando-se de benesses, servidor público contratado irregularmente para serviço pessoal de sua candidatura, sem contar a escancarada infrigência do disposto no artigo 229 do Código Eleitoral. Exigir prova mais robusta do que a existente nestes autos é fazer com que o crime de corrupção eleitoral em benefício do réu jamais seja coibido.

Assim também tem sido o entendimento doutrinário, vejamos:

“...Essas ações de cunho paternalista, aflora desvio de finalidade no proceder do candidato. Ao entregar os óculos ou alimentos aos eleitores, no ano de eleição, o candidato não tem em mente prestar-lhes solidariedade pura e exclusivamente. Sua ação objetiva, antes de tudo, captar o voto do cidadão necessitado. O poder econômico em si exterioriza-se através da posse de bens, o abuso decorre de sua utilização distorcida. Tipifica-se através da utilização pelo candidato ou terceiro, com a sua anuência de bens-alheios á propaganda eleitoral de que necessitam os eleitores, para induzi-los na escolha de seus representantes. A disponibilidade de bens pelo candidato e a carência do eleitor, em geral são os ingredientes que propiciam o surgimento do abuso do poder econômico. O voto surge então, com a contrapartida daquele que recebeu o bem que necessita em favor do postulante que fornece por possuí-lo em quantidade mais abundante. Impossível visualizar legitimidade no mandato, para cuja obtenção concorreu filantropia espúria do candidato, objetivando, na verdade, a retirada do proveito pessoal das necessidades materiais de integrantes do corpo eleitoral.

Generosidade desse ‘juez’, realizada por candidato, em tempo de campanha, provoca irremediável desigualdade na disputa, refletindo, sob outra ótica, a índole inconseqüente ou, por que não dizer, deliçante do postulante” (Direito Eleitoral – Djalma Pinto – p. 159).

Verifica-se, portanto, que não há como acolher o pedido de improcedência da ação formulado pela defesa técnica do réu.

Feitas estas considerações gerais e compulsando-se as provas produzidas nos autos, conluo que ficou comprovada a materialidade e a autoria do delito em tela. Destarte, as provas são firmes e insofismáveis, e todas elas são desfavoráveis ao réu (existência do fato penalmente ilícito, autoria, relação de causalidade), delineando-se, igualmente, a inequívoca presença de dolo específico na conduta do acusado.

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE a denúncia para:

CONDENAR ADERSON NOGUEIRA RAMOS, nas penas do art. 299 do Código Eleitoral.

Atendendo aos comandos dos arts. 59 e 68 do Código de Processo Penal, passo a dosimetria da penas, pertinentes: o acusado agiu com culpabilidade exacerbada, pois o voto é o meio de exercício da cidadania, direito político que uma vez viciado enseja vício em todo o sistema político-admi-

nistrativo público. O réu ao comprar votos, logrou viciar o que o povo tem de mais sagrado, sua vontade política, mesma vontade que resulta nas leis que seguimos e nos atos administrativos, em tese, dotados da legitimidade eleitoral. Não entender extremamente reprovável a ação do réu é lançar à própria sorte, bem como nas mãos daqueles economicamente favorecidos, todo o sistema democrático que seguimos e acreditamos ser escorreito e sagrado. Inconteste, portanto, que a ação do réu de tentar corromper a vontade popular mediante a promessa de continuidade no emprego por até seis anos em troca de votos para si e para os candidatos majoritários que apoiava, corrompendo o eleitor, tudo para ser eleito Vereador e eleger o seu candidato a Prefeito Municipal, é de extrema reprovação.

As circunstâncias eram-lhe exigível conduta de respeito à norma, pois de todos os candidatos se espera igualdade de condições quando da conquista dos votos, conquista esta que se deve fazer com propostas possíveis de realização e planos de governo realistas e democráticos, jamais com dinheiro ou benesses como fez o réu.

Não existe antecedentes que prejudiquem o réu, porém não se pode relegar que a conduta social do réu lhe é extremamente desfavorável, vez que os fatos denotam ser pessoa com conduta social voltada para a prática de crimes eleitorais.

A personalidade do réu também lhe é desfavorável, pois pessoa com comportamento social voltado a prática delitiva, denota personalidade voltada na mesma direção.

Os motivos do crime, ao sentir deste juízo, são desfavoráveis ao réu, pois usou de meio extremamente torpe e antidemocrático, qual seja, compra de votos, para lograr ser eleito Vereador e eleger seu candidato a Prefeito Municipal, sendo este o motivo do crime, cuja torpeza reside no fato de ter o réu tentado comprar o seu cargo de Vereador e o de Prefeito municipal do candidato que apoiava, e não conseguido o mesmo com propostas eleitorais para melhorar a vida de seus eleitores. Os motivos do crime, portanto, lhe são desfavoráveis.

A vítima da ação do réu não é apenas ALZENIRA FRANCISCA DE SOUSA, mais todo o sistema democrático, bem como todos os Poderes Públicos, não se podendo considerar como vítima, apenas o eleitor miserável e faminto que aceita benesse em troca de seu voto, o qual, em regra, sequer sabe seu significado.

A omissão do Poder Público municipal, presente apenas em lapsos de tempo, quando das campanhas eleitorais, cria criminosos como o réu, que se utiliza de poder econômico para comprar votos e ser eleito, repita-se, valendo-se da miséria e parca instrução popular, não se podendo, portanto, concluir que a vítima direta (eleitor) ou indireta (sistema democrático) tenha colaborado de qualquer forma com a ação do réu.

Assim, pesadas e sopesadas todas as circunstâncias acima, reputo como necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do delito cometido pelo réu a pena-base, in casu, em em 02 (dois) anos de reclusão.

Inexistindo outras circunstâncias atenuantes ou agravantes a ser sopeada nessa etapa da dosagem, bem como causas especiais de aumento ou diminuição de pena, fixo a pena de 02(dois) anos de reclusão, em definitiva.

DA PENA DE MULTA:

Levando em consideração as operadoras do art. 59 do Código Penal, fixo a pena de multa em 100 dias-multa, à razão de 1/30 (um trigésimo) do salário mínimo vigente à época do fato, pois o réu tem uma boa condição financeira. A pena de multa será paga em 10 dias após o trânsito em julgado desta decisão ao Fundo Penitenciário Nacional, sob pena de execução, a teor do disposto no art. 50 do Código Penal.

REGIME DE CUMPRIMENTO

Como regime para o cumprimento da pena, fixo-o como regime inicial o aberto a ser cumprido na penitenciária de Altos/PI.

SUBSTITUIÇÃO PENA

Nos termos do 44, do CP, com a nova redação dada pela nável Lei nº 9.714 de 25 de novembro de 1998, o réu têm direito a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos.

Nos termos do § 2º do artigo 44 do CP, substituo a pena privativa de liberdade por uma restritiva de direitos, concernente à pena pecuniária e prestação de serviços à comunidade ou entidades públicas, a ser definida pelo juízo de execução, pelo período da pena comutada (art. 55 do CP).

Condeno ainda o réu no pagamento das custas e despesas processuais.

Transitada em julgado, lance-se-lhe o seu nome no rol dos culpados,

façam-se as anotações e comunicações de estilo e me venham conclusos para designação da admonitória.

P. R. I. Cumpra-se.

Cocal /PI, 13 de Março de 2010

Maria do Perpetuo Socorro I. de Vasconcelos

Juíza Eleitoral .

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PIAUÍ

Secretaria Judiciária

MOVIMENTAÇÃO PROCESSUAL - 2010

Processos por Classes: Distribuídos - Julgados - Pendentes

CLASSES	PROCESSOS DISTRIBUÍDOS	DECISÕES PLENÁRIAS	DECISÕES MONOCRÁ- TICAS	PROCESSOS PENDENTES DE JULGAMENTO EM 31/12/2010
AC	49	03	30	21
AIME	42	24	00	29
AIJE	44	22	03	28
AP(4ª)	10	05	01	20
CC	01	01	00	00
COR	01	01	00	00
CTA(12ª)	10	06	03	01
CZER	00	00	00	01
EXC	03	01	02	00
INQ	03	01	00	02
HC	05	02	03	00
MS(1ª)	30	15	17	05
PA	28	34	01	07
PC	446	146	03	342
PET	56	42	15	13
PP	11	01	03	11
RE	148	63	60	24
RECL	12	01	11	00
RC	02	00	00	02
RCAND	427	419	07	01

RCF	27	04	23	00
RCED	05	06	01	17
AE	01	01	00	00
RP	442	234	559	56
RVE	04	06	00	01
9ª	00	03	00	00
10ª	00	01	00	00
TOTAL	1807	1042	742	581

Fonte: Sistema de Acompanhamento de Documentos e Processos – SADP
Secretaria Judiciária – Relatório Estatístico dos Processos Distribuídos/Julgados no ano de 2010 (Período: 01/01/2010 a 31/12/2010)

* No quantitativo dos julgados constam 501 processos distribuídos em anos anteriores.

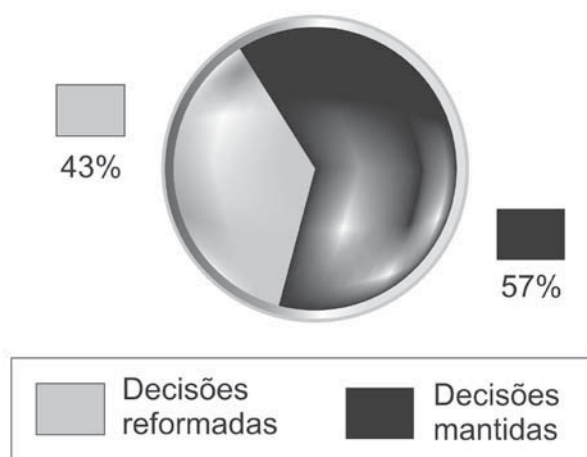
DECISÕES PLENÁRIAS 2010				
COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA E RECURSAL	RECURSOS (DECISÕES DA CORTE E JUÍZES)	PROCESSOS REAPRECIADOS	RESOLUÇÕES	CRE
1.044	275	27	33	01

OBS.: Em Recursos (decisões da Corte e Juízes), foram computadas as decisões da Corte em recursos do Juizado Auxiliar *87).

COMPETÊNCIA RECURSAL

QUADRO 1: Taxa de reforma das decisões das Zonas Eleitorais em 2010	
Decisões mantidas	Decisões reformadas
123	92

GRÁFICO 1: Taxa de reforma das decisões das Zonas Eleitorais em 2010



ÍNDICE REMISSIVO DE AUTORES

- AMARAL, Roberto, 97
ALVES FILHO, Raimundo Eufrásio, 41
ALVES, Moreira, 52
BAQUERO, Marcello, 56
BARROS, Francisco Dirceu, 19
BERNARDO, João, 63, 64, 65, 66
BOBBIO, Norberto, 94
BONAVIDES, Paulo, 139, 140
CÂNDIDO, Joel J., 12, 23
CANEDO, Letícia Bicalho, 55
CANOTILHO, J.J. Gomes, 138
CASTELLS, Manuel, 58, 59
COELHO, Celso Barros, 93
COSTA, Adriano Soares da, 13, 15
COSTA, Homero de Oliveira, 55
COSTA MACHADO, Antonio Cláudio, 17
COSTA, Tito, 19, 21, 23, 24
COELHO, Marcos Vinicius Furtado, 12, 15, 17, 20, 22, 24, 25, 27
CRETELLA JÚNIOR, José, 141
DA SILVA, Luis Virgílio Afonso, 127, 128, 130, 131
DINAMARCO, Cândido Rangel, 13, 14, 17, 21, 26, 29, 31
ESPIELL, Héctor Gross, 97
FAZZALARI, Elio, 17
FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, 21
FIGUEIREDO, Sálvio de, 105
FUX, Luiz, 75
GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo, 94
GARRIGOU, Alain, 60, 62, 66
GOMES, José Jairo, 18, 19, 21, 23, 114
GRACIE, Ellen, 28
JOBIM, Nelson, 105
LANDIM, Francisco, 11
LEWANDOWSKI, Ricardo, 14, 20
LIJPHART, Arend, 126, 132, 133
LOSURDO, Domenico, 55
LVHMANN, Hiklas, 13
MAIR, Peter, 59, 60, 71
MANIN, Bernard, 66, 67, 68
MELLO, Celso Antonio Bandeira de, 14, 15, 28, 139, 141
MENEGUELLO, Rachel, 70
MOISÉS, José Álvaro, 70
MORE, Thomas, 142
NAVES, Nilson, 44
NEVES, Adriano Craveiro, 121, 127
NICOLAU, Jairo, 125, 128
OLIVEIRA, Marcelo Carvalho Cavalcante de, 115
PELLUZO, Cezar, 29, 29
PINTO, Nelson Luiz, 48
REBELO, Valter Ferreira de Alencar Pires, 137
RIBEIRO, Fávila, 97, 98
ROUSSEAU, Jean-Jacques, 142, 144
SARLET, Ingo Wolfgang, 140, 142
SILVA, José Afonso da, 96
SOUSA, Marcelo Rebelo, 95
VALADÉS, Diego, 99
VELLOSO, Carlos Mário da Silva, 21
VIANA FILHO, Luiz Gonzaga Soares, 101
WOJCIK, Nadine, 64
ZILIO, Rodrigo Lopez, 13

Normas para apresentação de textos

1 Os textos deverão manter correspondência com a proposta temática da edição a que se destinam. Preferencialmente terão a forma de artigo, sendo, porém, aceitos na forma de ensaios e de resenhas de livros (recentemente lançados), bem como ainda de relatórios originados de pesquisas acadêmicas, entrevistas, conferências e palestras.

2 Os artigos deverão ter, no máximo, 20 páginas, incluindo desenhos, figuras, tabelas, fotos e referências. As resenhas, no máximo, quatro páginas.

3 Figuras e tabelas deverão ser apresentadas em formato eletrônico (preferencialmente em Corel ou Word), assim como as fotos em resolução 300 dpi, acompanhadas de créditos e legendas. Se as ilustrações enviadas já tiverem sido publicadas, mencionar a fonte e apresentar a permissão para a reprodução.

4 Os textos deverão estar revisados, conforme as normas gramaticais vigentes, e de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

5 Só serão analisados os textos submetidos à publicação que estiverem acompanhados de Declaração de Responsabilidade e Transferência de Direitos Autorais.

6 Os textos e as declarações podem ser enviados por correio eletrônico, sendo necessário o envio por correio postal dos mesmos, devidamente assinados.

ENDEREÇO POSTAL:

Revista Eleições & Cidadania

Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí

Pça. Des. Edgar Nogueira, s/n – Centro Cívico

CEP: 64.000-830. Teresina-Pi

Endereço eletrônico: revista@tre-pi.gov.br

Telefones: (86) 2107 - 9750 e 2107 - 9664

7 Os textos devem ser editados em Word (Windows), com a seguinte configuração: fonte Times New Roman, tamanho 12, papel tamanho A-4, entrelinhas de 1,5 cm, todas as margens com 2,5 cm.

8 Em folha separada do corpo do artigo (em página inicial ou final), deverão constar, obrigatoriamente, o nome completo do(s) autor(es), formação profissional, títulos acadêmicos, cargos e nome da instituição a qual está(ão) vinculado(s), endereço profissional completo, telefone e e-mail, se os tiver.

9 É obrigatório constar o título do respectivo texto. É facultativa a apresentação de resumo informativo, que deverá conter entre 140 e 150 palavras, e três a cinco palavras-chaves.

Modelos de Formulários

1 Declaração de Responsabilidade

Título:

Autoria:

Declaro que o texto ora submetido para publicação na Revista *Eleições & Cidadania* é original e de minha autoria (ou co-autoria, se for o caso). Que o mesmo texto, em parte ou na íntegra, não foi enviado a outra revista, e que somente será publicado em outra revista com a devida autorização do Conselho Editorial da Revista *Eleições & Cidadania*.

Assinatura:

Data:

2 Termo de Transferência de Direitos Autorais

Título:

Autoria:

O autor (ou co-autor) abaixo-assinado transfere os direitos de edição do artigo acima referido para a Revista *Eleições & Cidadania*, sendo vedada qualquer reprodução, total ou parcial, em qualquer meio de divulgação, impresso ou eletrônico, sem a prévia e necessária autorização da Comissão Editorial. Uma vez solicitada e obtida, a reprodução, constará, obrigatoriamente, referência à Revista *Eleições & Cidadania*.

Assinatura:

Data:

www.tre-pi.jus.br

The bottom of the page features a decorative graphic consisting of several overlapping, wavy horizontal bands in various shades of blue, ranging from a light cyan to a deep navy blue, creating a sense of movement and depth.