



Ano 1 • n. 01
Teresina-PI / dezembro de 2009
ISSN 2176-6959

REVISTA
ELEIÇÕES
& Cidadania



REVISTA
ELEIÇÕES
& Cidadania



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PIAUÍ

MEMBROS DA CORTE

DESA. EULÁLIA MARIA RIBEIRO GONÇALVES NASCIMENTO PINHEIRO
(PRESIDENTE)

DES. ANTÔNIO PERES PARENTE
(VICE-PRESIDENTE E CORREGEDOR)

DR. MARCELO CARVALHO CAVALCANTE DE OLIVEIRA (JUIZ FEDERAL)

DR. OTON MÁRIO JOSÉ LUSTOSA TORRES (JUIZ DE DIREITO)

DR. RICARDO GENTIL EULÁLIO DANTAS (JUIZ DE DIREITO)

DR. KASSIO NUNES MARQUES (JURISTA)

DR. VALTER FERREIRA ALENCAR PIRES REBÊLO (JURISTA)

DR. MARCO TÚLIO LUSTOSA CAMINHA (PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL)

CONSELHO EDITORIAL

DESA. EULÁLIA MARIA RIBEIRO GONÇALVES NASCIMENTO PINHEIRO
(PRESIDENTE), DR. OTON MÁRIO JOSÉ LUSTOSA TORRES (JUIZ DE DIREITO E VICE-
PRESIDENTE), DRA. SILVANI MAIA RESENDE SANTANA (SECRETÁRIA JUDICIÁRIA),

DR. JOSÉ ALVES SIQUEIRA FILHO (COORDENADOR DE JURISPRUDÊNCIA),

DR. ANTÔNIO LOPES ABREU (SERVIDOR EFETIVO), DRA. ANDRÉIA DE ARAÚJO SILVA
(ADVOGADA), DR. CLEBER DE DEUS PEREIRA DA SILVA (PROFESSOR DA UFPI)

COMISSÃO EDITORIAL

JOSÉ ALVES SIQUEIRA FILHO (PRESIDENTE)

ANTÔNIO LOPES ABREU (MEMBRO)

MIRAN VIEIRA DE SOUSA SILVA (MEMBRO)

WALTER SCHEL ALVES DA COSTA RAPOSA (SUPLENTE),

GIRLANE MUNIZ GOMES ROCHA (SUPLENTE)

ELABORAÇÃO PROJETO REVISTA ELEIÇÕES & CIDADANIA: JOSÉ ALVES SIQUEIRA
FILHO E PAULO GUTEMBERG DE CARVALHO SOUZA

ISSN 2171-6959

REVISTA
ELEIÇÕES
& *Cidadania*

Ano 1, Número 1
Dezembro 2009

Teresina

Copyright © 2009 by Tribunal Regional Eleitoral do Piauí

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 (dez./2009) - Teresina:

TRE-PI, 2009 - .

v. : il.; 23 cm.

Anual

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 entrega à sociedade a primeira edição da revista *Eleições & Cidadania*, veículo dedicado não apenas à publicidade de suas decisões e da jurisprudência de outros órgãos judiciários eleitorais, mas também à divulgação da produção intelectual dos operadores do Direito Eleitoral, vez que a doutrina representa importante fonte desse ramo jurídico notoriamente ainda em construção.

A publicação de *Eleições & Cidadania*, além de conferir identidade institucional à Justiça Eleitoral no Piauí, serve como instrumento de prestação de contas à sociedade, e amplia sua resposta à exigência constitucional de publicidade, imposta a todos os órgãos estatais.

Além disso, este novel veículo pretende contribuir para o aperfeiçoamento da cidadania e da cultura política em nosso País, colocando o Direito Eleitoral no foco das discussões e das atenções de toda a sociedade, razão por que a revista está aberta também à colaboração de cientistas políticos e sociais que preferencialmente abordem a questão político-eleitoral no Brasil.

Não é de hoje que a Justiça Eleitoral no Piauí revela interesse na ampla divulgação de julgados e de doutrina em matéria eleitoral. Essa

tradição iniciou-se em 1953, com a publicação do *Índice de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí*, organizado pelo Juiz Eleitoral Dr. Pedro de Moraes Brito Conde. Depois vieram o *Boletim Eleitoral*, por força regimental, publicado entre 1984 a 1986; o *Ementário: decisões do TRE-PI*, editado de 1999 a 2003; e *Informativo Eleitoral*, veiculado entre 1995 e 2003.

Tais fatos e propósitos foram oportunamente descritos na proposta elaborada pela Coordenadoria de Jurisprudência e Documentação da Secretaria Judiciária deste Tribunal visando a instituição da revista ora editada, recebendo unânime aprovação da Corte.

Cabe-nos, doravante, conferir efetividade aos escopos deste periódico, levando ao público informação de qualidade, de modo que possa participar da construção diuturna de um direito eleitoral à altura das aspirações democráticas do povo brasileiro.

Para tanto, já nesta primeira edição, além da jurisprudência selecionada, pela relevância temática envolvida nos julgados, a revista *Eleições & Cidadania* também traz artigos de importantes nomes do Direito Eleitoral, versando matérias dignas de amplo estudo e profunda reflexão.

É, portanto, com imensurável satisfação que apresentamos esta primeira edição de *Eleições & Cidadania*, na expectativa de estar contribuindo para o aperfeiçoamento do Direito Eleitoral, substantivo e processual, em nosso País.

Boa leitura e bom estudo!

Teresina-PI, dezembro de 2009

Desembargadora Eulália Maria Ribeiro Gonçalves Nascimento Pinheiro
Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí

Sumário

DOCTRINA | 9

Marco Aurélio Mello

O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E AS MINORIAS | 11

Valério Neto Chaves Pinto

**A INFLUÊNCIA DO PODER ECONÔMICO
NA ATIVIDADE POLÍTICA | 25**

Nelma Celeste Souza Silva Sarney Costa

O COMBATE AO ABUSO DE PODER | 41

Lirton Nogueira Santos

A IDEIA DE CIDADANIA | 45

Valter Ferreira de Alencar Pires Rebelo

DUPLA FILIAÇÃO PARTIDÁRIA: ASPECTOS RELEVANTES | 51

René Ariel Dotti

A REVISÃO DOS CRIMES ELEITORAIS E SEU PROCESSO | 71

Cleber de Deus e Vítor Sandes

**A FORMAÇÃO DE SUBGOVERNOS ESTADUAIS NO
NOVO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO | 87**

Marcus Vinicius Furtado Coelho

**O PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO
PROCESSO ELEITORAL E A LIVRE APRECIÇÃO
JUDICIAL DE FATOS E PROVAS | 107**

Adriana Saraiva de Sá

OS VOTOS “APOLÍTICOS” E O REGIME DEMOCRÁTICO | 115

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA | 119

CONSULTA Nº 1657 - RESOLUÇÃO Nº 22.992/2009
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 20.159 – CLASSE 26ª – TERE-
SINA – PIAUÍ121

PROCESSO Nº 209 - ACÓRDÃO Nº 209 / 2009
CLASSE 17ª - ITAUEIRA-PIAUÍ195

PROCESSO N.º: 136/2009 ORIGEM: NOSSA SRA. DOS REMÉDIOS -
PIAUÍ (86ª ZONA) AÇÃO: IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO -
AIME235

MOVIMENTAÇÃO PROCESSUAL - TRE/PI | 279

MOVIMENTAÇÃO PROCESSUAL - Biênio 2008/2009
Processos por Classes: Distribuídos - Julgados - Pendentes263

DOCTRINA

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

Pascal

O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E AS MINORIAS

Marco Aurélio Mello*

Em sessão realizada em 7 de dezembro de 2006, às vésperas do início de mais uma legislatura, consideradas as eleições gerais ocorridas em outubro daquele ano, o Supremo teve a oportunidade de apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.351-3/DF, na qual figuravam como requerentes o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Verde (PV), e a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.354-8/DF, ajuizada pelo Partido Social Cristão (PSC), nela havendo sido admitidos como terceiros o Partido Popular Socialista (PPS) e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

A discussão básica estampada nos processos dizia respeito à harmonia ou não do artigo 13 da Lei dos Partidos Políticos - Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 - com a Constituição Federal, versando o tema da popularmente denominada “cláusula de barreira”.

Além do mencionado dispositivo, atacavam-se também, por arrastamento, em razão de expressões a remeterem ao citado artigo, os incisos II do artigo 41 e II do artigo 56, bem como a cabeça dos artigos 48 e 49 e a cabeça e incisos do artigo 57.

* Ministro do Supremo Tribunal Federal e membro do Instituto Metropolitano de Altos Estudos - IMAE.

O preceito possuía a seguinte redação:

Art. 13 - Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com o mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

Vê-se que o artigo 13 em questão, relativamente ao funcionamento parlamentar nas Casas Legislativas, previa que o partido político deveria preencher dois requisitos. O primeiro deles referia-se à quantidade dos votos válidos atinentes às cadeiras da Câmara dos Deputados. Então, havia de se ter o mínimo de cinco por cento da totalidade dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos. Atendida essa condição, surgia novo óbice a ser ultrapassado. Era preciso que os cinco por cento dos votos estivessem distribuídos em nove Unidades da Federação, mostrando-se necessária ainda a quantidade mínima de dois por cento em cada uma delas. Eis, então, os pressupostos para que o partido político, em verdadeira corrida de obstáculos, alcançasse o funcionamento parlamentar:

- a) Obtenção de cinco por cento dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, considerada a votação em todo o território nacional, afastados os brancos e os nulos.
- b) Distribuição desse percentual mínimo em pelo menos um terço dos Estados brasileiros.
- c) Conquista, em cada um dos nove Estados, de, no mínimo, dois por cento.

A exigência, além de estar ligada ao funcionamento parlamentar, repercutia, também, no fundo partidário e no tempo disponível para a propaganda da agremiação política. Sob o ângulo econômico-financeiro, ante o disposto no artigo 41 do diploma analisado, a divisão do fundo, no tocante aos partidos que lograssem votação mínima e aos demais, havia de se fazer mediante equações extremadas:

- a) Noventa e nove por cento deveriam ser rateados entre os partidos que preenchessem os requisitos previstos no artigo 13 em comento.

b) A percentagem ínfima de um por cento seria distribuída entre todos os partidos que tivessem estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, inclusive os já beneficiados com a fatia maior.

Vale dizer: os partidos que atendessem ao disposto no citado artigo 13 participariam do rateio de cem por cento do fundo partidário, enquanto os que não atingissem os patamares versados concorriam, em partes iguais e juntamente com os primeiros, à divisão do valor resultante do percentual de um por cento do fundo partidário.

A outra restrição corria à conta do denominado programa partidário. Conforme estabelecia o artigo 48 da Lei n. 9.096/95, aos partidos que não preenchessem os requisitos do artigo 13 reservar-se-ia, em cada semestre, espaço de dois minutos para a propaganda eleitoral, limitado a cadeia nacional. Já os demais partidos, aqueles que conseguissem cumprir as exigências do artigo 13, estavam autorizados a realizar um programa em rede nacional e outro em rede estadual, no semestre, com duração dez vezes maior, ou seja, de vinte minutos cada qual, gozando ainda do direito a inserções de trinta segundos ou um minuto, em âmbito nacional e estadual, perfazendo, por semestre, quarenta minutos - artigo 49 da Lei n. 9.096/95.

Na qualidade de relator de ambas as ações diretas, proferi voto conjunto, consignando a plena procedência do que apontado como extremos, quer sob o ângulo do funcionamento parlamentar, excluído no que não alcançados os patamares do artigo 13, quer quanto à participação no fundo partidário, praticamente neutralizada em face das percentagens de noventa e nove por cento e de um por cento para rateio geral, quer em relação à propaganda partidária, tendo certos partidos o direito de veiculá-la apenas em cadeia nacional e por dois minutos em cada semestre, dispondo outros, para tanto, em rede nacional e estadual, de tempo dez vezes maior, além de contarem com as inserções a totalizarem, por semestre, também nos dois âmbitos, quarenta minutos em cada qual.

As regras de repercussão ímpar tiveram a eficácia projetada no tempo, presentes os artigos 56 e 57 das Disposições Finais e Transitórias da Lei n. 9.096/95. A plena eficácia dos artigos atacados seria alcançada a partir da legislatura que se iniciou em 2007.

Comecei a argumentação, asseverando que, dos vinte e nove partidos

registrados no Tribunal Superior Eleitoral, apenas sete haviam alcançado e suplantado o patamar de cinco por cento dos votos para a Câmara dos Deputados em todo o território nacional, distribuídos de tal forma a perfazer pelo menos dois por cento em cada qual de nove Estados. Eis os partidos que lograram cumprir os ditames legais: a) Partido dos Trabalhadores (PT); b) Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); c) Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); d) Partido da Frente Liberal (PFL) (atual Democratas); e) Partido Progressista (PP); f) Partido Socialista Brasileiro (PSB); g) Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Em síntese, caso prevalecesse, sob o ângulo da constitucionalidade, o disposto no artigo 13 da Lei n. 9.096/95, somente essas agremiações políticas teriam funcionamento parlamentar, participariam do rateio de cem por cento do saldo do fundo partidário, gozariam, em cada semestre e em cadeias nacional e estadual, de espaço de vinte minutos para a propaganda eleitoral e desfrutariam de inserções, por semestre e também em redes nacional e estadual, de trinta segundos ou um minuto, totalizando oitenta minutos no ano. As demais ficariam à míngua, vale dizer, não contariam com o funcionamento parlamentar, dividiriam, com todos os outros partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, a percentagem de um por cento do fundo partidário e, no tocante à propaganda partidária, teriam, por semestre, apenas dois minutos restritos à cadeia nacional.

Passei ao exame do tema, destacando que o artigo 1º da Carta de 1988 revela como um dos fundamentos da própria República o pluralismo político. Já o parágrafo único do citado dispositivo estabelece que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos do Diploma Maior. Este, ao fixar as condições de elegibilidade, menciona a necessária filiação partidária; ou seja, não existe a possibilidade de o cidadão, sem respaldo de partido político, lograr mandato eletivo, presente o sufrágio universal, o voto direto e secreto.

Afirmar que o Capítulo V de Título compreendido em parte básica da Constituição Federal - o II porque trata dos direitos e garantias fundamentais - encerra como medula a liberdade dos partidos políticos, predicado inafastável quanto a essas pessoas jurídicas de direito privado. Pedagogicamente consigna a liberdade na criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, revelando a necessidade de se resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direi-

tos fundamentais da pessoa humana. Aponte o relevo maior atribuído à multiplicidade política. Tratou-se do caráter nacional das entidades para, a seguir, dispor-se que os partidos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil, devendo ter os estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. O que se contém no artigo 17 da Carta Federal diz respeito a todo e qualquer partido político legitimamente constituído, não encerrando a Lei Fundamental a possibilidade de haver partidos de primeira e segunda classes, partidos de sonhos inimagináveis em termos de fortalecimento e partidos fadados a morrer de inanição, quer sob o ângulo da atividade concreta no Parlamento - sem a qual é injustificável a existência jurídica -, quer da necessária difusão do perfil perante o eleitorado em geral - dado indispensável ao desenvolvimento relativo à adesão quando do sufrágio -, quer de recurso, via fundo partidário, para fazer frente à impiedosa vida econômico-financeira.

Em síntese, consignei que tudo o que venha à baila em conflito com os ditames constitucionais há de merecer a excomunhão maior, o rechaço por aqueles comprometidos com a ordem constitucional, com a busca do aprimoramento cultural.

Ainda quanto ao pluripartidarismo, à representatividade dos diversos segmentos nacionais, assinalai que se pode perceber a ênfase atribuída pela Carta Federal às minorias. No tocante às comissões permanentes e temporárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o § 1º do artigo 58 do Diploma Maior assegura, sem distinguir, considerada a votação obtida, o número de eleitos, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa. Aliás, na cabeça do artigo, há a remessa ao Regimento Interno do Congresso bem como aos das duas Casas, versando o preceito algo compreendido no gênero funcionamento parlamentar, disciplina em sintonia com a independência dos Poderes. No processo legislativo, no aperfeiçoamento da lei em sentido formal e material, nesse ato complexo, atua, ao término da linha, o Executivo, sancionando ou vetando o que aprovado pelas Casas Legislativas. Fica no ar: existentes partidos com deputados eleitos, é dado a Poder diverso - o Executivo - compor e balizar o funcionamento interno, embora de forma conjunta com Senado e Câmara? Disse que não o jurista e ex-ministro do Supremo e do Executivo - da Justiça - Célio Borja. Endosso a óptica externada por Sua Excelência. Da mesma forma que ao Judiciário cumpre reger

órgãos internos - artigo 96, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal - via regimento interno, tem-se, preservado o sistema como único, idêntico enfoque relativamente à vida interna de cada Casa Legislativa - artigos 51, incisos III e IV, 52, incisos XII e XIII, e 58 da Carta da República. Vale repetir o que consignado pelo parecerista em peça elaborada a pedido da Mesa da Câmara dos Deputados:

Da independência do órgão colegiado do Poder Legislativo e da inviolabilidade dos seus membros, no exercício do mandato, resulta a impossibilidade de lhes regular a conduta parlamentar por lei formal, dado que assim facultar-se-ia a intromissão de outra Casa e do presidente da República em assunto entregue à autonomia de cada uma das Câmaras.

.....

As bancadas são instituições de Direito Parlamentar exclusivamente. Constituem-se, nos corpos legislativos, pela reunião dos representantes que se identificam pela unidade de propósito e pela uniformidade da atuação. Agrupam-se sob a liderança que designam.

Sim, presentes deputados necessariamente vinculados a certo partido, cuja existência civil e registro no Tribunal Superior Eleitoral sejam incontestáveis, aplicam-se a eles, em termos de atividade parlamentar, as normas constantes do Regimento Interno. Fora isso é menosprezar a independência funcional da Casa Legislativa.

Estabelece o § 3º do mesmo artigo 58 do Diploma Maior que a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito se faz mediante requerimento de um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou, se Comissão Mista, de ambas as Casas. A Carta Federal atribui ainda legitimidade aos partidos políticos para provocarem a jurisdição constitucional concentrada, sendo suficiente contar, para tanto, com um único representante em qualquer das Casas do Congresso. Em última análise, as previsões constitucionais encerram a neutralização da ditadura da maioria, afastando do cenário nacional óptica hegemônica e, portanto, totalitária. Concretizam, em termos de garantias, o pluralismo político tão inerente ao sistema proporcional, sendo com elas incompatível regramento estritamente legal a resultar em condições de exercício e gozo a partir da gradação dos votos obtidos.

Prossegui demonstrando a incongruência em admitir que partido sem funcionamento parlamentar seja, a um só tempo, legitimado para a propositura das ações diretas de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, não tendo atuação na Casa Legislativa, mas agindo via credenciamento popular no âmbito do Judiciário, tudo acontecendo sem que exista a restrição constitucional.

Reiterei que a Lei Básica de 1988 não vincula o desenvolvimento da atividade política pelo partido aos votos obtidos em determinado certame. Consignei, mais, que não caberia dizer que o inciso IV do artigo 17 remete o funcionamento parlamentar à disciplina mediante lei, podendo esta última dispor sobre algo de fundamental relevância - a criação de partidos políticos de primeira e segunda categorias, considerado o desempenho nas urnas. A previsão quanto à competência do legislador ordinário para tratar do funcionamento parlamentar deve ser tomada sem esvaziarem-se os princípios constitucionais, destacando-se com real importância o revelador do pluripartidarismo. Vale dizer que se deixaram à disciplina legal os parâmetros do funcionamento parlamentar sem, no entanto, viabilizar que norma estritamente legal determinasse a vida soberba de alguns partidos políticos e a morte humilhante de outros. Verificada a existência jurídica do partido, a participação em certas eleições, o êxito quanto a mandatos políticos em disputa, não há como afastar do cenário a vontade dos cidadãos que elegeram candidatos, que vieram a preencher cadeiras em Casas Legislativas, desvinculando-os, em quase um passe de funesta mágica, do próprio partido que respaldou a candidatura. Surgiria incongruente assentar a necessidade de o candidato ter, em um primeiro passo, o aval de certo partido e, eleito a seguir, olvidar a agremiação na vida parlamentar. Afirmei que o casamento não seria passível desse divórcio.

Para aqueles preocupados com a proliferação dos partidos políticos, asseverei que o enxugamento do rol é automático, presente a vontade do povo, de quem emana o poder. Se o partido político não eleger representante, obviamente não se poderá cogitar de funcionamento parlamentar. Considerada a ordem natural das coisas, cuja força é insuplantável, a conveniente representatividade dos partidos políticos no parlamento fica jungida tão-somente ao êxito verificado nas urnas, entendendo como tanto haver sido atingido o quociente eleitoral, elegendo candidatos, pouco importando o número destes. Só assim ter-se-á como atendido o fundamento da

República, ou seja, o pluralismo político, valendo notar que o verdadeiro equilíbrio decorre do somatório de forças que revelem a visão dos diversos segmentos que perfazem a sociedade. Em síntese, não elegendo candidato, o partido está automaticamente fora do contexto parlamentar.

Resumindo, destaquei surgir com extravagância maior interpretem-se os preceitos constitucionais a ponto de esvaziar-se o pluripartidarismo, cerceando, por meio de atos que se mostram pobres em razoabilidade e exorbitantes em concepção de forças, a atuação deste ou daquele partido político.

Salientei a necessidade do trato constitucional da matéria, conforme a tradição, conforme a assegurada liberdade de criação dos partidos, exigência percebida quando dos trabalhos de revisão da Carta de 1988. O então relator da revisão, deputado Nelson Jobim, apresentou, em 1994, substitutivo ao Parecer n. 36. Neste ressaltou que a chamada “cláusula de barreira” não teria sido tratada na Constituição, aspecto que vinha dando margem a “perplexidades interpretativas por parte do legislador”. O substitutivo acrescentava, ao § 2º do artigo 17 da Carta Federal, relativizando-o, a necessidade de o partido político comprovar o apoio de eleitores exigido em lei. Acrescentava os §§ 5º e 6º ao citado artigo e revogava o inciso IV nele contido, a versar sobre a remessa, à lei, do funcionamento parlamentar. Eis o teor dos preceitos que, caso aprovada a Emenda Constitucional de Revisão, estariam em vigor, afastando a celeuma que deu margem ao julgamento das mencionadas ações diretas pelo Supremo, guarda maior da Constituição:

§ 5º Somente terá direito a representação na Câmara dos Deputados o partido que obtiver o apoio mínimo de cinco por cento dos votos válidos, excluídos os brancos e os nulos, apurados em eleição geral e distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, atingindo dois por cento em cada um deles.

§ 6º Somente o partido que cumprir o disposto no parágrafo anterior poderá registrar candidato a Presidente da República.

O substitutivo data de 1994. Não houve o consenso indispensável à aprovação da emenda em que pese aos parâmetros flexibilizados, para alterar-se a Carta da República, previstos no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional em sessão unicameral.

Pois bem, após histórico e disciplina a revelarem a necessidade do trato da matéria com envergadura maior - constitucional -, registrei que o legislador comum veio a aprovar o texto do que seria o § 5º do artigo 17 da Constituição Federal, olvidando a natureza rígida desse diploma. A Carta acabou alterada mediante lei ordinária! Transportaram-se - sem o advérbio “somente”, é certo -, para o estatuto dos partidos políticos aprovado no ano seguinte, as regras submetidas ao Congresso Nacional e rejeitadas para inserção no Documento Maior da República. Não houve sequer modificação quanto às percentagens. Estava-se a ver que o disposto no artigo 13 da Lei n. 9.096/95 mitigara o que garantido aos partidos políticos pela Constituição Federal, asfixiando-os sobremaneira, a ponto de alijá-los do campo político, com isso ferindo de morte, sob o ângulo político-ideológico, certos segmentos, certa parcela de brasileiros. E tudo ocorreu a partir da óptica da sempre ilustrada maioria.

Prosseguindo, asseverei a inadequação do diploma legal quanto à razoabilidade. Salientei que, apesar de a liberdade de criação de partidos políticos estar prevista na Constituição Federal, a norma legal admitia a existência das agremiações e, em passo seguinte, inviabilizava o crescimento em termos de representação. A exigência de cinco por cento dos votos válidos para a Câmara dos Deputados implicaria, considerados os dados da última eleição, a necessidade de o partido haver alcançado quatro milhões, seiscentos e oitenta e um mil, duzentos e noventa e três votos em um universo de noventa e três milhões, seiscentos e vinte e cinco mil, oitocentos e cinquenta e oito votos. Aliás, se tivesse sido assentada, em relação a todos os partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, a necessidade de chegar a cinco por cento dos votos, ter-se-ia que contar não com cem por cento correspondentes a totalidade dos sufrágios mas com cento e quarenta e cinco por cento!

Ainda no tocante à razoabilidade, mostrava-se imprópria a existência de partidos políticos com deputados eleitos e sem o desempenho parlamentar cabível. Se persistissem partidos e parlamentares a eles integrados, haveria, em termos de funcionamento parlamentar, o esvaziamento da atuação das minorias.

Mais uma vez ressaltei que a cláusula constitucional a remeter o funcionamento parlamentar, as balizas deste, a preceito legal - o que, no entendimento do ministro Célio Borja, constante de parecer, leva à disciplina

mediante regimento interno - não poderia ser tomada a ponto de admitir-se que a lei inviabilizasse, por completo, o dito funcionamento, acabando com as bancadas dos partidos minoritários e impedindo os respectivos deputados de comporem a Mesa Diretiva e as comissões, em flagrante contrariedade à disposição do § 1º do artigo 58 da Constituição Federal, no que sinaliza, em bom vernáculo, a necessidade de Mesa e Comissões serem integradas, se houver possibilidade física, de forma proporcional, pelos partidos e blocos parlamentares existentes na Casa, vale dizer, que tenham deputados eleitos.

Com fundamento nos votos obtidos para a Câmara dos Deputados na eleição de 2006, demonstrei exemplo marcante da extravagância da disciplina legal. O histórico e fidedigno Partido Comunista do Brasil, que logrou obter 2,12% da totalidade dos votos para a Câmara dos Deputados, significando esta percentagem substancial votação - um milhão, novecentos e oitenta e dois mil, trezentos e vinte e três votos em noventa e três milhões, seiscentos e vinte e cinco mil, oitocentos e cinquenta e oito votos -, perfazendo a percentagem de dois por cento dos votos em nove Estados - Acre, Amazonas, Piauí, Rio Grande do Sul, Ceará, Maranhão, Bahia, Pernambuco e Amapá - e elegendo 13 deputados, contava então com integrante a presidir a Câmara dos Deputados - o deputado Aldo Rebelo. Pois bem, o quadro que se configurava à época era: ante a incidência do artigo 13, na legislatura seguinte, ou o deputado Aldo Rebelo migrava para outro partido, em condenável polivalência político-ideológica, ou teria que desistir de concorrer à reeleição, esta última admitida pelo Supremo desde que se trate de nova legislatura - muito embora o § 4º do artigo 57 da Carta contenha cláusula vedando “a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente”. Mais ainda: o Partido Republicano Brasileiro (PRB), ao qual é afiliado o vice-presidente da República, José Alencar, não havia atendido às exigências legais nas últimas eleições, elegendo somente um deputado. Caso prevalecesse o entendimento da harmonia do preceito em questão com a Carta, contaria a agremiação com integrante vice-presidente da República, mas com deputado órfão, sem endosso partidário, na Câmara dos Deputados.

Quanto ao rateio do fundo partidário, a circunstância de haver a divisão inicial considerados os percentuais de noventa e nove por cento e de um por cento, concorrendo ao primeiro os partidos ditos, sob o ângulo da representa-

ção, majoritários - com aumento da fatia de cada qual - e, à percentagem ínfima de um por cento, todos os 29 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, existiriam situações concretas em que a redução de valor a ser recebido alcançaria percentagem superior a noventa e nove por cento.

O mesmo enfoque era dado verificar em termos de horário reservado à propaganda partidária. Os sete partidos que conseguiram atender aos requisitos legais teriam, por semestre, cada qual, vinte minutos em rede nacional e vinte minutos em rede estadual, bem como inserções nas duas cadeias, a totalizarem, em relação a cada uma, por semestre, quarenta minutos. Já os vinte e dois partidos de representação menor, aquém das rigorosas exigências legais, gozariam, cada qual, dois minutos por semestre e unicamente em rede nacional, não contando com o tempo para inserções.

O Supremo fora chamado a pronunciar-se sobre a matéria a partir da Constituição Federal. Descabia empunhar a bandeira leiga da condenação dos chamados partidos de aluguel, o preconceito, mesmo porque não se pode ter como a revelá-los agremiações, para exemplificar, como o Partido Popular Socialista (PPS); o Partido Comunista do Brasil (PC do B); o Partido Verde (PV); e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), sendo que este último, aliás, estava condenado a não subsistir sem que tivesse experimentado espaço de tempo indispensável a lograr grau de acatamento maior frente ao eleitorado. Se, impossibilitado de figurar perante a Casa para a qual elegeu deputados, tendo substancialmente mitigada a participação no fundo partidário e no horário de propaganda eleitoral, não deixaria jamais a situação embrionária, própria ao surgimento de uma nova sigla. Permaneceria, se tanto, em plano secundário, inviabilizado o acesso eficaz a eleitores, o que somente ocorre em virtude da atuação parlamentar e da divulgação de metas partidárias. A dose era cavalgar, implicando a potencialização do objeto visado em detrimento de princípios constitucionais. Assim afirmei à ocasião e continuo afirmando: possíveis circunstâncias reinantes, possíveis desvios de finalidade hão de ser combatidos de forma razoável, sem a colocação em segundo plano de valores inerentes à democracia, a um Estado Democrático de Direito. Disse ainda que se deveria ter presente que o funcionamento parlamentar não o é apenas nas Assembleias e Câmaras, alcançando o Senado da República e, nele, partidos da ala que apontei como excluída elegeram 7 senadores nas últimas eleições, sem contar aqueles cujos mandatos estavam - e estão - em curso.

Indaguei: haveria dois pesos e duas medidas com funcionamento parlamentar no Senado e ausência nas demais Casas Legislativas? Se positiva a resposta, o sistema estaria capenga, distinguindo-se onde o legislador não distinguiu.

Ressaltei, em verdadeira profissão de fé, em verdadeiro alerta a desavisados, que se encontrava subjacente à discussão o ponto nevrálgico concernente à proteção dos direitos individuais e das minorias, que não se contrapõe aos princípios que regem o governo da maioria - cuja finalidade é o alcance do bem-estar público, a partir da vontade da maioria, desde que respeitados os direitos dos setores minoritários, não se constituindo, de forma alguma, em via de opressão destes últimos.

No Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria, organizada em torno de qualquer ideário ou finalidade - por mais louvável que se mostre -, é dado tirar ou restringir os direitos e liberdades fundamentais dos grupos minoritários dentre os quais estão a liberdade de se expressar, de se organizar, de denunciar, de discordar e de se fazer representar nas decisões que influem nos destinos da sociedade como um todo; enfim, de participar plenamente da vida pública, inclusive fiscalizando os atos determinados pela maioria. Ao reverso, dos governos democráticos espera-se que resguardecem as prerrogativas e a identidade própria daqueles que, até numericamente em desvantagem, porventura requeiram mais da força do Estado como anteparo para que lhes esteja preservada a identidade cultural ou, no limite, para que continuem existindo.

Aliás, a diversidade deve ser entendida não como ameaça, mas como fator de crescimento, como vantagem adicional para qualquer comunidade, que tende a enriquecer-se com essas diferenças. O desafio do Estado moderno, de organização das mais complexas, não é elidir as minorias, mas reconhecê-las e, assim o fazendo, viabilizar meios para assegurar-lhes os direitos constitucionais. Para tanto, entre outros procedimentos, há de fomentar diuturnamente o aprendizado da tolerância como valor maior, de modo a possibilitar a convivência harmônica entre desiguais. Nesse aspecto, é importante sublinhar, o Brasil se afigura como exemplo para o mundo.

Democracia que não legitima esse convívio não merece tal status, pois, na verdade, revela a face despótica da inflexibilidade, da intransigência, atributos que, normalmente afetos a regimes autoritários, acabam conduzindo à escravidão da minoria pela maioria.

Alfim, no Estado Democrático de Direito, paradoxal é não admitir e não acolher a desigualdade, o direito de ser diferente, de não formar com a maioria. Mais: o Estado Democrático de Direito constitui-se, em si mesmo - e, sob certo ponto de vista, principalmente -, instrumento de defesa das minorias. Esse foi o entendimento adotado, levando o Supremo a garantir a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito pela vontade de um terço - e não da maioria - dos parlamentares, no julgamento do Mandado de Segurança n. 24.831-9/DF, relatado pelo ministro Celso de Mello e cujo acórdão foi publicado no Diário da Justiça de 4 de agosto de 2006.

Deve-se repetir até a exaustão, se preciso for: Democracia não é a ditadura da maioria! De tão óbvio, pode haver o risco de passar despercebido o fato de não subsistir o regime democrático sem a manutenção das minorias, sem a garantia da existência destas, preservados os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente.

Então, encerrei o voto, no julgamento conjunto das Ações Diretas n. 1.351-3/DF e 1.354-8/DF, acolhendo os pedidos formulados - exceto quanto ao inciso II do artigo 56 - e, com isso, declarando a inconstitucionalidade do artigo 13; da expressão “obedecendo aos seguintes critérios”, na cabeça do artigo 41, e dos incisos I e II do mesmo preceito; do artigo 48; da expressão “que atenda ao disposto no artigo 13”, contida na cabeça do artigo 49, com redução de texto e da expressão “no artigo 13” do inciso II do artigo 57, todos da Lei n. 9.096/95.

Após os debates, relativamente à cabeça dos artigos 56 e 57, acolhi a ponderação feita pelo ministro Gilmar Mendes, julgando procedente a ação com interpretação que eliminou, de tais preceitos, as limitações temporais neles constantes, até que sobrevenha disposição legislativa a respeito, com isso evitando o vácuo normativo.

Fui acompanhado, à unanimidade, pelos integrantes do Tribunal. Reputo esse julgamento histórico, tendo em conta o próprio Estado Democrático de Direito, a transferência de poder pelo povo a mandatários, a transferência de poder pelo povo a representantes. Paga-se um preço por viver em um Estado de Direito - e é módico -, o respeito aos ditames revelados na Constituição Federal, documento sempre a merecer uma dose maior de fidelidade e amor, ao menos por aqueles incumbidos da guardá-lo - os ministros do Supremo Tribunal Federal. Que o precedente sirva de alerta a

desavisados, a quem potencializa o individual em detrimento do coletivo, a quem esquece que o cargo público visa servir e não ser utilizado para fins escusos. Que, oxalá, assim o seja em sinalização a dias melhores para esse adormecido gigante que é o Brasil!

A INFLUÊNCIA DO PODER ECONÔMICO NA ATIVIDADE POLÍTICA

Valério Neto Chaves Pinto*

RESUMO: A história das civilizações revela que a fraude e o abuso do poder econômico são males que transcendem a existência dos sistemas políticos e sociais há mais de dois mil anos. Sabe-se que a sinistra audiência da crucificação de Cristo, presidida por Pôncio Pilatos, foi fruto de uma questão histórica advinda da inveja e da corrupção praticadas entre as principais facções judaicas do mundo da Galileia que, estimuladas pela maioria dos fariseus que dominavam o Sinédrio de Jerusalém, foram convencidas a trocar um inocente (Jesus Cristo) por um ladrão salteador de estradas e agitador (Barrabás), a fim de que o Filho de Deus não viesse a ser o Rei de Israel. Revela dizer que, como doença moral ou como fenômeno normal da vida, a cobiça pelo poder é um mal que sempre grassou como endemia nociva à moral e a liberdade do voto. Este trabalho trata essencialmente dessa questão, fazendo uma abordagem sucinta das diversas formas abusivas ou criminosas da influência do poder econômico na atividade política – refletida mais nitidamente no processo eleitoral brasileiro.

PALAVRAS-CHAVES: Abuso. Direitos. Moralidade. Eleições. Igualdade.

Introdução

No momento em que o Estado brasileiro passa por um questionamento em relação ao mau funcionamento da Administração Pública em todos os níveis, agravado pela perniciosa influência do poder político e econômico no processo de escolha de candidatos a cargos eletivos, pareceu-me

* Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí.

pertinente focalizar, como tema desta modesta contribuição para a Revista *Eleições & Cidadania*, editada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, a questão da influência do poder econômico na atividade política no Brasil.

O tema não é nenhuma novidade no cenário político, pois como sabido, no correr dos tempos, as condutas tendentes a prejudicar as liberdades civis e individuais, na sua acepção ampla, sempre foram vistas como inimigas da moralidade política em razão mesmo das manifestas agressões ao pudor e frustração a quem cumpre os deveres para com o Estado.

O derrame de dinheiro ou de dádivas em épocas pré-eleitorais é velha prática que, em Roma, florescera com bastante frequência, tanto que chegou a figurar como triúmviro, ao lado dos imortais César e Pompeu, o cônsul Marcus Licinius Crassus, cuja eleição ao Consulado se devera ao ser ele o homem mais rico de Roma em seu tempo. Portanto, quem afirmar que a prática da corrupção e da fraude em período eleitoral são formas novas e sutis de propaganda estará negando a própria História. A propaganda aqui há de compreender tudo quanto possa influir na vontade do eleitor e na sua escolha do candidato.

Pensadores como Platão e outros filósofos de sua época referem-se aos efeitos deletérios da fraude e da corrupção como forças destruidoras das instituições.

Em época mais recente, século XVI, o padre Antônio Vieira, ao execrar a já existente corrupção e o abuso dos governantes do Brasil Colônia proclamava do elevado plano de sua sabedoria:

Perde-se o Brasil, Senhor... por alguns Ministros de Sua Majestade não vêm para cá buscar o nosso bem, mas os nossos bens... El Rei manda-os tomar Pernambuco, a eles contentam-se com o tomar... Este tomar alheio, ou seja, o do Rei ou o dos povos, é a origem da doença.

No século XIX, notadamente a partir da proclamação da República em 1889, o abuso e a corrupção eleitoral foram considerados monstros dominadores infiltrados na mitologia republicana, colocados na perspectiva ampla do sistema de votação e no princípio de igualdade da disputa entre partidos e candidatos pela conquista da opção livre dos eleitores. Respin-

gam, por assim dizer, na lisura da conquista do mandato, no provimento dos cargos, na representatividade política da Nação e, mais do que isso, ferem direitos e garantias conferidos pela Constituição Federal.

De outra parte, colocados entre nós no mecanismo constitucional, os partidos políticos estão destinados a assegurar a verdade do sufrágio eleitoral visando o sincero e lúcido direito de votar. Concorrem, dessa maneira, para a consolidação do Estado democrático, como aquela força de que fala Montesquieu, como sendo “o princípio e segurança da democracia: a VIRTUDE, cujo lugar natural é junto à liberdade e à igualdade pelas leis” (DO ESPÍRITO DAS LEIS, Livro III, cap. II).

Dentro da mesma ótica, Hans Kelsen, em “Teoria Geral del Estado”, escreveu: “a vontade coletiva se forma na livre concorrência dos grupos de interesses constituídos em partidos políticos” (p. 950).

Cronologia histórica e características

Na *história eleitoral brasileira*, conforme já assinalado, a influência do poder na captação de votos das classes menos favorecidas é um problema que tem resistido ao correr dos tempos, apenas mudando de formas ao sabor das conveniências dos candidatos e dos partidos políticos.

Segundo o professor Teixeira (apud FRANÇA; SOUTO, 2003), já no Segundo Reinado, alastrava-se na política a utilização de meios escusos para obter vitórias eleitorais.

Conduziam-se dessa forma tanto os conservadores como os liberais, concedendo favores aos amigos e empregando a violência com relação aos indecisos. Nesse período, com a aprovação da reforma eleitoral conhecida como Lei Saraiva, em 9 de janeiro de 1881, a sociedade acreditou que o processo eleitoral seria moralizado e a cidadania exercida. Entretanto os velhos vícios, as fraudes e pressões sobre os eleitores predominaram.

Desde 1946, o sistema constitucional brasileiro consagra expressamente a repressão que a lei impõe ao abuso de poder econômico que vise a dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros (CF de 1946, art. 148; C.F. de 1967, art. 157, VI; Emenda Constitucional n. 1, de 1969, art.160, V; Constituição de 1988, art. 173, § 4º).

Nos primórdios do Império, o processo eleitoral no Brasil era extremamente arbitrário, sujeito à manipulação do resultado das urnas, situação que perdurou até 1932, quando, por força de movimentos populares, visando moralizar o sistema eleitoral da renovação de ideias nascidas com a Revolução de 1930, o Governo Provisório de Getúlio Vargas resolveu instituir o Código Eleitoral, cuja autoria coube a uma das maiores autoridades em direito eleitoral que o Brasil possuiu. Trata-se do piauiense imortal JOÃO CRISÓSTOMO DA ROCHA CABRAL, poeta e jurista, modelo de estudioso e de intérprete, e que hoje, com merecida justiça, empresta o seu nome ao prédio-sede do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí.

Mas o código de 1932 não foi a primeira lei eleitoral feita no Brasil depois do desembarque de Cabral em 1500. Na realidade, o primeiro código eleitoral brasileiro foi o Livro das Ordenações do Reino elaborado em 1.603, (determinações legais emanadas do rei e adotadas em todas as regiões sob o domínio de Portugal) com o objetivo de orientar as eleições para os conselhos municipais da Colônia, nas quais escravos, mulheres e índios não podiam escolher representantes nem governantes. Além disso, com o objetivo de garantir a ampla liberdade do voto e evitar que os eleitores se sentissem intimidades, autoridades do Reino eram proibidas de comparecer aos locais de votação.

Ainda na vigência do regime imperial, foram editadas duas leis eleitorais buscando aperfeiçoar o processo de votação. A primeira foi assinada pelo príncipe regente em 3 de janeiro de 1822, convocando eleições para a Assembleia Nacional Constituinte e Legislativa. Dois anos mais tarde, em 1824, D. Pedro I outorgou a primeira Constituição brasileira, estabelecendo voto obrigatório para deputados e senadores da Assembleia Geral Legislativa e dos membros dos conselhos gerais das províncias.

Mesmo sob o Regime Imperial, a opinião pública, insatisfeita com o sistema de leis pontuais, passou a exigir eleições diretas e a criticar os abusos e as fraudes, o que levou o conselheiro Saraiva a modificar o quadro eleitoral e encarregou Ruy Barbosa de redigir o projeto da lei n. 3.029/81, que ficou conhecido como a Lei Saraiva, a qual aboliu as eleições indiretas e confiou o alistamento eleitoral ao Poder Judiciário.

Primeira Lei Eleitoral da República

Proclamada a República em 1889, o Governo Provisório do Marechal Deodoro da Fonseca promulgou o Decreto n. 200-A, considerada a primeira Lei Eleitoral da República.

Porém, foi o chamado “Regulamento Alvim” que conferiu poderes especiais aos constituintes para exprimir a vontade nacional acerca da primeira Constituição da República promulgada em 1891. Com a nova Carta, foi criado o sistema presidencialista em que o presidente e vice-presidente da República deveriam ser eleitos pelo sufrágio direto da nação, por maioria absoluta dos votos.

Ainda na vigência da Velha República, prevaleceu um esquema de eleição segundo o qual o presidente apoiava os candidatos indicados pelos governadores nas eleições estaduais, e estes, por sua vez, davam suporte ao indicado pelo presidente nas eleições presidenciais.

O coronelismo também fez parte de esquema de controle do eleitorado. Tal patente era outorgada aos grandes proprietários de terras, e por isso tinham participação na Guarda Nacional (responsável pela ordem interna durante o Império), além de exercerem grande poder na fiscalização do voto não secreto e na apuração.

A primeira preocupação com a seriedade do processo eleitoral no Brasil nasceu no governo do presidente Venceslau Brás, em 1916, que ao sancionar a lei n. 3.139, entregou ao Poder Judiciário o papel de principal executor das leis eleitorais, representando assim o ponto de partida para a elaboração do Código de 1932.

Por conseguinte, pode-se dizer que a Justiça Eleitoral nasceu com o surgimento do Código de 1932 que, apesar de ter instituído o voto secreto e reconhecido o direito de voto das mulheres, só foi reconhecida como órgão do Poder Judiciário com a promulgação da Constituição de 1934, que fixou sua competência privativa para realizar eleições em todos os níveis.

Em 1935, com a dissolução do Congresso e a suspensão da liberdade política no País, foi relegada à inatividade, situação que perdurou até o início de 1945, com a intensificação da luta pela redemocratização do País, o retorno do Estado de Direito e retomada dos trabalhos de elaboração da nova Constituição promulgada em de 1946.

A partir de então, a Justiça Eleitoral foi restabelecida através do Decreto-Lei n. 7.586/45, regulando o alistamento eleitoral, possibilitando a posse do presidente Eurico Gaspar Dutra e a instalação da Assembleia Nacional Constituinte.

De 1950 a 1964, a legislação eleitoral brasileira sofreu poucas alterações, situação que perdurou até 26 de fevereiro de 1969, quando o então presidente Artur da Costa e Silva, no interesse de preservar e consolidar a Revolução, assinou o Ato institucional n. 7, que suspendia as eleições diretas para presidente da República, governadores e prefeitos das capitais. A Justiça Eleitoral, no entanto, foi preservada com a edição da Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral vigente, redigido em período de exceção).

Somente a partir de 1984, com a eleição de Tancredo de Almeida Neves pelo Congresso Nacional, é que a democracia brasileira foi exercida mediante eleições diretas, representando assim importantes avanços na história do processo eleitoral no Brasil.

O novo sistema legal, entretanto, não foi capaz de eliminar a fraude nas eleições; apenas atenuou suas formas. Nem o tempo nem as novas leis foram capazes de evitar que as eleições se transformassem em terreno fértil para o surgimento de práticas criminosas, durante o processo político eleitoral, advindas das ações nefastas de alguns políticos e agentes públicos desprovidos da noção de conveniência moral.

Nem mesmo durante o período da ditadura militar a fraude deixou de existir, sendo as mais frequentes (algumas ainda existem): o “mapismo” (adulteração de números nos mapas de apuração), preenchimento das cédulas em branco, falsificação de cédulas de votação, fornecimento gratuita de alimentos e transporte, contratação de pessoal sem concurso público, ajuda financeira, distribuição de cestas básicas, medicamentos e inclusão do nome de eleitores falecidos nas folhas de votação, ou seja, mortos votavam como se vivo fossem.

Quem, por algum motivo, já votou ou, de alguma forma, participou de eleições no Interior, principalmente no Nordeste brasileiro, sabe que essas ocasiões são propícias para produzir nos candidatos, nos eleitores, nos chefes políticos, em todas as coisas, um sentimento de indefinição.

Quando da apuração dos votos ao final do pleito, toda vez que é divulgado um resultado parcial desfavorável para determinado candidato de pouco poder econômico, costuma-se dizer que é caso perdido para suas pretensões.

Na reta final, contudo, aumentam as esperanças de vitória para alguns e diminuem as chances para muitos que investiram até dinheiro. Aliás, no dia das eleições, principalmente, o dinheiro funciona como a grande arma de manobra eleitoreira de que se valem os chamados “coronéis do sertão” para se perpetuar no comando das prefeituras. Não há como esconder: à época das eleições, em razão mesmo da pobreza motivada pela seca e pelo desemprego, o voto dos pobres não funciona como manifestação legítima da vontade do povo.

Daí talvez a razão da existência do chamado “eleitor barriga”, ou seja, aquele que só vota em troca de comida que alguns candidatos oferecem, mesmo sabendo que é proibido por lei.

O episódio a seguir, aparentemente prosaico, retrata de forma clara e contundente, como funcionava a fraude eleitoral em algumas regiões do País.

O registro serve apenas para mostrar a influência nefasta do poder político e econômico nas eleições no Brasil e a importância de eleições livres e sem vícios.

Era final da votação de uma concorrida eleição para prefeito em uma cidadezinha do interior do Piauí – sem sinal de progresso; de gente simples e sem vícios de moralidade:

Coronel Regino (latifundiário, dono de muitas fazendas de gado) era candidato a prefeito pela oposição e inimigo de política e de questões de terras do candidato da situação. Era aquele tipo de vereador de várias legislaturas – quase vitalício.

O resultado da apuração ia ser anunciado pelo juiz, cujo aspecto extremamente sisudo parecia denunciar algo estranho que o coronel sentia, mas ainda não compreendia.

O magistrado fez uma pausa, franziu as sobancelhas como que convencido contra sua vontade de anunciar o resultado que tinha nas mãos, disse o nome do candidato eleito. Não era o coronel Regino.

— Não acredito, exclamaram os eleitores mais fiéis ao candidato derrotado. Este, por sua vez, após cuspir alguns palavrões, falou: — Eles

nos fizeram de trouxa. Moleques safados. Em seguida, dirigindo-se ao juiz disse: — peço-lhe justiça, meritíssimo. — Mas qual é a justiça coronel — indagou o magistrado. — Olho por olho. Exijo uma recontagem de votos. Quero saber quem me traiu para torcer-lhe o pescoço.

Embora, de início, houvesse relutado, o juiz finalmente concordou com a reabertura das urnas para recontar os votos e conferir a lista de eleitores votantes.

Reaberta a primeira urna, constatou-se que muitos eleitores falecidos há vários anos haviam votado como se vivo estivessem justamente no candidato eleito. Os votos dos defuntos tinham sido manipulados de má-fé pelos escrutinadores, e os mapas adulterados, de forma que os votos em branco e os nulos foram somados a favor do candidato vencedor.

— Sua eleição está salva, coronel — disse o juiz apertando-lhe a mão.

— Ótimo, meritíssimo. A Justiça tarda, mas não falha, nem mesmo contra defuntos.

‘Milagre no Piauí’ foi a manchete que os jornais do Estado publicaram a notícia no dia seguinte. Um deputado federal, indignado com a fraude ocorrida em seu estado, fez discurso culpando o Governo, asseverando: ‘Os defuntos votaram talvez em sinal de gratidão ao Governo por já não serem vivos e terem de assistir a tantos atentados à liberdade do povo (“E os defuntos também votaram” (Extraído do livro *Antologia Escritores*, 2000, editado pela UEB-PI).

Atualmente, ainda em plena transição de uma sociedade arcaica e rural para uma sociedade moderna e de massas, infelizmente, alguns políticos insistem em agir como senhores feudais, acima das leis, movidos pelo patrimonialismo, sem o mínimo de consciência do que é público e do que é privado.

As campanhas institucionais por uma maior depuração ética dos políticos, de que fala o ministro Carlos Ayres Brito, presidente do TSE, e os apelos da Justiça Eleitoral ainda não foram capazes de eliminar o clientelismo, as práticas coronelistas da intimidação, a produção de dossiês, caixa-2 e o excesso de esperteza das forças políticas mais retrógradas, fisiológicas e corruptas do País, em prejuízo da livre escolha do eleitor.

Conceituação, mecanismos e consequências

Com a promulgação da Carta Política de 1988, houve indiscutivelmente uma grande evolução do tratamento dado à questão do abuso do po-

der econômico, em face dos princípios normativos republicanos que foram inseridos, especialmente aqueles relacionados à justiça social e a liberdade.

A proteção de tais valores está inserida no Capítulo IV que trata dos Direitos Políticos, com referência expressa ao exercício do mandato e da normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico no âmbito eleitoral (art. 14, § 9º).

A Constituição associou a ideia de abuso ou de excesso de poder aos princípios previstos no seu art. 37, ou seja, a legalidade, impessoalidade, imoralidade e publicidade que são obrigatórios para os administradores de todas as esferas de poder e de serviço público. Como anota Hely Lopes Meirelles (1989):

Se o poder foi conferido ao administrador público para realizar determinado fim, por determinados motivos e determinados meios, toda ação que se apartar dessa conduta, contrariando ou ladeando o desejo da lei, padece do vício de desvio de poder ou de finalidade.

Não obstante a proibição constitucional ao exercício do poder econômico, repetida no Código Eleitoral, na Lei das Eleições (9.504/97) e na Resolução 20.566, editada pelo TSE, os juízes e Tribunais encontram dificuldade na aplicação desta norma pela falta de definição do que seja uso e abuso, já que o texto constitucional não define, apenas emprega o termo em relação às campanhas eleitorais e à livre concorrência como princípio da ordem econômica. Tudo depende do exame de cada caso concreto sempre com o escopo de dar à lei eficácia máxima na aplicação da sanção frente à certeza, que deve ser absoluta, sob pena de tornar inócua a proibição normativa.

Eneida Desiree Salgado (2002), em interessante estudo sobre o tema, citando Sérgio Varella Bruna, destaca que embora seja uma análise de Direito Econômico e da Lei Antitruste, seus argumentos podem ser utilizados para se tratar do abuso eleitoreiro do poder econômico. E mais: “Este autor reconhece o poder econômico como dado estrutural da ordem jurídica brasileira e lhe impõe, com Fábio Comparato, uma função social”. E afirma:

Destarte, o exercício do poder econômico será legítimo quando não conflite com os valores maiores dessa ordem econômica e com os objetivos por ela visados. Isso equivale a dizer que não se admite o exercício do poder econômico que represente entrave ao desenvolvi-

mento social e à marcha dos fatores sociais com vistas à consecução dos ideais de justiça social (SALGADO, 2002).

O Código Eleitoral, por sua vez, refere ao tema no seu art. 237, dispondo textualmente que: “a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos”.

Do ponto de vista eleitoral, os doutrinadores definem o abuso do poder econômico como o financiamento direto ou indireto, dos partidos políticos e candidatos, antes e durante a campanha eleitoral, com ofensa à lei e as instruções da Justiça Eleitoral, afetando a normalidade e a legitimidade das eleições. Em suma, significa qualquer atitude de candidatos, partidos políticos ou instituições outras com emprego de dinheiro visando prejudicar a liberdade do cidadão na escolha da representação política.

O uso de dinheiro, como destacado no Acórdão n. 3.922, de 7.9.65, publicado no Boletim Eleitoral do TRE-SC, aparece nas mais diversas técnicas, que vão desde a ajuda financeira, pura e simples, a partidos e candidatos, até a manipulação da opinião pública, melhor dito, da vontade dos eleitores, por meio da propaganda política subliminar, com a aparência de propaganda meramente comercial.

No Direito Eleitoral o abuso de poder revela-se basicamente em três tipos:

- a) Econômico, que é a troca do voto por bens, serviços, apoio financeiro ou favores a candidatos e partidos.
- b) Político, exercício abusivo da função pública visando alcançar vitória no pleito eleitoral.
- c) Uso dos meios de comunicação social por candidatos e partidos políticos em detrimento do equilíbrio da disputa, impedindo que o povo tenha participação direta nas decisões políticas do País.

Em discurso proferido no I Congresso Internacional de Direito Eleitoral e Partidário, em Curitiba-PR, em agosto de 1999, o ministro José Neri da Silveira, então Presidente do TSE, afirmou:

Obter o sufrágio de cidadão, tratando-o como simples produto de mercado, sujeito à oferta pessoal mais compensadora, em moeda ou

sem serviços, economicamente mensuráveis, à míngua da persuasão por via de ideias ou da enunciação de programas; realizar a campanha eleitoral, com a utilização de formas de propaganda, vedadas em lei ou fora dos limites nela previstos, com manifesta ostentação de poder econômico, eis duas faces do mesmo instrumento, igualmente atentatórias à lisura dos pleitos eleitorais, pela captação ilegítima de sufrágios.

Para a defesa da liberdade do voto e da moralidade pública, existem inúmeros mecanismos legais e processuais de que pode se valer o eleitor, Ministério Público, partido político ou coligação para reprimir os abusos, dependendo da oportunidade e dos objetivos a serem alcançados perante a justiça eleitoral, bastando apenas que possua legitimidade para impugnar através de ação própria qualquer espécie de irregularidade, seja candidatura, diplomação, inelegibilidade ou outras práticas consideradas como proibições eleitorais.

Além das três espécies mais comuns de abuso de poder: o *econômico* (troca do voto por bens ou favores); o *político* (condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais); e o *cultural* (utilização da mídia e de comunicação social pelos candidatos a fim de eliminar concorrentes), existem outras bastante utilizadas durante as campanhas, por exemplo: doação de materiais para construção ou reforma, utilização de servidores para campanha eleitoral; uso da máquina administrativa; participação de inauguração de obras nos três meses que antecedem as eleições; transferência voluntária de recursos, 90 dias antes do pleito; neste caso ficam excluídos apenas os repasses constitucionalmente previstos, calamidades e contratos já assinados que ainda não tenha sido iniciada sua execução.

No plano constitucional, uma das características do abuso de poder econômico está no prejuízo ao interesse geral, através de práticas que permitem ou falseiem o jogo natural da concorrência.

No plano dos direitos políticos, a principal característica do abuso está na influência à normalidade e legitimidade das eleições, com reflexo na lisura da conquista do mandato popular e na representatividade política da Nação.

A legislação eleitoral em especial Lei 9.504/97 (Lei das Eleições) deu mais agilidade à justiça eleitoral, visando conter os abusos e punir o com-

portamento criminoso de candidatos ou políticos eleitos ao prevê a utilização dos seguintes mecanismos legais de combate:

- IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA (prazo de cinco dias).
- IMPUGNAÇÃO DE MANDADO ELETIVO (art. 14, § 10º e 11 da CF).
- INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (art. 22, da LC n. 64/90).
- MANDADO DE SEGURANÇA (Lei 12.016/2009) (tão somente no Direito Eleitoral, contra ato judicial).
- MEDIDA CAUTELAR INOMINADA (art. 978 CPC. Visa dar efeito suspensivo ao recurso).
- AÇÃO RESCISÓRIA ELEITORAL (originalmente no TSE – prazo 120 dias).

Segundo o professor Carlos Fernando Correa de Castro (1990), as consequências da prática do abuso do poder econômico se apresentam de três naturezas: constitucionais/eleitorais, penais e administrativas/civis.

Do ponto de vista constitucional a principal pena é a inelegibilidade do candidato por três anos, para a mesma eleição ou futuras, para qualquer cargo.

No campo penal, o Código Eleitoral prevê nos artigos 299, 302, 303 e outras pesadas penas restritivas de liberdade, quase todas de reclusão, cujo processo é obrigatoriamente aberto pelo Ministério Público Eleitoral.

No campo administrativo, anota-se como consequência a solidariedade do partido ou coligação, pelos excessos praticados na propaganda eleitoral (CE art.241).

Na área civil, está a de tesoureiro de partido ou comitê, por qualquer irregularidade na obtenção e aplicação dos recursos financeiros para os gastos eleitorais, inclusive propaganda (art. 93, inciso II, da LOPP).

Considerações finais

Indubitavelmente, a concentração do poder econômico na mão de uns poucos constitui-se em uma das maiores causas de injustiça social no Brasil e no mundo. As políticas econômicas estatais favorecem o aumento do desequilíbrio existente entre os mais ricos e os mais pobres.

O Estado, por sua vez, diante do que os teóricos chamam de vazio institucional, jurídico e político, não intervém na economia objetivando “[...] assegurar a todos existência digna”, nos termos do que dispõe o *caput* do art. 170, da Constituição da República, pois somente a ele cabe adotar políticas econômicas, visando alcançar um dos objetivos fundamentais constitucionalmente estabelecido: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, (art. 3º, III, CF/1988).

Segundo os ditames constitucionais, o poder econômico deveria ser utilizado em defesa dos princípios socioeconômicos, ao invés de ficarem sufocados pela prevalência de valores que propiciam o abuso e não o uso do poder nas eleições e fora delas.

Diante do que foi exposto, ficou claro que uma imensa porção da população brasileira ainda depende daquele que detém e controla o capital no exercício do poder para promover a corrupção, o compadrio e o fisiologismo político.

A conclusão é a de que não haverá avanço na democracia representativa, pois, nesta, como destacou a revista *Veja*, só há progresso “quando o nível de educação e de conforto material permitir aos eleitores interessar-se por questões não diretamente ligadas à sua sobrevivência material”.

Muitos avanços já foram alcançados, mas ainda permanece a cultura arraigada na compreensão de muitos agentes públicos que, ao arrepio da lei, agem movidos pelo patrimonialismo, sem consciência clara do que é público e do que é privado.

No mundo real, em meio ao desequilíbrio das forças políticas na competição pela conquista do voto livre do cidadão, o lado animador exsurge do anseio do País pela transparência em todos os níveis de poder, como forma eficaz de combate à influência do poder econômico na captação ilegítima de sufrágios.

Afinal, somente ao povo bem informado compete, de forma intransigente e sem nenhum tipo de constrangimento, fiscalizar e denunciar eventuais deslizes, e mostrar que a corrupção e a fraude eleitoral não são efeitos da democracia; pelo contrário, geram a possibilidade de revelação dos que ofendem a lei no plano dos direitos políticos constitucionalmente assegurados.

Somente desta forma haverá depuração das eleições no Brasil e ética dos representantes investidos de legitimidade ao exercício do poder político. Enfim, haverá espaço para a expressão da soberania popular sem ferir os valores da liberdade e da igualdade que informam a essência da ordem democrática.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988).

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **História das eleições no Brasil: a Justiça Eleitoral e a Democracia**. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/institucional/biblioteca/site_novo/historia_das_eleicoes/capitulos/justica_eleitoral_democracia/justica_eleitoral_demo.htm>.

CASTRO, Carlos Fernandes Correa. **Abuso do poder econômico no Direito Eleitoral**. Paraná Eleitoral n. 13 (abr. 1990).

FEITOSA, Robson Espínola. **Abuso de poder com base no art. 30-A da Lei 9.504/97**. (2006).

FRANÇA, Emanuela Micênia de Souza. **Abuso de poder econômico e político no sistema eleitoral brasileiro**. TCC (Direito) - Universidade Potiguar, Natal, 2003.

LIMA, Alex O.R. de Lima. **O abuso do poder econômico nas eleições** (Portal da Classe Contábil).

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 15. ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1989. p. 90-91.

REVISTA VEJA, Abril, ed. 2123, n. 30, jul. 2009. (Semanal).

SALGADO, Eneida Desiree. **Abuso do poder econômico e financiamento das campanhas eleitorais**. *Jus Navegandi*, Teresina, ano 6, n. 53, jan. 2002.

SILVEIRA, José Néri. **Democracia, liberdade do sufrágio e Justiça Eleitoral** (Conferência, 1999, Curitiba/PR).

SOUTO, Petrucia da Costa Paiva Souto. In: TEIXEIRA. **O abuso do poder econômico e político no sistema eleitoral brasileiro**. [s.l.: s.ed.], 2003.

O COMBATE AO ABUSO DE PODER

Nelma Celeste Souza Silva Sarney Costa*

O Direito Eleitoral tem como finalidade precípua garantir que a vontade popular seja estritamente respeitada. Para tanto, regula todo o processo eleitoral e procura coibir os atos que, de qualquer forma, maculem a vontade popular.

Assim, para garantir a lisura eleitoral e consequentemente a vontade do povo, convém ao Estado Democrático (aquele formado pelo povo, do povo e para o povo) coibir o abuso de poder.

O abuso de poder pode ser entendido como toda conduta potencialmente lesiva que possa desequilibrar as eleições.

A legislação eleitoral faz menção expressa ao abuso de poder econômico e político. O abuso de poder econômico é aquele representado por movimentações financeiras, como doações em dinheiro. Já o abuso de poder político consubstancia-se no uso da máquina pública para promover o candidato.

Parte da doutrina, capitaneada por Vera Maria Nunes Michels e Fávia Ribeiro, aduz a existência de abuso de poder cultural e social. O abuso de poder cultural corresponde a toda influência que advém dos centros culturais no desenvolvimento de suas atividades fins, tais como univer-

* Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão.

sidades e teatros. Como afirma Vera Maria Nunes Michels: “A ação do poder cultural é a que se revela mais sutil e dissimulada, e por isso essa categoria nem sempre é mencionada, embora os resultados tenham maior aprofundamento”.¹

Já o abuso de poder social, que emana dos meios de comunicação, possui bastante influência, vez que pode formar o que os doutrinadores convencionaram chamar de opinião pública manufaturada, ou seja, sem a isenção devida.

O certo é que, na análise do abuso de poder, deve-se levar em consideração o princípio da potencialidade; ou seja, deve ser verificado casuisticamente se o ato foi capaz de influir na vontade popular, prejudicando ou alterando a normalidade do pleito.

O Tribunal Superior Eleitoral entende que não configura abuso de poder visitar obras já inauguradas nem a instalação de placas de obras sem expressão que possam identificar a autoridade. Porém, algumas condutas idênticas são tidas pelas cortes eleitorais como abusivas em alguns processos e lícitas em outros, o que fere frontalmente o princípio da segurança jurídica.

No que concerne aos meios processuais para o combate ao abuso de poder, há entendimento dissonante na doutrina e jurisprudência.

A única ação unânime no meio jurídico para o combate ao abuso de poder é a Ação de Investigação Judicial Eleitoral, que vem disposta no artigo 22 e seguintes da Lei Complementar n. 64/90. A ação em comento pode ser proposta por candidato, partido político, coligação ou Ministério Público.

Antes da Lei Complementar n. 64/90, o eleitor era legitimado para a propositura da vertente ação, porém, atualmente não é mais, por ter sido revogado o artigo 237, § 1º do Código Eleitoral. Para alguns se trata de um retrocesso, vez que o cidadão é o maior interessado na lisura do procedimento eleitoral. Porém, em verdade, esta função atualmente é atribuída ao Ministério Público, que deve zelar pelos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis.

Esta ação, quando transitada em julgado, anteriormente à realização da eleição, traz dois efeitos: a cassação do registro de candidatura e a inele-

gibilidade, chamada por Adriano Soares da Costa de inelegibilidade potencialmente cominada. Se a ação de investigação judicial eleitoral for julgada somente após as eleições, o único efeito será a inelegibilidade, não servindo para cassar o registro nem o diploma; ou seja, o sujeito passivo da ação continuará no seu cargo eletivo.

Impende ressaltar que é entendimento pacífico que a AIJE possui como termo inicial para a sua propositura o registro de candidatura, sendo que, de acordo com o TSE, há apenas uma exceção: proposta com fulcro no artigo 37, § 1º da Constituição da República Federativa do Brasil.

Há doutrinadores, como Adriano Soares da Costa, que entendem que o abuso de poder pode ser combatido também através da ação de impugnação ao pedido de registro de candidato. Na verdade, e de acordo com o escólio de Emerson Garcia, esta ação deve ser utilizada com o escopo de verificar se todos os requisitos essenciais para o registro do candidato foram cumpridos. Deve-se aplicar aqui o princípio da especialidade, devendo cada ação ser utilizada para buscar seu objetivo específico.

O que, na verdade, se faz necessário é sedimentar na jurisprudência pátria e no meio jurídico eleitoral a classificação uníssona das condutas abusivas e as ações que visam coibi-las, pois, apesar de a Ciência Jurídica ser dinâmica e da necessidade de se analisarem os litígios de forma individual, as eleições representam o ápice do Estado Democrático de Direito e da representação da soberania nacional; portanto, todo o processo eleitoral deve ser regido pelo Princípio da Segurança Jurídica, objetivando-se o fim maior do Estado, que é a paz social, e evitando atos extremos como um golpe de Estado.

Nota

1 MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito eleitoral**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 135.

A IDEIA DE CIDADANIA

Lirton Nogueira Santos*

RESUMO: Conceituar Cidadania é tarefa árdua, pois trata de um significado cuja substancialidade fundamenta-se em pressupostos históricos – filosóficos. A cidadania como atributo evidencia o não-cidadão, aquele que não corresponde ao sistema adotado para conferir o atributo. Cabe ao Estado identificar quem pode e quem não pode ser cidadão. Explicitar a cidadania brasileira implica dimensioná-la a partir de nossa realidade socioeconômica e política.

PALAVRAS-CHAVES: Cidadania. Estado. Sociedade.

A dificuldade de se conceituar cidadania procede do fato de que as ideias que dela fazemos nem sempre correspondem a postulações mais rigorosas. Ora ela é tratada como nacionalidade, ora acarreta juízos de valor, aparecendo associada ao aspecto positivo do viver social do homem em contraste com a negatividade da não-cidadania, a marginalidade. Alinham-se, nesta perspectiva, o ideário da integração e da participação do indivíduo na sociedade e a ideia de civilização como oposição à rudeza. Estas e outras concepções servem para exemplificar a dificuldade que enfrentamos hoje, não em nível nominal, mas substantivo, quando falamos de cidadania. Podemos dizer, no entanto, que cidadania não é algo que possamos visualizar como um “em-si”. Trata-se de um conceito cuja substancialidade fundamenta-se em pressupostos histórico-filosóficos. Como as

* Juiz de Direito. Professor Assistente da UESPI.

cores que não podem ser pensadas sem extensão, cidadania só se configura quando encanada em um indivíduo: o cidadão. É que efetua sua existência, enquanto ela lhe confere uma identidade. Como instituição, a cidadania evoluiu ao longo do viver social do homem. Inicia-se com o registro do nascimento, potencializando-se no direito à herança e, com isto, no direito de pertencer a uma determinada classe social. Já aqui podemos antecipar que cidadania é originada em sociedade de classes. Em sociedades atributivas, a cidadania, quando conferida a um indivíduo, serve para identificá-lo na ordem da esfera pública. Aqui cabem duas observações:

a) Em todos os processos de identificação pressupõe-se a existência da igualdade e da diferença, do mesmo e do outro, o que significa dizer que, no múltiplo indiferenciado, é possível, através de um sistema de referência, distinguir os seres uns dos outros. Graças ao conjunto formado por este sistema de referência, sempre arbitrário, podem-se agrupar os seres em determinadas classes, garantindo-lhes a autonomia necessária. Na relação dos seres com o sistema referência identifica-se este e, dialeticamente, o Não-Este. O outro só aparece quando Este é identificado. A cidadania como atributo evidencia o não-cidadão, o marginal, aquele que não corresponde ao sistema adotado para conferir o atributo.

b) Todo processo de identificação institui-se em uma relação de poder, já que procede da condição de existência de um, o identificado, e da ação de outro, o identificador. Entre esses dois seres distintos a identificação concretiza a “presentificação” de um para o outro. A utilização do sistema de referência viabiliza, assim, a situação de inclusão ou de exclusão dos elementos do grupo. A cidadania como atributo faz a mediação das relações entre os indivíduos identificados, “presentificados” como cidadãos frente ao Estado – os que se incluem na ordem dos direitos e deveres; ao fazer isto, também identifica aqueles que estão excluídos desta ordem – os não-cidadãos, os marginais. Cabe ao Estado o poder de identificar quem pode e quem não pode ser cidadão, ele polariza os conflitos que o direito à cidadania acarreta. Assim, cidadania e Estado são correlatos da polaridade relacional do poder institucional. Com diz Dallari:

A noção de cidadania busca expressar a igualdade dos homens em ter-

mos de sua vinculação jurídica a um determinado Estado; portanto, este tem o poder de definir os condicionantes do exercício da cidadania. O cidadão constitui uma criação do Estado que vai moldá-lo aos seus interesses (DALLARI, 1984, p. 661-664).

Vista sob este aspecto, a cidadania é um duplo na identidade do homem. Se, na esfera individual, ele é um cidadão, teoricamente é igual a todos os outros assim considerados.

Pode-se, então, enumerar como pressupostos de cidadania que:

- a) Ontologicamente, ela não é um “em-si”. Objetiva a identidade social dos indivíduos em relação a um determinado Estado.
- b) Seu determinante sociohistórico é a existência da sociedade histórica, a cidadania é dinâmica, refletindo, portanto, as condições socioeconômicas e políticas da sociedade na qual ela foi forjada.
- c) No bojo das relações sociais, a cidadania pertence à ordem simbólica, representando realidade e disponibilidade, valores e significações socialmente estabelecidos. Serve, assim, de mediação entre indivíduos e o Estado.

Pelo exposto, explicitar a questão da cidadania brasileira implica dimensioná-la a partir da nossa realidade socioeconômica e política. Vários são os motivos que nos induzem a essa tarefa. Dentre eles, destacam-se:

1 Neste momento, a sociedade brasileira está retomando sua trajetória na construção da democracia, deparando-se, por isso, com as exigências de um surto de cidadanias: da mulher, do negro, da criança, do homossexual, do idoso, enfim, de diferentes grupos da sociedade, independentemente de sua identidade coletiva. Esses grupos definem-se como atores, lutando pelo cumprimento do que presumem ser o fundamento da cidadania: o direito de viverem à luz de suas próprias especificidades de homens concretos. Por sua vez, admite que as manifestações desses grupos estão relacionadas a dois tipos de exigências. Em um primeiro momento, aparecem como tentativas de criar espaços políticos alternativos; ou seja, espaços democráticos situados fora da instância parlamentar, nos quais as relações políticas objetivam-se como relações interpessoais. Além disso, essas manifestações visam a abertura de novos canais de intermediações e de nova arena de parti-

cipação política. Assim, enfatizam a participação direta nas lutas, ao invés de as tradicionais formas representativas. Trata-se, portanto, da bipolaridade inerente à cidadania: participação *versus* representação.

2 Em segundo lugar, vale observar que o Estado brasileiro vem desenvolvendo mecanismos de forma a ter cada vez mais sob seu controle a vida do cidadão. Identificamos nesses processos de centralização a hipertrofia do Estado que, por sua vez, inviabiliza a instauração do que se considere civismo. Conforme Sucupira:

A sobrevivência dos valores humanos, encontra-se em perigo por desequilíbrios econômicos e sociais profundos e, doutrina à parte, a necessidade de planejamento da vida social para vencer tais desequilíbrios ameaça, muitas vezes, reduzir o homem à condição de simples peça na engrenagem de uma poderosa máquina (SUCUPIRA, 1980, p. 304).

3 Como terceiro motivo, a temática da formação da cidadania mantém-se na atual legislação de ensino. A partir de determinados pressupostos, o Estado define como um dos fins de ensino público e privado, o dever de dotar os jovens de condições básicas para o exercício consciente da cidadania, ou seja, deixa a cargo dessas instituições a tarefa de transmitir conhecimentos, desenvolver hábitos e atitudes nos jovens, de forma a viabilizar a meta da cidadania.

Pelo exposto, pode-se considerar que:

- a) Apesar de a cidadania – civil, política, social – ser um ideal a alcançar, ela não garante as condições de justiça social a ponto de impedir o fluxo dos movimentos sociais.
- b) A cidadania parece assumir hoje a dimensão da exigência de homens concretos, ao invés do simples reconhecimento legal da existência dos indivíduos.
- c) *Formar* para a cidadania significa *formar para viver em sociedade de classe*, pressupondo uma cultura política necessária para a existência de um mínimo de consenso social.

A questão agora é dirigir o homem para a cidadania, já não mais como um dilema, mas como um imperativo social. Façamos uma reflexão sobre

o que dizia o pensador Rousseau: “forma o cidadão não é tarefa para um dia, e, para contar com eles quando homens, é preciso instruí-los ainda crianças” (ROUSSEAU, 1958, p. 300).

Procedem dessa afirmação várias questões, como, por exemplo, o que significa instruí-los: dotá-los de determinados conteúdos, políticos, de conhecimentos, de forma que possam exercer conscientemente a cidadania. Será a passagem da não-cidadania para a cidadania condicionada aos deveres do Estado.

Contextualizando seu discurso, vale lembrar que ele se inscreve no ideário do Iluminismo, no qual a razão é norteadora da conduta humana e legitimadora da liberdade. Os conflitos eram vistos como atitudes irracionais, falta de visão que impedia que os homens percebessem que há objetivos comuns: a liberdade, e a segurança dessa liberdade e da propriedade. Somente a democracia liberal poderia conduzir ao processo de iluminação da razão humana. Hoje, porém, a própria razão vem sendo questionada em seus fundamentos e implicações. Não se trata da apologia da irracionalidade, mas da recuperação do sentido do agir humano, que nem sempre é pilotado pela razão ou pela consciência. A história que povos considerados de alto índice de escolaridade e de racionalidade conseguem cometer atrocidades que contrariam frontalmente o que se possa considerar “comportamento racional”. É o caso, por exemplo, dos governos totalitários e do que ocorreu na Europa durante o período nazi-fascista. Se os fundamentos para a formação da cidadania não se esgotam na posse da grafia, que outros elementos podem servir de pilares para a sustentação da preocupação de Rousseau – “contar com eles quando homens?”.

Segundo Gramsci, trata-se de uma reforma moral/intelectual dos indivíduos que constituem organicamente a sociedade, e não aquela profetizada pelos Iluministas (GRAMSCI, 1978). Neste momento, a moralidade passa pelo repúdio às injustiças, pela negação ao parasitismo, ao burocratismo, à indiferença diante do esmagamento da dignidade humana. Não são ideias vagas que tratamos aqui, mas questões reais, passíveis de efetivação, dependendo do grau de organização política das pessoas, da definição dos fins a que se propõem, da ação conjunta de homens reais: novos cidadãos.

É importante, para os governantes, o conhecimento do *paradigma de cidadania liberal*, para que possam cotejar com a nossa cidadania, identificando os óbices que produzem tal desvio.

REFERÊNCIAS

DALLARI, Dalmo. **Ser cidadão**. Lua Nova, São Paulo, 1 (2):661-64, jul./set. 1984.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Obras completas**. Porto Alegre: Bloco, 1958.

SUCUPIRA, N. L. B. **Conceito de cinismo**. Brasília: MEC, 1980.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

DUPLA FILIAÇÃO PARTIDÁRIA: ASPECTOS RELEVANTES

Valter Ferreira de Alencar Pires Rebelo*

RESUMO: O presente trabalho versa sobre o parágrafo único do artigo 22 da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos e regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. No parágrafo único do artigo 22, verifica-se a inscrição simultânea em dois partidos políticos, chamada de dupla filiação. Analisaremos as definições sobre partido político, filiação e dupla filiação; bem como apresentaremos a legislação aplicável, jurisprudência pertinente à matéria e suas implicações decorrentes dos dispositivos legais. Traçaremos os limites de atuação do Legislativo e das disposições jurisprudenciais, dando-se relevância ao fato de a aplicação da sanção de nulidade e da determinação do cancelamento de ambas as filiações. Por fim, fomentaremos a discussão sobre a matéria em destaque, por considerarmos ser esta de extrema relevância para a aplicação dos mencionados diplomas legais.

PALAVRAS-CHAVES: Dupla Filiação Partidária. Nulidade. Interpretação.

Partido Político, Filiação e Dupla Filiação Partidária **Partido político**

Em nosso País, os partidos políticos nasceram das disputas entre as famílias Pires e Camargo, que deram origem aos primeiros grupos políticos rivais. O termo “partido político” passou a figurar nos diplomas le-

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

gais a partir da Segunda República; mas somente após a promulgação do Decreto-Lei n. 7.586, os partidos passaram a ter o monopólio da indicação dos candidatos.¹

Historicamente, o Brasil teve sete períodos partidários, a saber: Monarquia, Primeira República, Segunda República, Quarta República, Golpe Militar (com o bipartidarismo), Reforma de 1979, e a sétima e atual, que iniciou em 1985, com a Emenda Constitucional n. 25, marcada pela expansão do pluripartidarismo.²

Com o advento da Constituição de 1988, o pluralismo político foi firmado, e, conseqüentemente, as agremiações partidárias adquiriram o status de garantia fundamental.

Neste sentido, explica Francisco de Assis Sanseverino:

A Constituição prevê, como fundamento de Estado Democrático de Direito, entre outros o pluralismo político (art. 1º, V). E, como desdobramento do Princípio Democrático, no art. 17, dentro dos *Direitos e Garantias Fundamentais*, prevê os *Partidos Políticos*.³

Os princípios fundamentais, tratados no artigo primeiro do Título I da nossa Carta Magna, encontram-se no inciso V; e como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil o pluralismo político, incluindo no seu significado a ideia de pluralidade de partidos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

V - o pluralismo político.

No Título II, Capítulo IV, que dispõe sobre os direitos políticos, foi inserida, no artigo 14, §3º, V, a filiação partidária como condição de elegibilidade, ou seja, condição exigida para que um eleitor possa se candidatar a cargo eletivo, assim vejamos:

Art. 14. [...]

[...]

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

[...]

V - a filiação partidária.

Em seguida, no Capítulo V do mesmo título, foram prescritas diretrizes que regem os partidos políticos, na forma do seu artigo 17:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

No citado dispositivo, delineiam-se as características gerais dos partidos, pois a própria carta constitucional deixou ao arbítrio dessas agremiações a definição de sua estrutura interna, organização e funcionamento; e, ainda, determinou que em seus estatutos fossem estabelecidas as normas sobre disciplina e fidelidade partidária.

Somente em 1995, os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, foram regulamentados pela Lei n. 9.096 que dispõe sobre partidos

políticos, como explica Francisco de Assis Vieira Sanseverino: “Posteriormente, a Constituição foi regulamentada, neste ponto, com o advento da Lei nº 9.096/95 (LOPP). A qual dispõe sobre a autonomia dos partidos políticos nos temas que dizem respeito à sua organização interna”.⁴

No seu artigo 1º, a Lei de Organização Partidária define partido político da seguinte maneira:

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.

Da sua definição legal, portanto, extrai-se a sua finalidade e natureza jurídica, que é a de pessoa jurídica de direito privado: “Os partidos políticos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil, após, dá-se o registro no Tribunal Superior Eleitoral (art. 17, § 2º, CF)”.⁵ Porém, o conceito de partido político não se resume à sua natureza e finalidade; possui um significado mais abrangente, como ensina Djalma Pinto:

Os partidos políticos, pessoas jurídicas de direito privado, são associações de pessoas unidas por ideais comuns, que buscam atingir o poder para conduzir os interesses da sociedade de acordo com certos princípios ou gerenciar o Estado segundo prioridades que julgam adequadas para determinado momento.⁶

Pelo exposto, podemos concluir que não há no diploma constitucional ou legal, uma concepção de partido político que atinja seu significado integral. Tarefa esta que de forma transversa fica a cargo dos doutrinadores. Neste sentido, podemos citar o posicionamento de Vera Maria Nunes Michels:

Podemos entender, assim, que o partido político, como pessoa jurídica de direito privado, é um grupo social de relevante amplitude, destinado à arregimentação coletiva, em torno de ideias e de interesses, para levar seus membros a compartilhar do poder decisório nas instâncias governamentais.⁷

Assim podemos, em poucas palavras, delimitar que o partido político forma-se por um grupo de pessoas unidas, livremente, que comungam de

ideais comuns e que pretendem ver aplicado na prática suas propostas e convicções na condução do país.

Filiação partidária e dupla filiação partidária

Filiação partidária

A Constituição Federal de 1988 dispõe como condição de elegibilidade a filiação a um partido político, a chamada filiação partidária. A Lei n. 9.096/95, no seu art. 18, dispõe: “Para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcional”.

A filiação partidária consolida-se por meio da inscrição do eleitor, nascendo assim direitos e deveres a ambas as partes, consistindo na conexão que une o cidadão a um determinado partido político.

A Constituição Federal, em seu artigo 14, §3º, inciso V, que assim prevê:

Art. 14. [...]

[...]

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

[...]

V - a filiação partidária.

A Lei n. 9.096/95, disciplinadora da organização partidária, dispõe sobre a filiação nos artigos 16 a 22, prescrevendo deste a filiação a partido até o cancelamento imediato da filiação partidária.

Aos partidos políticos é dada a faculdade de eleger as normas de sua estrutura interna, dentro dos limites estabelecidos no parágrafo 1º do artigo 17 da Constituição Federal.

[...]

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional,

estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

A independência dada ao partido político, na elaboração de suas normas de estrutura, encontra-se também disposta no artigo 14 da Lei n. 9.096/95.

Art. 14 Observadas as disposições constitucionais e as desta Lei, o partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento.

No inciso II do artigo 15, a LOPP mais uma vez destacou a necessidade de se estabelecer no estatuto do partido o dispositivo pertinente a filiação e desligamento de seus membros.

Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre:
[...]

II - filiação e desligamento de seus membros.

O legislador atribuiu ao partido político a independência ao instituir as regras que irão reger a filiação de um eleitor a sua agremiação, e também as de desfiliação; assim, constatamos que a filiação a um partido político está condicionada as regras ditadas pelo seu próprio estatuto, que por sua vez deverá respeitar os ditames previstos nas leis específicas.

Dupla filiação partidária

A Constituição Federal, no parágrafo primeiro do artigo 17, determina que os partidos devem estabelecer, nos seus estatutos, normas sobre disciplina e fidelidade partidária, o que sugere ser a filiação restrita a apenas um partido político, não sendo permitida a inscrição do eleitor a duas ou mais agremiações, o que configuraria a dupla filiação.

O parágrafo único do artigo 22 da Lei n. 9.096/95, que dispõe sobre os partidos políticos, prescreve o procedimento a ser adotado para que ao filiar-se a outro partido o eleitor não se coloque em situação de duplicidade de filiações, nos seguintes termos:

Art. 22. [...]

[...]

Parágrafo único. Quem se filia a outro partido deve fazer comunicação ao partido e ao juiz de sua respectiva Zona Eleitoral, para cancelar sua filiação; se não o fizer no dia imediato ao da nova filiação, fica configurada dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas para todos os efeitos.

Da leitura do artigo, depreende-se que existem duas formas de cancelamento da inscrição ao partido político que são reguladas pela lei, e que para cada uma delas exige-se o respeito ao respectivo procedimento de desfiliação. Uma verifica-se com o desligamento antes da filiação ao novo partido, e a outra quando a desfiliação ocorre posteriormente à inscrição a outro partido, como ensina Djalma Pinto:

Para desligamento do partido, a lei disponibiliza duas formas que acabam, visivelmente, por estimular a troca de agremiações no ano que antecede o pleito, a saber: (a) o filiado comunica por escrito seu desligamento ao Juiz Eleitoral da Zona de sua inscrição e ao órgão de direção municipal de seu partido. Após dois dias da entrega dessa comunicação, tem-se por extinto o vínculo partidário; (b) o (p. 155) cidadão se filia em outro partido, comunicando seu desligamento à agremiação partidária e ao Juiz Eleitoral de sua respectiva zona, no dia imediato ao da nova filiação. A não-comunicação no dia imediato acarreta a configuração de dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas (parágrafo único do art. 22, da Lei nº 9.096/95).⁸

Não sendo cumprida a exigência legal contida na segunda parte do parágrafo único do referido artigo, a lei estabelece que estará configurada a dupla filiação partidária, prescrevendo sanção para a sua ocorrência. A vedação do ordenamento jurídico brasileiro justifica-se pelo instituto da fidelidade partidária, que exige que o eleitor seja fiel ao seu partido. Assim, a dupla filiação se caracteriza quando o eleitor não procede conforme a lei e permanece inscrito em dois ou mais partidos ao mesmo tempo.

A disciplina que vigora hoje para a situação da duplicidade de filiação partidária é a de que, verificada a sua incidência, consideram-se as duas filiações nulas para todos os efeitos, conforme a parte final do já citado parágrafo único do artigo 22 da Lei n. 9.096/95.

Desse modo, constatada a duplicidade de filiações, automaticamente serão ambas declaradas nulas, ficando o eleitor sem inscrição a qualquer partido político.

Quando a configuração da dupla filiação ocorrer com um candidato a cargo eletivo, estará ele impedido de concorrer ao pleito, se a anulação de ambas ocorrer dentro do prazo de um ano antes do pleito, pois, como se sabe, a filiação partidária é condição de elegibilidade prevista na Constituição Federal. Djalma Pinto, então, conclui que “A filiação deve ser única. A dupla filiação acarreta a nulidade de ambas e, por via de consequência, a inelegibilidade”⁹

Destaca-se, porém, que não há previsão de sanção na legislação vigente para o caso de uma terceira filiação, ou seja, a de o eleitor encontrar-se filiado a três partidos políticos. Thales Tácito Pontes Luz de Pádua Cerqueira comenta entendimento do TSE sobre a situação de uma terceira filiação, e a chamou de triplicidade de filiações:

No caso de tripla filiação, o TSE, no Recurso Especial 16.477, entendeu que a duplicidade provoca a nulidade das duas primeiras, para ambos os efeitos, logo, sua filiação a um terceiro partido é absolutamente legal, uma vez que “estava naquele momento sem partido e completamente livre para procurar a legenda que bem entendesse”.¹⁰

Aquele que se encontra filiado a três partidos políticos ao mesmo tempo, portanto, estará com sua última inscrição em condições legais de exercício, como também aquele que apresentando dupla filiação, filia-se a um terceiro partido, para escapar do alcance da sanção legislativa.

Não há previsão legal de qual o processo a ser adotado no caso de duplicidade de filiação, ficando a cargo das resoluções, porém imprescindível o respeito ao contraditório e à ampla defesa, como ensina Thales Tácito Luz de Pádua Cerqueira, ao comentar o assunto:

A Lei 9096/95 silencia, mas deve observar a CF/88, artigo 5, LV, com contraditório e ampla defesa ao procedimento iniciado, devendo ser o mesmo intimado da decisão, para, querendo, recorra (Acórdão 19.368 e 19.377, de 11/9/2001 – Rel. Min. Fernando Neves).¹¹

Logo, nos casos de duplicidade de filiação, apesar de constatada a omissão legislativa, é necessário o respeito aos princípios processuais cons-

titucionais, sobretudo o do contraditório e da ampla defesa e, também, ao disposto nas resoluções respectivas.

Legislação e jurisprudência pertinente

Legislação

Quanto à legislação aplicável, merece menção a revogada Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971, Lei Orgânica dos Partidos Políticos, alterada pela Lei n. 6.767, de 20 de dezembro de 1979, que deu nova redação ao artigo 69, inserindo dentre os casos de cancelamento automático da filiação partidária, a filiação a outro partido:

Art. 69. O cancelamento da filiação partidária verificar-se-á, automaticamente, nos casos:

[...]

IV - de filiação a outro partido.

Em 1982, o Tribunal Superior Eleitoral respondeu a Consulta n. 6.490, estabelecendo que:

Ocorrendo dupla inscrição partidária será automaticamente cancelada a mais antiga (LOPP, art. 69, IV, com redação dada pela Lei nº 6.767/79), mesmo que não tenham sido cumpridas as exigências do artigo 67 da mesma lei (Resolução nº 11.338 de 24 de junho de 1982).

Dessa forma, era muito simples o procedimento para tratar dos casos de filiação concomitante a dois partidos, pois, verificada sua ocorrência, o cancelamento da filiação anterior era automático, permanecendo a inscrição ao último partido.

A antiga Súmula 14 do TSE prescrevia que só ficava caracterizada a duplicidade de filiações se a nova filiação ocorresse após a remessa das listas de filiados; ou seja, aplicou-se uma interpretação mais elástica:

Súmula nº 14 (Cancelada)

NE : A Súmula nº 14, publicada no *DJ* de 25, 26 e 27.9.96, foi cancelada pela Res.-TSE nº 21.885/2004. Assim determinava: “A duplicidade de que cuida o parágrafo único do artigo 22 da Lei nº 9.096/95

somente fica caracterizada caso a nova filiação houver ocorrido após a remessa das listas previstas no parágrafo único do artigo 58 da referida lei.

Atualmente, entretanto, vimos que a Lei n. 9.096/95 é a que regula o assunto, e o aborda no parágrafo único do seu artigo 22:

Art. 22. O cancelamento imediato da filiação partidária verifica-se nos casos de:

[...]

Parágrafo único. Quem se filia a outro partido deve fazer comunicação ao partido e ao juiz de sua respectiva Zona Eleitoral, para cancelar sua filiação; se não o fizer no dia imediato ao da nova filiação, fica configurada dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas para todos os efeitos.

Em resposta à Consulta n. 927, o Tribunal Superior Eleitoral ratificou o disposto no referido preceito legal quanto à configuração da dupla filiação e à aplicação da sanção pela sua ocorrência:

Quem se filia a novo partido ‘deve fazer comunicação ao partido e ao Juiz de sua respectiva Zona Eleitoral, para cancelar sua filiação; se não o fizer no dia imediato ao da nova filiação, fica configurada dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas para todos os efeitos’, nos precisos termos do parágrafo único do art. 22 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos. (Resolução TSE n. 21.572/03, Consulta n. 927 – Classe 5ª – DF, rel. originária Min. Ellen Gracie, rel. para a resolução Min. Luiz Carlos Madeira).

Esse posicionamento rígido da norma e de sua exegese caracteriza uma mudança substancial em relação ao anterior regramento sobre a troca de agremiação. A mudança normativa visa, sobretudo, coibir a infidelidade partidária.

Todavia, quando se tratam de filiações concomitantes, em que uma delas foi firmada sob a égide da Lei n. 5.682/71, o Tribunal Superior Eleitoral adotou o entendimento de que não ficaria configurada a duplicidade de filiação:

[...] Registro. Duplicidade de filiação partidária. Não configura du-

plicidade de filiação a adesão a partido político na vigência da Lei no 5.682/71 e, posteriormente, a outro, quando já vigorava a Lei no 9.096/95. Havendo adesão a partidos distintos sob a égide da Lei no 9.096/95, há duplicidade de filiação. [...] (Ac. no 23.502, de 21.9.2004, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, red. Designado Min. Luiz Carlos Madeira).

A necessidade desse posicionamento se deu pelo fato de existirem filiações efetivadas sob a vigência da Lei n. 5.682/71.

Ao tratar das instruções para fundação, organização, funcionamento e extinção dos partidos políticos, a Resolução TSE n. 19.406, de 5.12.95, no parágrafo quinto do seu artigo 36, **com redação dada pela Resolução n. 22.086, de 20.9.2005**, fixa o procedimento a ser adotado quando constatada a dupla filiação:

Art. 36. Nos dias 8 a 14 dos meses de abril e outubro de cada ano, durante o expediente normal dos cartórios, o partido, por seus órgãos de direção municipais, regionais ou nacional, enviará ao juiz eleitoral da respectiva zona, para arquivamento e publicação na sede do cartório, a relação atualizada dos nomes de todos os seus filiados na respectiva zona eleitoral, da qual constará, também, o número dos títulos eleitorais e das seções em que estão inscritos e a data do deferimento das respectivas filiações (Lei nº 9.096/95, art. 19, caput, redação dada pela Lei nº 9.504/97, art. 103). (Artigo com redação alterada pela Resolução nº 22.086, de 20.9.2005).

[...]

§ 5º Constatada a ocorrência de dupla filiação, após a devida instrução, o chefe de cartório dará ciência ao juiz, que, de imediato, declarará a nulidade de ambas, determinando comunicação aos partidos interessados e ao eleitor (Lei nº 9.096/95, art. 22, parágrafo único).

A Resolução n. 21.574, de 27.11.2003, que dispõe sobre o Sistema de Filiação Partidária, também estabelece as medidas a serem adotadas no caso de duplicidade de filiações no § 1º do artigo 6º, alterado pela Res. TSE n. 22.085/2005:

Art. 6º A comunicação obrigatória do eleitor que se filia a outro partido ao juiz eleitoral da zona em que é inscrito, com a finalidade de cancelamento da filiação anterior, recebida no cartório até o dia ime-

diato ao da nova filiação, ensejará o correspondente registro de desfiliação na última relação do partido, anteriormente arquivada no sistema.

§ 1º Quando a comunicação de que trata o *caput* for recebida no cartório após o dia imediato ao da nova filiação, o sistema alterará a situação da filiação anotada para o partido anterior, que passará a figurar como *sub judice*, e gerará comunicação de ocorrência relativa à duplicidade de filiações, nos termos do art. 22, parágrafo único, da Lei nº 9.096/95, a ser imediatamente submetida ao juiz eleitoral para decisão.

Dessa forma, caso o eleitor comunique sua desfiliação após o dia seguinte ao da nova inscrição, a filiação anterior passará a figurar como *sub judice* e será submetida ao juiz eleitoral para decisão.

Jurisprudência

Observando o posicionamento de alguns tribunais regionais eleitorais, constata-se geralmente um rigor na aplicação do parágrafo único do artigo 22 da Lei n. 9.096/95, como também é o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral; e, nesse sentido, em voto exarado na já citada Consulta n. 927, o então ministro Fernando Neves confirmou:

A matéria relativa à caracterização de duplicidade de filiações já foi, por diversas vezes, objeto de exame nesta Corte, tendo a jurisprudência se posicionado pela aplicação rigorosa das regras contidas na Lei no 9.096/95 quanto às exigidas comunicações. A orientação que foi seguida nas eleições municipais de 2000 consolidou-se, no julgamento do Recurso Especial no 16.410, de 12.9.2000, relator o Ministro Waldemar Zveiter, tendo sido seguida também no pleito de 2002 (Acórdão no 19.556, de 18.6.2002). Em ambas, fiquei vencido. (Resolução TSE n. 21.572/03, Consulta n. 927 – Classe 5ª – DF, rel. originária Min. Ellen Gracie, rel. para a resolução Min. Luiz Carlos Madeira).

O entendimento assentado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro é um dos exemplos dessa interpretação mais rígida do dispositivo legal em comento:

FILIAÇÃO. DUPLICIDADE. NULIDADE. CARACTERIZAÇÃO.

- Recurso que objetiva a reforma de decisão que cancelou as filiações partidárias da recorrente.

- Quem se filia a outro partido deve fazer comunicação ao partido e ao juiz de sua respectiva zona eleitoral até o dia imediato ao da nova filiação, sob pena de incidir em dupla filiação partidária (art. 22, parágrafo único, da Lei nº 9.096/95). (Acórdão 34.538 – TRE/RJ 24/06/2008 rel. Luiz Umpierre de Mello Serra).

O Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina demonstrou uma flexibilização na interpretação da norma, quando, em decisão recente, defendeu ser insuficiente para configurar a dupla filiação a comunicação de desfiliação posterior à filiação ao novo partido, nos seguintes termos:

- RECURSO - ALEGAÇÃO DE DUPLA FILIAÇÃO PARTIDÁRIA - SUPOSTA INOBSERVÂNCIA DO PRAZO EXIGIDO PELO ART. 22, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI N. 9.096/1995 - DATA DA NOVA FILIAÇÃO ANTERIOR A DA DESFILIAÇÃO DO ANTIGO PARTIDO - ELEMENTOS PROBATÓRIOS A DEMONSTRAR TER OCORRIDO A COMUNICAÇÃO DA DESFILIAÇÃO À JUSTIÇA ELEITORAL E AO ANTIGO PARTIDO ANTES DA REMESSA DA LISTA DE FILIADOS - FORMALIDADES LEGAIS ATENDIDAS - NOVA FILIAÇÃO VÁLIDA - DESPROVIMENTO.

O fato do eleitor ter entregue a comunicação de desfiliação em data posterior à data nova filiação é insuficiente para configurar a duplicidade de vínculos partidários, quando há provas seguras de que essa informação foi levada ao conhecimento do antigo partido antes de iniciado o prazo para remessa da listagem de filiados à Justiça Eleitoral, previsto pelo art. 19 da Lei n. 9.096/1995 [TRESC Ac. n. 22.156, de 20.5.2008] (ACÓRDÃO 22731 TRE/ SC, de 04/09/2008, rel. Cláudio Barreto Dutra).

No mesmo sentido, o Tribunal Superior Eleitoral pronunciou-se no ARESPE n. 22.375, *in verbis*:

Havendo o candidato feito comunicação de sua desfiliação à Justiça Eleitoral e à agremiação partidária antes do envio das listas a que se refere o art. 19 da Lei no 9.096/95, não há falar em dupla militância. (ARESPE no 22.375, PR, de 24-9-2004, rel. originário Min. Carlos Velloso. Rel. para o acórdão Min. Gilmar Mendes).

Pelo exposto, verifica-se que a tendência de alguns tribunais é de aplicação rigorosa do dispositivo legal, enquanto outros já permitem uma

ampliação da interpretação, tornando menos rígida sua incidência, com a adaptação a cada caso concreto.

O Tribunal Superior Eleitoral, na aplicação imediata da sanção legal em caso de duplicidade sem a observância do contraditório, manifestou-se no sentido de que se deve respeitar o princípio básico insculpido na Carta Magna do contraditório.

Reiterando a imprescindibilidade do contraditório, David Magalhães de Azevedo ensina que há exigência normativa de se submeter o caso ao juiz Eleitoral para que ordene a instrução e só então decida:

O sistema jurídico vigente determina seja o caso submetido ao Juiz Eleitoral de 1º Grau, detentor do juízo natural para processar e decidir questões que tais; único, portanto, com a imprescindível competência, o qual, somente após ordenar a pertinente instrução, estará apto a decidir.¹²

O autor cita como exemplo o Recurso Especial interposto contra Acórdão do TRE/PI que o TSE sequer conheceu:

EMENTA: REGISTRO – DUPLICIDADE DE FILIAÇÃO PARTIDÁRIA – FALTA DE CONTROLE OPORTUNO PELA JUSTIÇA ELEITORAL.

Compete à Justiça Eleitoral providenciar com rapidez as providências previstas nos parágrafos do art. 36, da Resolução TSE 19.406/95. Não o fazendo oportunamente não é justo que venha a fazê-lo quando do pedido de registro de candidatura.

A comunicação de desfiliação ao Partido Político e à Justiça Eleitoral, ainda que fora do prazo, extingue, para todos os efeitos a filiação partidária.

Deve prevalecer a manifestação de vontade do eleitor em manter-se filiado a determinado partido político, quando suas filiações, em caso de duplicidade, não foram oportunamente anuladas pela Justiça Eleitoral, principalmente nos casos em que os autos demonstram claramente a militância em determinada agremiação, em detrimento daquela que caiu em desuso.

Por unanimidade'

[...]

A decisão recorrida entendeu que a comunicação, ainda que fora do prazo, impede a declaração de nulidade das filiações, mormente porque o Cartório Eleitoral não verificando a existência da duplicidade, não procedeu como determinado no § 1º do art. 36 da Resolução nº 19.406/95.

Entretanto, o recorrente apenas alega a falta de comunicações tempestivas, **deixando de atacar o fundamento que diz com a impossibilidade de se declarar a nulidade das filiações em sede de pedido de registro**, se a duplicidade não tiver sido detectada e declarada pela própria Justiça Eleitoral.

Ante o exposto, não conheço do presente recurso especial, com base no art. 36, § 6º do art. 36 do RITSE.

Brasília, 25 de Setembro de 2000

Ministro **FERNANDO NEVES**, Relator”

(TSE. RESPE nº 17706).¹³

Esta decisão do Tribunal Superior Eleitoral teve como relator o então ministro Fernando Neves, que apresenta uma interpretação mais branda da legislação, como na referida situação em que o Cartório Eleitoral não adotou o procedimento previsto no parágrafo primeiro do artigo 36 da Resolução n. 19.406/95.

Podemos considerar de grande relevância a posição do Tribunal Superior Eleitoral quando configurada a má-fé do partido político na não comunicação da desfiliação partidária, que assim tem se pronunciado:

Legitimidade

Recurso especial. Filiação. Duplicidade. Comunicação à Justiça Eleitoral.

Ausência. Partido. Desídia. A falta de comunicação da desfiliação partidária à Justiça Eleitoral conduz a duplicidade de filiação (art. 22, parágrafo único, da Lei nº 9.096/95). Comprovadas, entretanto, a desfiliação de fato ocorrida há vários anos e a má-fé do partido abandonado, a dupla filiação não se tipifica.” NE: Pedido de exclusão de nome da relação de filiados do PTB. O partido político, intimado, ficou-se inerte, não se manifestando, também, por ocasião da sentença que reconheceu caracterizada a duplicidade de filiação. ‘Somente após o acórdão que afastou essa situação, o PTB compareceu aos autos para

interpor recurso especial, pleiteando a duplicidade mencionada'. Afastamento da preliminar de ilegitimidade do recorrente.¹⁴ (Ac. no 21.664, de 9.9.2004, *rel. Min. Humberto Gomes de Barros*).

Pelos aspectos legais e doutrinários levantados, observamos que, na prática, os Tribunais adotam diferentes posicionamentos quanto à aplicação do parágrafo único do artigo 22 da Lei n. 9.096/95, o que nos leva a refletir sobre a necessidade de uma nova interpretação do seu texto ou um aprimoramento de sua redação.

Conclusão

A Carta Magna de 1988 declinou como um dos fundamentos da república Federativa do Brasil o pluralismo político, e, conseqüentemente, assim consolidando o pluripartidarismo. Neste sentido, elevaram-se os partidos ao papel de destaque na democracia brasileira, que, para se fazer existente, exige a filiação partidária como condição de elegibilidade.

Os partidos políticos adquiriram autonomia para a criação e extinção de seus estatutos, neles estabelecendo regras de estrutura, organização e funcionamento, sendo, portanto, neles disciplinadas a fidelidade partidária e sua desfiliação.

A autonomia auferida aos partidos políticos, na elaboração de suas normas de estrutura, encontra-se também disposta no artigo 14 da Lei n. 9.096/95, denota-se a atribuição ao partido político da natureza jurídica de direito privado, retirando-se da Justiça Eleitoral a competência para fiscalizar as questões partidárias internas, permitindo que as informações prestadas pelas agremiações prevaleçam sobre as concedidas pela justiça.

Por tratar-se de assunto de considerável peso e com reflexos que atingem diretamente os rumos do País, este constitui pauta de muitas discussões e de constantes debates entre os juristas.

Os tribunais, em geral, vêm se mantendo fiéis aos rigores legais na interpretação do parágrafo único do artigo 22 da Lei n. 9.096/95, muito embora existam expoentes contrários, quando observados fatos relevantes e de conteúdo sustentável.

Aos partidos políticos cumpre a função de auxiliar o processo eleitoral, sem qualquer envolvimento de caráter pessoal, devendo estes cumprirem de

forma rigorosa e integral as diretrizes previstas em seus estatutos; enquanto à Justiça Eleitoral cabe desempenhar seu papel, respeitando os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na busca de garantir ao cidadão o efetivo cumprimento dos dispositivos legais.

Sem a intenção de esgotar a matéria, mas no intuito de fomentar a reflexão quanto a interpretação do parágrafo único do artigo 22 da Lei n. 9.096/95, abordamos os pontos explanados, na medida em que os consideramos relevantes. Por fim, concluímos: um país democrático se constrói com a participação ativa da sociedade em harmonia com os três poderes, e que somente juntos, cada qual cumprindo o seu papel, é que caminharemos para um futuro com iguais oportunidades para cada um dos cidadãos.

Notas

1 Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: http://www.tse.gov.br/institucional/centro_memoria/historia_eleicoes_brasil/os_partidos_politicos/os-partidos-politicos.html. Acesso em: 14set. 2008.

2 Id. *ibid.*

3 SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **Direito eleitoral**. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. p. 214.

4 *Ibid.*, p. 217.

5 *Ibid.*, p. 216.

6 PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 93.

7 MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito eleitoral**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 157.

8 PINTO, *op. cit.*, 2006, p.154.

9 *Ibid.*, p.153.

10 CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes de Pádua. **Partidos políticos**. Disponível em:

www.portaltcc.com.br. Material da 1ª aula da Disciplina Partidos Políticos e Reforma Política-Eleitoral, ministrada no Curso de Especialização Telepresencial e Virtual em Direito Eleitoral – UNISUL/REDE LFG.

11 Id. *ibid*.

12 AZEVEDO, David Magalhães de. **Considerações acerca da duplicidade de filiação e implicações no registro de candidatura**. Maceió, agosto de 2006. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8854>. Acesso em: 22 set. 2008.

13 Id. *ibid*.

14 Disponível em: http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/temas_selecionados/2.pdf. Acesso em: 23 ago. 2009.

REFERÊNCIAS

AGLANTZAKIS, Luciana Costa. **Dupla filiação e decisões divergentes nos Tribunais Eleitorais**: considerações jurídicas sobre o art. 22, parágrafo único, da Lei n. 9.096/1995. Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/biblioteca/doutrinas/luciana.htm>. Acesso em: 14 set. 2008.

AZEVEDO, David Magalhães de. **Considerações acerca da duplicidade de filiação e implicações no registro de candidatura**. Maceió, agosto de 2006. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8854>. Acesso em: 22 set. 2008.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro**. São Paulo: Edipro, 2008.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes de Pádua. **Partidos políticos**. Disponível em: www.portaltcc.com.br. Material da 1ª aula da Disciplina Partidos Políticos e Reforma Política-Eleitoral, ministrada no Curso de Especialização Telepresencial e Virtual em Direito Eleitoral – UNISUL/REDE LFG.

DAL POZZO, Antônio Araldo F. et alii. **Lei eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2000.

DECOMAIN, Pedro Roberto. PRADE, Péricles. **Comentários ao Código eleitoral eleitoral**. São Paulo: Dialética, 2004.

GONÇALVES, Guilherme de Salles et alii. **Direito eleitoral contemporâneo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

JARDIM, Torquato. **Direito eleitoral positivo**. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

MARTINS, Marcelo Dias. Dupla filiação partidária: ainda breves considerações. **Resenha Eleitoral - Nova Série**, v.13, 2006. Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/institucional/publicacoes/artigos-doutrinarios-publicados-na-resenha-eleitoral/resenhas/v-13-2006/doutrina/dupla-filicacao-partidaria/index.html>. Acesso em: 23/09/2008.

MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito eleitoral**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 8. ed. Niterói: Impetus, 2008.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **Direito eleitoral**. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

SCHAEFER, Des. João José Ramos. Ex-Presidente do TRESC. RESENHA ELEITORAL - Nova Série, v.4, n.1 (jan./jun. 1997). **As principais questões julgadas em 1996**. Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/institucional/publicacoes/artigos-doutrina-rios-publicados-na-resenha-eleitoral/resenhas/v4-n1-jan-jun-1997/as-principais-questoes-julgadas-em-1996/index.html>. Acesso em: 20 set. 2008.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. **Direito eleitoral contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

TELES, Ney Moura. **Direito eleitoral**. 2. ed. São Paulo: De Direito, 1996.

A REVISÃO DOS CRIMES ELEITORAIS E SEU PROCESSO

Notas ao Projeto de Lei do Senado n. 389 (Substitutivo) de 2005*

René Ariel Dotti*

I INTRODUÇÃO

1 No mês de agosto de 2005, o ministro CARLOS VELLOSO, na Presidência do Tribunal Superior Eleitoral, instituiu uma comissão de juristas e técnicos em administração pública, para: *a*) promover a revisão e atualização das disposições relativas aos crimes eleitorais, bem como o respectivo processo; *b*) examinar e propor medidas, inclusive legislativas, para a modernização e o aperfeiçoamento do sistema de prestação de contas pelos partidos políticos. Foram, então, nomeados: *a*) Presidente: GERARDO GROSSI, Ministro Substituto do TSE; *b*) ex-ministros da aludida Corte, TORQUATO JARDIM, COSTA PORTO, JOSÉ GUILHERME VILELA e FERNANDO NEVES; *c*) ministro BENJAMIN ZYMLER, do Tribunal de Contas da União, *d*) doutor EVERARDO MACIEL, ex-se-

* Professor Titular de Direito Penal da Universidade Federal do Paraná. Vice-presidente da Associação Internacional de Direito Penal e presidente de seu Grupo Brasileiro. Corredator dos projetos que se converteram na Lei nº 7.209/84 (nova Parte Geral do Código Penal) e na Lei nº 7.210/84 (Lei de Execução Penal). Membro de comissões do Ministério da Justiça para propor reformas ao sistema criminal, entre os anos de 1979 a 2000. Redator e relator dos anteprojetos de 1995 e 2005, de revisão dos crimes eleitorais e seu respectivo processo. Ex-membro do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Detentor da Medalha Mérito Legislativo da Câmara dos Deputados, por proposta do Deputado Osmar Serraglio (2007). Advogado.

cretário da Receita Federal; e) professores NILO BATISTA, ex-governador do Estado do Rio de Janeiro; LUCAS FURTADO, Procurador geral do Tribunal de Contas da União; MIGUEL REALE JÚNIOR, ex-ministro de Estado da Justiça e RENÉ ARIEL DOTTI, advogado e ex-membro do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná; f) a contadora LEONICE SEVERO FERNANDES, do quadro de servidores do Tribunal Superior Eleitoral.¹ Por indicação do próprio ministro CARLOS VELLOSO, coube-me a honrosa e desafiante tarefa de redigir e relatar um anteprojeto de revisão dos delitos previstos no Código Eleitoral e consolidação da legislação especial, atribuição que já havia recebido e atendido dez anos antes, por designação do ministro MARCO AURÉLIO, então presidente da Subcomissão Temática, “Código Eleitoral e lei complementar”.²

2 Após vários meses de trabalho, encaminhei ao presidente do Tribunal Superior Eleitoral o novo anteprojeto, contendo subsídios da proposta de 1995³ e acompanhado de longa exposição de motivos.⁴ Além dos primeiros encontros com os demais membros da comissão, mantive várias reuniões com o professor NILO BATISTA; recebi valiosas sugestões do Grupo de Trabalho do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, coordenado pela professora ANA FLORA FRANÇA E SILVA⁵ e do Grupo de Trabalho do Ministério Público do Paraná, coordenado pela ex-procuradora geral, a promotora de Justiça MARIA TEREZA UILLE GOMES. Foram também relevantes as sugestões apresentadas pelo vice-procurador geral Eleitoral, MÁRIO JOSÉ GISI; pelo promotor de Justiça Eleitoral, ARMANDO ANTONIO SOBREIRO NETO; pelos professores MIGUEL REALE JÚNIOR e RÔMULO DE ANDRADE MOREIRA, do Ministério Público da Bahia, e pelo ex-magistrado OLIVAR CONEGLIAN. Todas essas participações estão registradas com a publicação intitulada *Reforma Eleitoral – Delitos Eleitorais – Prestação de Contas – Propostas do TSE*, edição da Secretaria de Documentação e Informação, em Brasília, 2005.

3 Também no mês de novembro de 2005, o ministro CARLOS VELLOSO remeteu o anteprojeto ao Congresso Nacional,⁶ que foi convertido no Projeto de Lei n. 389, de 2005, do Senado Federal (PLS), assinado pelo presidente RENAN CALHEIROS. Em seguida, a matéria foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em caráter terminativo, e relatada pelo senador DEMÓSTENES TORRES, que, após relatório e análise, proferiu voto no sentido da constitucionalidade, juridici-

dade, regimentalidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do projeto nos termos do *Substitutivo* que apresentou. São palavras finais do ilustre parlamentar: “Com as modificações propostas, estou convencido de que o PLS nº 389, de 2005, representará um novo marco na democracia brasileira, razão pela qual conclamo meus Pares à sua aprovação”.⁷

O texto agora divulgado contém os aspectos mais relevantes da proposta original com as modificações introduzidas pelo Substitutivo.

II

O RELEVANTE DESAFIO LEGISLATIVO

4 Antes, porém, dessa abordagem, é importante reafirmar que o sistema eleitoral brasileiro, em face de contingências históricas e oscilações institucionais, é um viveiro de *leis de ocasião* e um terreno minado de incertezas. Nenhum exagero existe, portanto, na afirmação de PINTO FERREIRA⁸, ao comparar a precariedade e as leis eleitorais brasileiras com as “flores” de MALHERBE, ou seja, que têm vida muito curta.⁹ Também a inflação de diplomas e o caráter puramente casuísta de muitos deles compõem o repertório de críticas do mestre pernambucano.¹⁰

5 Apesar de o exercício periódico da soberania popular pelo sufrágio universal e o voto direto e secreto para a eleição de seus representantes, o cidadão em geral desconhece as atividades partidárias e manifesta ceticismo quanto à satisfação dos fundamentos da República no contexto de um Estado Democrático de Direito, jurado pelo primeiro artigo da Constituição.

No preâmbulo da *lei fundamental*, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, indicaram como seu objeto o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça “valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional com a solução pacífica das controvérsias”.

6 Pode-se afirmar que um dos caminhos para que sejam alcançados estágios avançados no programa idealizado pelos constituintes de 1988, evitando que a declaração de esperança se transforme em frustrantes tre-

chos de *proclamações otimistas*, consiste no aprimoramento das instituições políticas e dos costumes eleitorais a salvo da violência, da fraude e de outras expressões ofensivas à dignidade humana e ao progresso da sociedade. Em torno do universo da ciência e da arte da Política circulam as mais contraditórias manifestações, ora marcadas pelo ceticismo, ora impregnadas de boa-fé. Mas existe um pensamento superior e que neutraliza o maniqueísmo das radicalizações. Ele nos vem do imortal MACHADO DE ASSIS (1839-1908), em passagem de *Quincas Borba*, considerado o romance que mais se aproxima da tradição realista europeia do século XIX: “Contados os males e os bens da política, os bens ainda são superiores”.

7 Com admirável síntese, a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* (1789) definiu a lei como “expressão da vontade geral” (art. 6º). Essa concepção idealística, que ilumina as mais diversificadas expectativas da comunidade social, serve para os projetos de legislação eleitoral que devem traduzir os princípios essenciais de um Estado Democrático de Direito. E se aplica, também, para estimular o processo de educação popular sobre a essência e a circunstância da vida política. Daí a certa lição do historiador francês JULES MICHELET (1798-1874): *Quelle est la première partie de la politique? L’education. La seconde? L’education. Et la troisième? L’education.*

8 Além da modificação do Código Eleitoral de 1950 para a introdução da cédula única de votação; dos avanços obtidos com o Código de 1965 e, mais recentemente, com o prestígio nacional e internacional do voto eletrônico, pelas virtudes da fidelidade, precisão e celeridade, ainda falta percorrer um longo caminho para se alcançar o estágio de maior pureza do sufrágio. Permanecem indelévels, apesar dos séculos decorridos, as palavras do ministro da Justiça e também membro da Academia Brasileira de Letras, JOSÉ DE ALENCAR (1829-1877):

Não basta para a garantia do voto que a lei o reconheça como universal, e confira ao cidadão um título irrecusável de sua capacidade política; é indispensável ainda que vele na forma de o exprimir, no acto de sua emissão, afim de mante-lo em toda pureza e fidelidade.¹¹

III

A EXCEPCIONAL GRAVIDADE DOS CRIMES ELEITORAIS

9 Muitos ilícitos penais praticados no universo do sistema eleitoral revelam gravidade ofensiva muito maior que a grande maioria dos delitos previstos no Código Penal e leis especiais. Essa constatação resulta da pluralidade dos bens jurídicos afetados e da densidade das ofensas. A coação para a obtenção do voto, a falsificação de documento de interesse eleitoral, a ofensa à honra, durante a campanha e outras modalidades típicas dos crimes submetidos à jurisdição eleitoral (próprios ou impróprios), revelam consequências danosas de maior repercussão social, mesmo quando, previstos somente no Código Penal e leis especiais, atentem contra bens e interesses coletivos (incolumidade, administração pública etc.).

10 Em texto memorável a respeito do sufrágio, JOSÉ DE ALENCAR nos diz:

*o voto não é, como pretendem muitos, um direito político, é mais do que isso, é uma fracção da soberania nacional; é o cidadão. Na infância da sociedade a vida política absorvia o homem de modo que elle figurava exclusivamente como membro da associação. Quando a liberdade civil despontou, sob a tyrania primitiva, surgiu para a creatura racional uma nova existência, muito diversa da primitiva; tão diversa que o cidadão livre se tornava, como individuo, propriedade de outrem. Para designar essa phase nova da vida, inteiramente distincta do cidadão, usarão da palavra, pessoa – persona. O voto desempenha actualmente em relação á vida política a mesma função. A sociedade moderna ao contrario da antiga dedica-se especialmente á liberdade civil; nações onde não penetrou ainda a democracia já gosão da inviolabilidade dos direitos privados. Absorvido pela existência domestica, e pelo interesse individual, o homem não se póde entregar á vida publica senão periodicamente e por breve espaço. Empregando pois o termo jurídico em sua primitiva accepção, o voto exprime a pessoa política, como outr'ora a propriedade, foi a pessoa civil; isto é, uma face da individualidade, a face colletiva.*¹²

11 Ainda repercute nos dias correntes a lamentação de juristas do passado sobre esse aspecto de notável relevo. Em seus comentários ao Código Penal da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1890¹³, o advogado OSCAR DE MACEDO SOARES lembrou a conclusão de mestres, como

o italiano FERDINANDO PUGLIA (1853-1909) e o brasileiro JOÃO VIEIRA (1820-1870), aqui reproduzida fielmente:

*a figura mais grave do delicto contra a liberdade é a que viola o direito eleitoral, pois que o Estado, para servir-nos das expressões de Pessina, não pode dizer-se livre na sua actividade sem a verdade da função eleitoral, em que a soberania do povo perennemente se afirma, não só como fonte das representações comunaes e provinciaes, mas sobretudo como fonte da representação nacional na constituição do Parlamento.*¹⁴

Na mesma obra, o autor resume as três modalidades essenciais dos crimes eleitorais: “a *coerção* ou *violência* que impede a liberdade da eleição, a *fraude* tirando a verdade da eleição, a *corrupção* tirando-lhe a honestidade”.¹⁵

IV ALGUNS ASPECTOS DE NATUREZA PENAL

§1º *A classificação dos crimes em espécie*

12 Inovando em relação ao Código Eleitoral em vigor, o *Substitutivo* estabelece uma relação de delitos conforme a natureza do bem ou do interesse juridicamente protegido: *a)* crimes contra o alistamento eleitoral (arts. 295 a 298); *b)* crimes contra a propaganda e a campanha eleitoral (arts. 299 a 312); *c)* crimes contra o sufrágio universal e a votação (arts. 313 a 326); *d)* crime contra a apuração e a contagem de votos (art. 327 a 332); *e)* crimes contra a administração da Justiça Eleitoral (arts. 333 a 349).

13 Essa distribuição tem relevo não somente classificatório como também didático, na medida em que o conhecimento do Código Eleitoral pelos cidadãos em geral, além dos especialistas da matéria, permitirá a identificação dos bens e interesses como valores essenciais da democracia representativa.

§ 2º *A previsão de novos tipos de crimes*

14 Além do aprimoramento técnico de redação de tipos de crimes já descritos no Código vigente e no aumento de pena em relação a vários deles,¹⁶ o *Substitutivo* cria figuras penais que traduzem evolução social e tecnológica e o interesse da melhor proteção do sistema e da prática eleitoral. Seguem alguns exemplos: *a)* ofender, na propaganda eleitoral ou com

fins eleitorais, a memória de pessoa morta (detenção de dois meses a um ano, ou multa - **art. 304**); *b*) fazer ou promover propaganda eleitoral que sabe ou deveria saber ser mentirosa, enganosa ou abusiva (detenção, de seis meses a dois anos, e multa - **art. 306**); *c*) fazer, no dia da eleição, propaganda eleitoral de boa de urna (detenção de seis meses a um ano, e multa - **art. 309**); *d*) contratar, aliciar ou arregimentar pessoa para fazer ou divulgar, no dia da eleição, propaganda eleitoral (reclusão, de um a cinco anos, e multa. Na mesma pena incorre quem contrata, alicia ou arregimenta pessoa para exibir, expor ou transitar com indumentária ou qualquer outro material de propaganda vedado por lei, em favor de candidato, partido ou coligação, nos três dias que antecedem às eleições. - **art. 310** e parágrafo único) *e*) coagir alguém, mediante violência ou grave ameaça, a apoiar, fazer propaganda eleitoral ou trabalhar em benefício de partido, coligação ou candidato (reclusão, de dois a **doze anos**, e multa - **art. 312**); *f*) obter ou tentar obter, indevidamente, acesso a sistema de tratamento automático de dados utilizado pela Justiça Eleitoral, a fim de alterar a apuração ou a contagem de votos (reclusão, **de cinco a dez anos**, e multa). A pena é aumentada de um terço se, do acesso indevido, resulta prejuízo para o funcionamento regular do sistema, para o partido, coligação ou candidato (**art. 330** e parágrafo único); *g*) causar dano ao equipamento usado na votação ou na totalização de votos, ou a suas partes (reclusão, de um a cinco anos, e multa). Se do fato resulta impossibilidade de se apurar ou totalizar os votos (reclusão **de cinco a dez anos**, e multa - **art. 332** e parágrafo único); *h*) manter ou movimentar recursos financeiros não escriturados ou falsamente escriturados na contabilidade de partido político (reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da perda dos recursos ou valores). (Se os recursos forem provenientes de atividade ilícita, a pena é aumentada de um terço - **art. 333** e parágrafo único); *i*) omitir, na prestação de contas, recurso ou valor relativo à receita ou despesa de partido político ou de campanha eleitoral, ou outra informação exigida pela Justiça Eleitoral (reclusão, de dois a **oito anos**, e multa - **art. 334**); *j*) retardar injustificadamente ou deixar de prestar contas de partido político ou de campanha eleitoral, quando obrigado por lei a fazê-lo. (detenção, de seis meses a um ano, e multa - **art. 335**); *k*) doar, direta ou indiretamente, a partido, coligação ou candidato, recursos, com fins eleitorais ou partidários, se observância das formalidades exigidas ou em valor superior ao estabelecido em lei (detenção, de um a três anos, e multa) - **art. 340**). § 1º Se a doação é feita por quem esteja legalmente impedido de

fazê-lo (reclusão, de dois a seis anos, e multa). 2º A pena será aumentada de um terço se o agente for dirigente partidário. § 3º As penas previstas neste artigo também se aplicam, no que couber, à pessoa jurídica doadora ou por intermédio da qual a doação foi realizada. § 4º Consideram-se recursos: I – quantia em dinheiro, em moeda nacional ou estrangeira; II – título representativo de valor mobiliário; III – qualquer mercadoria de valor econômico; IV – prestação, gratuita ou por preço significativamente inferior ao do mercado, de qualquer serviço, ressalvada a oferta de mão-de-obra por pessoa física; V – difusão de propaganda, por qualquer meio de comunicação social, ou o pagamento das despesas necessárias à sua produção e veiculação; VI – cessão, temporária ou definitiva, de qualquer bem móvel ou imóvel; VII – pagamento de salário ou qualquer outra forma de remuneração a prestador de serviço ou empregado de partido ou de candidato; VIII – pagamento, a terceiro, de despesas relativas às hipóteses previstas neste artigo); ¹⁷ l) arrecadar ou gastar recursos, direta ou indiretamente, para fins eleitorais ou partidários, sem observância das formalidades legais (detenção, de um a três anos, e multa). § 1º Se os recursos arrecadados ou gastos provêm de fonte ilícita, não autorizada expressamente em lei ou não identificada (reclusão, de dois a seis anos, e multa). § 2º O ônus da prova da origem lícita dos recursos incumbe a quem os arrecadou ou gastou - art. 341); m) Ocultar ou dissimular a origem, localização, movimentação, propriedade ou utilização de recursos arrecadados ou gastos com fins eleitorais ou políticos (reclusão de três a dez anos, e multa, sem prejuízo da pena prevista para outro crime – art. 342); n) associarem-se três ou mais pessoas para o fim de cometer crimes eleitorais:

Pena – reclusão, de dois a quatro anos, e multa - art. 349).¹⁸

§ 3º A indicação dos limites penais da pena de prisão

15 O Código Eleitoral vigente dispõe que, quando não houver a indicação do grau mínimo, “entende-se que será ele de 15 (quinze) dias para a pena de detenção e de 1 (um) ano para a de reclusão” (art. 284). E, relativamente às hipóteses de agravação ou atenuação da pena, sem mencionar o respectivo *quantum*, “deve o juiz fixá-lo entre 1/5 (um quinto) e 1/3 (um terço), guardados os limites da pena cominada ao crime” (art. 285).

16 É evidente que esse critério não mantém a tradição legislativa dos diplomas penais desde o Código Criminal do Império (1830), que, após

a descrição da conduta proibida, comina a resposta penal em quantidade individualiza e autônoma para cada tipo de ilícito. O Substitutivo, assim, atende à melhor técnica legislativa e cumpre o princípio da taxatividade – também exigível quanto à cominação penal – que é um corolário lógico do princípio da legalidade dos crimes e das penas.

§ 4º *A introdução das penas restritivas de direito*

17 O *Anteprojeto* não se afasta da orientação moderna, segundo a qual a pena de prisão, como “amarga necessidade”, deve ser reservada para os tipos mais graves de ilicitude e para os quais não se justifica a substituição por outras formas e expressões da defesa pública. As penas restritivas e a multa, bem como a perda de bens têm eficácia e sentido pedagógico, e são previstas para um grande número de infrações quando a pena aplicada não for superior a 4 (quatro) anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa; o réu não for reincidente em crime doloso e a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos, as circunstâncias e as consequências indicarem que essa substituição seja suficiente para a reprovação e prevenção do crime (art. 287, I a III).

São as penas restritivas de direitos: **I** – a prestação de trabalho gratuito à Justiça Eleitoral; **II** – a interdição temporária de direitos; **III** – a perda de bens e valores.

A prestação de trabalho será determinada pelo juiz da Execução Penal, atendendo às aptidões do condenado aos objetivos sociais e didáticos dos serviços eleitorais, devendo ser cumprida à razão de uma hora por tarefa por dia de condenação e fixada em dias e horários que não prejudiquem as atividades normais de trabalho ou estudo (art. 286, § 1º).

A interdição temporária priva o condenado do exercício de mandato eletivo ou cargo em comissão em entidade ou órgão da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 286, § 2º).

A **perda de bens** é inspirada no texto do Anteprojeto da Parte Geral do Código Penal (2000).¹⁹ Consiste ela na conversão do montante correspondente ao valor da multa aplicada quando o condenado solvente deixa

de pagar-lhe ou frustra a sua execução. A sua efetividade é garantida pelo arresto dos bens suficientes para a execução e a sua vantagem consiste na reversão dos bens perdidos em favor do Fundo Penitenciário Nacional (art. 289 e §§ 1º e 2º).

§5º *O critério de atualização da pena de multa*

18 O critério adotado pelo Código Eleitoral em vigor para a pena de multa caracteriza um tipo de *sanção tarifada*, ou seja, a previsão quantificada no mínimo e no máximo, a exemplo do crime de eleitor que se inscreve fraudulentamente, que prevê a pena privativa de liberdade de reclusão até 5 (cinco) anos, e a multa de 5 (cinco) a quinze dias-multa (art. 289). O *Substitutivo* propõe o critério já adotado com excelentes resultados pelo Código Penal, ou seja, após a cominação da pena de prisão, a norma indica apenas a multa sem especificar a sua quantidade, que é determinada pelo juiz na individualização.

19 Merecem destaque, entre outros, três aspectos da nova sanção pecuniária: *a*) a sua adequação às exigências da prevenção e reprovação do delito e *b*) o extraordinário aumento dos limites mínimo e máximo; *c*) a reversão do produto do pagamento em benefício do Fundo Penitenciário Nacional,²⁰ diversamente do sistema em vigor que manda fazer o recolhimento para o Tesouro Nacional.

20 A pena de multa é calculada em dias-multa. O seu montante será de, no mínimo, 20 (vinte), e de, no máximo, 720 (setecentos e vinte) dias-multa (art. 288). O valor do dia-multa, fixado pelo juiz, não poderá ser inferior a um décimo do salário mínimo vigente ao tempo do fato, nem superior a dez vezes esse salário.

Uma simples comparação revela a distância que existe entre o critério vigente e o critério proposto: *a*) valor mínimo do dia-multa para o Código em vigor: **R\$ 15,50** (quinze reais e cinquenta centavos); *b*) valor mínimo do dia-multa para o *Substitutivo*: **R\$ 46,50** (quarenta e seis reais e cinquenta centavos); *c*) valor máximo do dia-multa para o Código em vigor: **R\$ 2.325,00** (dois mil, trezentos e vinte e cinco reais); *d*) valor máximo do dia-multa para o *Substitutivo*: **R\$ 4.650,00** (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais); *e*) valor mínimo da multa para o Código em vigor: **R\$ 155,00** (cento e cinquenta e cinco reais); *f*) valor mínimo da multa para o *Substitutivo*:

R\$ 930,00 (novecentos e trinta reais); *g*) valor máximo da multa para o Código em vigor: R\$ 837.000,00 (oitocentos e trinta e sete mil reais); *h*) valor máximo da multa para o *Substitutivo* (levando-se em consideração a possibilidade de aumento até o triplo, nos termos do art. 288, §3o): R\$ 10.044.000,00 (dez milhões, e quarenta e quatro mil reais).²¹

	CÓDIGO ELEITORAL	ANTEPROJETO
PENA MÍNIMA	R\$ 155,00	R\$ 930,00
PENA MÁXIMA	R\$ 837.000,00	R\$ 10.044.000,00

21 Ninguém poderá, de sã consciência e honestidade de propósito e espírito cívico, afirmar que o parâmetro de valor mais alto da multa é desarrazoado. Basta ver, nos escândalos recentes apurados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito no Congresso Nacional (Correios, Mensalão e Bingo), como existem fortunas que trafegam ilicitamente em campanhas eleitorais. A reversão da multa em favor do Fundo Penitenciário Nacional, que, entre outros objetivos, tem a função de oferecer melhor serviço e equipamento, já revela a utilidade da pena pecuniária.

22 É importante destacar que o art. 287 do Código Eleitoral²² não tem o condão de permitir a aplicação do critério do Código Penal, que não fixa, após a indicação da norma incriminadora, as quantidades fixas da pena pecuniária, porque o art. 12 deste último diploma resguarda a autonomia da legislação especial.²³

§ 6º *Sanção específica para a pessoa jurídica*

23 Quando o crime for praticado mediante atuação de partido político ou outra pessoa jurídica, este será objeto de sanções administrativas, na forma da lei, sem prejuízo da responsabilidade penal de seus dirigentes ou prepostos (art. 292). O *Substitutivo* comunga da orientação clássica segundo a qual a responsabilidade penal é subjetiva e que as pessoas morais não têm capacidade criminal. O diretório responsável pelo partido político poderá sofrer a pena de suspensão de atividade pelo prazo de 6 (seis) meses, aumentada até o dobro em caso de reincidência (art. 292, § 2º).

24 Segundo o art. 1º da Lei 9.096/95, o partido político deve assegurar, no interesse do regime democrático, “a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.

Na abertura de prestigiada obra sobre o tema, VAMIREH CHACON cita três pensamentos que bem ilustram o assunto: “Os partidos políticos não são meros grupos de interesse, fazendo petições em causa própria ao governo; pelo contrário, para ganharem suficiente apoio, a fim de conquistar cargos, os partidos precisam antecipar alguma concepção do bem comum” (John Rawls). É, com efeito, ilusão ou hipocrisia, sustentar que a democracia é possível sem partidos políticos... A democracia é necessária e inevitavelmente um Estado de partidos (Hans Kelsen)”.²⁴

Já foi dito, com muita propriedade pelo escritor, político e diplomata GILBERTO AMADO, que os partidos “são o único meio de *cultura* social e política que podemos pôr em prática para elevar as massas brasileiras à compreensão dos destinos nacionais”.²⁵

§ 7º *Os efeitos da condenação*

25 O sistema de respostas penais se completa com as sanções decorrentes da própria sentença criminal para situações típicas nas quais o desvalor da conduta é especialmente reprovável. O *Substitutivo* destaca, além das consequências previstas no art. 91 do Código Penal, três hipóteses de efeito da condenação. Elas estão previstas no art. 290 e consistem em: *a*) suspensão de atividade de diretório; *b*) cassação do registro de candidatura; *c*) perda do mandato eletivo; *d*) proibição de contratar com o poder público, receber incentivos ou benefícios fiscais e creditícios, ainda que por intermédio da pessoa jurídica da qual seja sócio ou dirigente, pelo prazo de dez anos. Essas hipóteses estão rigorosamente previstas em função da natureza de determinados delitos. A suspensão de atividade de diretório e a cassação dos registros de candidatura podem ser aplicadas em duas situações enquanto a perda de mandato poderá ocorrer em 19 (dezenove) hipóteses de crimes.²⁶

§ 8º *Uma nova causa interruptiva da prescrição*

26 Acompanhando a orientação do Código Penal, determinada pela Lei n. 11.596, de 2007, o *Substitutivo* prevê a hipótese da decisão que, em grau de recurso, impõe ou confirma a pena (art. 293, III). Por outro lado, a natureza e a excepcional gravidade dos delitos eleitorais justificam essa iniciativa, bem como o aumento de 1/3 (um terço) dos prazos de prescrição previstos no Código Penal (art. 293, parágrafo único).

V

ALGUNS ASPECTOS DE NATUREZA PROCESSUAL

27 Há novas e relevantes modificações introduzidas pelo Substitutivo, que acompanham a evolução da teoria e da prática processual penal moderna. São exemplos: *a*) uma relação de faculdades, deveres e condições inerentes à atuação do Ministério Público para o cumprimento de sua missão investigatória e de instrução perante o Poder Judiciário (art. 350, § 1º); *b*) a Justiça Eleitoral remeterá ao Ministério Público Eleitoral cópia da prestação de contas de candidato, quando nos documentos que a instruírem, houver indício da prática de crime ou elementos que possam justificar a aplicação do art 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal, do art. 262, IV (do Substitutivo) e do art. 22 da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990 (art. 350, § 3º); *c*) a consagração dos princípios e das regras da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, quando se tratar de infração de menor potencial ofensivo (art. 351, parágrafo único); *d*) um elenco minucioso de pressupostos e regras para o procedimento relativo à resposta e retificação (art. 352); *e*) a determinação judicial, de ofício ou a requerimento do Ministério Público ou da autoridade policial, de medidas cautelares como alternativa à prisão preventiva, atendendo a prudentes e específicos critérios (art. 353). São elas: *a*) comparecimento periódico em juízo para informar e justificar atividades; *b*) Proibição de acesso ou frequência a determinados lugares; *c*) proibição de ausentar-se do país; *d*) arresto de bens quando houver fundado receio de frustração à reparação do dano; *e*) afastamento do exercício de mandato eletivo, cargo, emprego ou função pública, sem prejuízo da respectiva remuneração; *f*) fiança com valores mais adequados aos princípios da razoabilidade da situação concreta e da proporcionalidade entre o crime e a sanção penal (art. 354); *g*) a adoção de regras para a ins-

tauração da ação penal e seu desenvolvimento, com a previsão de hipóteses de julgamento antecipado, e da audiência de instrução e julgamento, com observância subsidiária de normas do Código de Processo Penal e da Lei n. 11.719, de 20.6.2008; *z*) a execução provisória da sentença condenatória, inclusive quanto à pena de multa, imposta pelo Tribunal Regional Eleitoral (art. 363).²⁷

PALAVRAS FINAIS

28 Agradeço, profundamente sensibilizado, o honroso convite recebido do desembargador JESUS SARRÃO e da desembargadora REGINA HELENA DE OLIVEIRA PORTES, respectivamente, presidente e vice-presidente e corregedora do Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, para proferir esta conferência em presença dos ilustres membros dos Colégios de Presidentes e de Corregedores dos Tribunais Regionais Eleitorais de nosso País, do Ministério Público Federal, de juízes eleitorais e demais autoridades e profissionais como os advogados e serventuários que atuam nessa nobre especialidade da Justiça.

29 Com o presente texto venho, humildemente, solicitar a contribuição crítica e a sua difusão junto aos operadores da teoria e da prática do Direito Eleitoral em nosso País, especialmente os magistrados, membros do Ministério Público, advogados e cidadãos de boa vontade cívica, com o propósito de manter a luta para a positivação de um Direito Eleitoral afeiçoado às esperanças do Estado Democrático de Direito e de seu generoso povo. Como é natural, o *Projeto de Lei do Senado nº 389 (Substitutivo) de 2005* tem o objetivo de ser discutido e votado pelo Congresso Nacional, como cenário das aspirações mais generosas da sociedade.

30 Vale recordar TEIXEIRA DE FREITAS, o imortal jurisconsulto. O que ele disse, no século XIX, em relação ao seu *Esboço de Código Civil*, praticamente incorporado à legislação argentina da época, tem manifesta atualidade. Exigindo crítica honesta e amplo debate em torno daquela obra, o inesquecível advogado e jurista afirmou: “o que a todos toca por todos deve ser aprovado”.

Notas

* Conferência proferida na abertura do I Encontro Simultâneo dos Colégios de Presidentes e de Corregedores dos Tribunais Regionais Eleitorais. Curitiba (PR), 15 de outubro de 2009.

1 Portaria n. 391, publicada no DOU, de 12.8.2005.

2 Sobre a constituição dos Grupos de Trabalho, vide **Reforma Eleitoral – Delitos Eleitorais – Prestação de Contas – Propostas do TSE**. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação, 2005. p. 26.

3 DOTTI, René Ariel. A proposta de revisão dos crimes eleitorais. In: **Direito Eleitoral**. Min. Carlos Mário da Silva Velloso e Prof. Cármen Lúcia Antunes Rocha (Org.). Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 293-330.

4 Carta de 27.11.2005. In: **Reforma Eleitoral**, op. cit., p. 19-20.

5 Composto também por Rojane Soares Pugliese, Sérgio Maranhão Ritzmann, Mônica Miranda Gama Monteiro, Mariana Pilastre de Góis e Maria Regina Caffaro Silva de Gouvêa.

6 Ofício In: **Reforma Eleitoral**, op. cit., p. 15-16.

7 TORRES, Demóstenes. *Parecer n. 2009*, item n. 8, parte final, em Parecer do Senado Federal – Gabinete Senador Demóstenes Torres (Os destaques em itálico são meus).

8 CÓDIGO ELEITORAL COMENTADO. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 7.

9 Um dos belos e comoventes sonetos de língua francesa foi escrito por FRANÇOIS DE MALHERBE (1555-1628), para consolar um amigo que perdera a filha muito jovem. MALHERBE comparou a vida efêmera daquela criatura com uma *rosa*, no (curto) “*espace d’une matin.*”

10 Ibid., p. 11.

11 SYSTEMA REPRESENTATIVO. Brasília: Senado Federal, 1996, p. 117. Fac-símile de Rio de Janeiro: Garnier, 1868. (É mantida a ortografia original).

12 Ibid., p. 75-76. (Foram mantidos os caracteres em itálico e a ortografia original).

13 Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890.

14 Texto original: Rio de Janeiro/Paris: Livraria Garnier, 1910, p. 339. (Os caracteres em itálico são meus. Foi mantida a ortografia original).

15 Id. *ibid.*

16 São punidos mais gravemente, por exemplo, os crimes previstos no arts. 311, 316, 319, 322 e 327.

17 A tipificação dessas condutas observou e aprimorou o texto do art. 57 da Lei n. 8.713, de 30.9.1993.

18 Embora o crime de quadrilha ou bando já esteja previsto na legislação penal comum (CP, art. 288, com a pena de 1 a 3 anos), é oportuna a previsão no Código Eleitoral, por duas razões: 1ª. Pela cominação de pena maior; 2ª Pelo sentido didático da norma incriminadora.

19 Elaborado por comissão instituída pelo ministro da Justiça, JOSÉ CARLOS DIAS e coordenada pelo professor MIGUEL REALE JÚNIOR (Portaria n. 531, de 29.09.1999).

20 LC n. 79, de 1994, que tem o objetivo de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar os programas e as atividades de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro.

21 Levando-se em consideração a possibilidade de aumento até o triplo (art. 288, § 3º).

22 CE, art. 287. “Aplicam-se aos fatos incriminados nesta Lei as regras gerais do Código Penal”.

23 CP, art. 12. “As regras gerais deste Código aplicam-se aos fatos incriminados por lei especial, se esta não dispuser de modo diverso”.

24 HISTÓRIA DOS PARTIDOS BRASILEIROS. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. p. 3.

25 ELEIÇÃO E REPRESENTAÇÃO. Brasília: Senado Federal, 1999. p. 133.

26 São elas: *a*) suspensão de atividade de diretório (art. 292, § 2º); *b*) cassação do registro de candidatura (art. 308); *c*) perda de mandato eletivo (arts. 307, 311 a 315, 318, 319, 324, 328, 331 a 336, 341, 342 e 349).

27 Nesse aspecto, o *Substitutivo* se apartou do *Anteprojeto*, cujo art. 364 tem a seguinte redação: “Se a decisão do Tribunal Regional Eleitoral foi condenatória, os autos baixarão à instância inferior imediatamente após o trânsito em julgado da sentença para a sua execução, que será promovida pelo Ministério Público, inclusive quanto à pena de multa, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da data da vista”. Esta proposta visa garantir a aplicação do princípio constitucional da presunção de inocência (CF, art. 5º, LVII) e recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (HC nº 84.078 (MG), Rel. ministro Eros Grau, em 5.2.2009; HC 79.812 (SP), Rel. ministro Celso de Mello).

A FORMAÇÃO DE SUBGOVERNOS ESTADUAIS NO NOVO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO

Cleber de Deus*
Vítor Sandes*

Explicações que tendem a enfatizar o caráter oligárquico da política no Nordeste deixam de analisar a política como resultado de um processo mais complexo, que inclui a compreensão da relação entre o arranjo institucional e sua influência na composição política dos Estados. A política vista de forma simplista traz dificuldades de compreensão quanto à dinâmica das mudanças, o que poderá levar a erros de análise e generalizações de casos em que a prática política tem um traço reconhecidamente conservador. Como afirma De Deus (2006, p. 16), “o mais corriqueiro é ignorar as nuances de um sistema político extremamente heterodoxo como o brasileiro”.

Um tratamento mais apurado dessas dinâmicas faz-se necessário para afastar análises com escassa fundamentação empírica. Para tanto, devem ser consideradas as variações internas existentes no sistema político brasileiro, de modo a perceber como funciona o processo político nas unidades subnacionais. Isso se deve ao fato de que processos como a democratização têm frequentemente efeitos variados nas subunidades de um sistema político. Focando nestes casos, torna-se mais precisa a descrição do processo, o

* Professor de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Coordenador do Programa de Mestrado em Ciência Política da UFPI. E-mail: <dideus@pq.cnpq.br>.

* Mestrando em Ciência Política (UFPI). E-mail: <vitorsandes@yahoo.com.br>.

que permite uma melhor teorização sobre a realidade política (SNYDER, 2001).

O arranjo institucional estabelecido durante a década de 1980, no Brasil, proporcionou maior rotatividade nos cenários políticos estaduais. Com isso, ampliou-se a competitividade nas eleições, principalmente com o advento do multipartidarismo e a introdução de novos atores políticos nos cargos eletivos.

Constata-se que as mesmas regras podem operar de forma diferenciada, dependendo do contexto social e político. A nova institucionalidade política e administrativa – de caráter multipartidário e de fortalecimento do sistema representativo federalista – baliza tanto o padrão de diversificação nos contextos políticos, com a entrada de novos atores, como pode permitir a continuidade de determinados grupos.

Sendo assim, este artigo apresentará uma discussão sobre a estrutura e a dinâmica de formação de governos nos Estados brasileiros pós-redemocratização, partindo do debate sobre o sistema partidário do País. A partir disso, discutir-se-á o impacto do federalismo nas conjunturas políticas estaduais e como estas podem se diferenciar, mesmo que tenham sido constituídas dentro de um mesmo arranjo institucional.

Sistema Partidário Brasileiro na Nova Institucionalidade: partidos políticos, regras eleitorais e estruturação da competição

A redemocratização brasileira, iniciada com o processo de abertura política do final da década de 1970 até meados da década de 1980, construiu um sistema eleitoral que impede, em muitos casos, o eleitorado de ter identificação direta com os partidos políticos. Um dos pontos a ser destacado no sistema eleitoral estabelecido é que, com o advento do multipartidarismo, foram muitas as siglas partidárias criadas, dificultando a percepção pelo eleitorado das diferenças ideológicas entre os partidos.

Além disso, ressalta-se que, com o retorno à democracia, algumas práticas tradicionais ainda perduram na relação entre representantes e representados, como o clientelismo. O sistema eleitoral favorece a escolha de candidatos em detrimento dos partidos, predominando o personalismo no plano das relações políticas. A sociedade, dessa forma, continua distancian-

da do processo decisório, reforçando os vínculos junto aos políticos e não propriamente aos partidos.

Com esse cenário, algumas críticas surgiram ao sistema partidário brasileiro, principalmente quanto ao seu baixo grau de institucionalização¹ e quanto às altas taxas de volatilidade eleitoral.² Isso indicaria que, mesmo com o transcorrer de mais de duas décadas de funcionamento e consolidação das instituições democráticas no Brasil, o País ainda viveria em um clima de instabilidade institucional a ponto de colocar em risco o funcionamento da própria democracia. O sistema partidário brasileiro, além disso, possui alto grau de fragmentação, tendo como agravantes as baixas taxas de identificação partidária e de confiança nos partidos (SARTORI, 1982; 1986; MAINWARING, 1993; 2001). O País, assim, não possui partidos fortes e capazes de agregar e canalizar as demandas da população, aproximando o cidadão das decisões públicas. Segundo Braga, para essa vertente da literatura:

[...] no sistema político brasileiro, o arranjo eleitoral de representação proporcional, baseado em lista aberta, incentivaria a competição intrapartidária e a construção de reputações individuais, dificultando a estruturação dos partidos e a inteligibilidade da disputa eleitoral. Em consequência desse fato, teríamos partidos com frágil coesão interna, indisciplinados, políticos com baixa fidelidade partidária e uma competição partidária altamente instável. Esse quadro redundaria em um ambiente com baixa ou nenhuma identificação partidária, de fraca representatividade das organizações partidárias e de ampla dificuldade para a formação e coordenação de maiorias congressuais estáveis de apoio aos programas do poder Executivo, o que comprometeria as condições de governabilidade e, finalmente, poderia culminar com instabilidade do próprio regime democrático (BRAGA, 2007, p. 56-57).

Nessa perspectiva, o sistema político brasileiro, diante de uma série de fragilidades apresentadas no seu desenho institucional, apresentaria grande propensão à ingovernabilidade. Os partidos teriam poucas possibilidades de enraizamento e de condução da representatividade, em decorrência das reduzidas chances de estabelecer maiorias no Congresso. Isso estaria representado pelo baixo grau de institucionalização alcançado pelas organizações, resultando, por fim, no comprometimento do próprio funcionamento das instituições democráticas.

A história política brasileira poderia explicar em muito a ausência de partidos fortes no País. Experiências políticas autoritárias interromperam a trajetória democrática estabelecida no Brasil em 1945. No primeiro período democrático (1945-1964), havia quantidade razoável de partidos disputando as eleições, sendo os principais o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e a União Democrática Nacional (UDN), o que garantia certa competitividade, porém, com inclusividade muito restrita, principalmente em decorrência dos limites estabelecidos à participação do eleitorado, que em sua maioria era analfabeta.

Após 19 anos de democracia, o golpe militar de 1964 deu início ao período autoritário, no qual houve forte restrição das liberdades civis e políticas. O sistema partidário brasileiro passou a ser centrado em dois partidos: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Contudo, a criação artificial dos partidos pelo regime autoritário não representava os anseios da maioria da sociedade, que demandava transparência e participação na gestão pública.

Apenas no final da década de 1970, houve a flexibilização do regime e o regresso do multipartidarismo, com o retorno às eleições diretas em 1985. Durante esse período, foram muitos os partidos criados, e a maioria deles não representava diretamente uma classe ou grupo social, com exceção do Partido dos Trabalhadores (PT), oriundo do movimento sindical e de seguimentos populares apoiados pela ala progressista do clero (MENE-GUELLO, 1989).

Segundo afirma Melo (2007, p. 269), as organizações partidárias no Brasil, “na maioria das vezes criadas de cima para baixo, lançaram-se ao mercado político com precário lastro social”. Diante disso, formaram-se, com estruturas organizacionais frágeis, perfis programáticos pouco diferenciados, tendo baixa capacidade de agregar as preferências do eleitorado. Entretanto, segundo o autor, a realização de eleições livres e competitivas, a lisura nos pleitos e a presença de instituições que garantem a alternância de representantes no poder são indicativos do fortalecimento da democracia no País, contrariando os diagnósticos mais pessimistas sobre o sistema partidário brasileiro.

Quando se trata de sistema partidário brasileiro, há uma tendência a compará-lo com outras democracias já consolidadas. Segundo Melo

(2007), os partidos no Brasil têm tomado um trajeto diverso em relação aos casos europeus, que possuem organizações políticas institucionalizadas com amplo lastro social.

Contrariando essa análise, a dinâmica política na Europa tem mudado nas últimas décadas. Os partidos, que tinham a base eleitoral focada em um público específico, têm agora um eleitorado cada vez mais heterogêneo, em consequência da modernização social e política (DALTON, 2002; DALTON; WATTENBERG, 2002). Além disso, alguns partidos (*cartel party*) passam a atuar dentro das esferas governamentais, influenciando decisivamente as decisões políticas, participando da indicação e da ocupação de cargos na burocracia, do acesso a mecanismos de patronagem, do recebimento de fundos públicos de financiamento dos partidos e de campanhas eleitorais, em alguns casos (KATZ; MAIR, 1995). Com essas mudanças, a competição eleitoral vem se tornando cada vez mais personalista, devido ao forte declínio da identificação partidária, e os partidos têm tido atuação cada vez mais dependente do Estado.

Os atuais partidos no Brasil não deixam de ter importância, apesar de serem organizações recentes. Como aponta uma vertente da literatura nacional, eles participam do jogo democrático, não na relação direta com o eleitorado, mas na articulação política no âmbito do Legislativo federal (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2007; SANTOS, 2003; NICOLAU, 2009).

Figueiredo e Limongi (1999) afirmam que a atuação dos partidos está centrada no Congresso, onde estes controlam os recursos para a estruturação do jogo político, dando base de sustentação aos governos, seja na aprovação de medidas, na formação de coalizões ou na constituição dos gabinetes. Partidos, nessa visão, não representam apenas a estrutura legal para que candidatos agreguem as preferências do eleitorado, mas têm uma função essencial dentro do funcionamento da democracia representativa brasileira:

Partidos são organizações fundamentais, porque eles participam dos três momentos decisivos do sistema representativo. São a unidade decisiva no momento eleitoral, desde que políticos devem pertencer a um deles a fim de poderem concorrer a um cargo. São fundamentais na organização do trabalho legislativo e dos cargos do Executivo (mi-

nistérios/secretarias). E, por último, controlam a parte da burocracia responsável por implementar políticas (NICOLAU, 2009, p. 3, tradução nossa).

Os partidos políticos no Brasil, portanto, têm uma função primordial na estruturação da representação, desde a candidatura e a escolha dos representantes até às decisões no Legislativo, além de influenciarem diretamente na formação dos gabinetes do Executivo. No Legislativo, as lideranças partidárias indicam que tipo de postura o partido deve seguir quanto às decisões políticas. Assim, Melo (2007) afirma que a estruturação dos partidos dentro do Congresso indica a presença de comportamento disciplinado das bancadas em plenário, já que um deputado individualmente não consegue influenciar de forma significativa na agenda legislativa. Com isso, o melhor a ser feito é seguir o líder do partido ou da bancada. O comportamento disciplinado no Congresso, dessa forma, representa uma taxa de sucesso cerca de 70% na aprovação da agenda presidencial, refutando a tese de uma parcela da literatura que considera o País ingovernável.³

Ressalta-se que, nessa arena, são muitos os partidos considerados irrelevantes ou por terem pouco peso na definição de políticas ou por representar pequena fração do eleitorado. Sob este aspecto, Nicolau (2009) argumenta que há uma dificuldade de se definir a relevância de partidos políticos no Brasil, devido ao arranjo institucional presidencialista e federalista, que prevê outras arenas de competição eleitoral. Os eleitores escolhem seus representantes em três níveis: em nível local (Câmara de Vereadores e Prefeitura); em nível estadual (Assembleia Legislativa e Governo) e em nível federal (Senado, Câmara de Deputados e Presidência). Os partidos, portanto, podem ter uma maior relevância em um nível e menos em outro. Ou serem, em um mesmo nível, fortes no Legislativo e fracos no Executivo ou vice-versa.

Daí pergunta-se: – o que seria um partido institucionalizado e relevante? Nicolau (2009) utiliza o critério de Rose e Mackie, que considera um partido como institucionalizado aquele que disputa mais que três eleições para a Câmara de Deputados; e eleitoralmente relevante aquele que tem conseguido um mínimo de 1% dos votos ao menos nas últimas três eleições para a Câmara de Deputados. Assim, segundo esse critério, afirma que apenas 11 partidos seriam relevantes: PMDB, PT, PP (a princípio PDS, PPR e

PPB), PTB, PDT, PR (ex-PL), PSB, DEM (ex-PFL), PPS (ex-PCB), PCdoB e PSDB (NICOLAU, 2009, p. 7).

A grande quantidade de partidos presentes no cenário político nacional indica alta fragmentação partidária na representação no Legislativo.⁵ Segundo Nicolau, isso é comprovado quando se mede o número efetivo de partidos (N) na Câmara de Deputados no período 1986-2006.⁶

Tabela 1 - Brasil: Número Efetivo de Partidos (N)
na Câmara de Deputados - 1982-2006.

Ano	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006
N	2,4	2,8	2,7	8,2	7,1	8,5	9,3

Fonte: Nicolau (2009).

Observa-se, na Tabela 1, nos três primeiros anos, que o padrão do índice oscilou entre 2,4 e 2,8 partidos, indicando baixa quantidade de partidos, mesmo com o retorno ao multipartidarismo. Somente em 1994, observa-se crescimento substancial do índice para 8,2, mantendo o padrão entre 7 e 9, com pequenas alterações até 2006.

Melo (2007), partindo desses dados, analisa a trajetória do atual sistema partidário brasileiro, destacando a existência de fases distintas. Primeiramente, com o retorno do multipartidarismo, cinco partidos são criados (PMDB, PDS, PDT, PTB e PT). PDS e PMDB conquistaram 90% das cadeiras na Câmara em 1982 e 97% das cadeiras no Senado, aproveitando-se da herança da estrutura organizacional da ARENA e do MDB, respectivamente.

Já em 1986, tinham sido criados outros partidos, como o PFL (formado por parcela de políticos do PDS), PSB, PL, PPS, PC do B e PDC. Com a aliança PFL e PMDB – dando base para a vitória de Tancredo Neves e o consequente apoio ao governo de José Sarney – o PMDB conquistou 53% das cadeiras na Câmara e 77,5% no Senado, elegendo 96% dos governadores nos Estados. Contudo, com os sucessivos fracassos nas políticas econômicas implementadas pelo governo e com as cisões do partido nas votações na Assembleia Constituinte houve uma desestabilização do PMDB.

Em 1988, com as diferentes vertentes dentro do PMDB, houve a criação, por uma parte dos parlamentares do partido, do PSDB. Outros partidos foram criados e, em 1990, a configuração do sistema partidário brasileiro já apresentava outro padrão. O número efetivo de partidos subiu de 2,8 para 8,7 na Câmara de Deputados, devido ao crescimento eleitoral de partidos como o PT, PTB, PDT, PSDB e o declínio do número de cadeiras conquistadas pelo PMDB (de 51,4% em 1986 para 21,5% em 1990).

A partir de 1994, observa-se evidente estabilização no número efetivo de partidos na Câmara, apesar de uma clara variação na força dos partidos, “o que é compatível com o grau de porosidade e de competitividade do sistema eleitoral” (MELO, 2007, p. 279). Para se compreender essas variações, deve-se observar a sequência das eleições presidenciais, pois, em tese, estas influenciariam os pleitos no Legislativo Federal e também nos níveis subnacionais. Segundo Melo (2007, p. 280):

Ao contrário do que vem acontecendo em países como Venezuela, Peru, Equador, Bolívia, Colômbia, no Brasil têm sido os partidos, e não os movimentos criados em torno dos candidatos, os atores responsáveis pela condução do processo sucessório para a Presidência da República. Dessa forma a dinâmica presidencial vem gerando um efeito estruturante sobre o sistema partidário. À exceção da eleição de 1989, quando 21 partidos lançaram nomes à disputa, e o número efetivo de candidatos chegou a 5,7, nas quatro disputas seguintes o pleito foi polarizado por dois blocos, à frente dos quais se destacavam o PT e o PSDB. O número efetivo de candidatos caiu para 2,7 [...], e os dois partidos se firmaram como alternativas de polices perante o eleitorado nacional, aumentando sua presença nos órgãos representativos e equiparando-se ao PMDB e ao PFL (MELO, 2007, p. 280).

Desse modo, a eleição para a presidência teve a capacidade de polarizar a competição político-eleitoral no País, delineando o crescimento ou a retração da força dos partidos. Na Câmara, observa-se a expansão do PSDB ao longo da Presidência de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e uma queda quando Lula (PT) vence o pleito em 2002. O PT, por sua vez, teve considerável aumento do número de cadeiras conquistadas na Câmara.

Percebe-se que os partidos, com maior êxito nas disputas eleitorais para a Presidência, conseguem alavancar candidaturas também para outros cargos. Por outro lado, o sistema partidário brasileiro, mesmo tendo alcan-

çado certo grau de institucionalização, permite variações na força eleitoral dos partidos de acordo com a conjuntura política dos pleitos, principalmente com o desempenho do partido nas eleições para a Presidência ou na formação de alguma coalizão que possibilite ao partido conquistar cargos de relevância junto ao Gabinete presidencial.

Pode-se afirmar, então, que o eleitorado brasileiro é influenciado por dois fatos: o arranjo institucional implementado durante a década de 1980, que estrutura o sistema representativo brasileiro e a relação representante-representado; e o grau de estruturação do sistema partidário brasileiro (MELO, 2007; SARTORI, 1996).

Não é demais afirmar que o sistema eleitoral brasileiro favorece a criação de laços entre o eleitorado e o candidato e não propriamente com os partidos.⁷ O sistema se faz competitivo, pelo grau de abertura à participação eleitoral, mas é altamente personalizado. A lista aberta, nesse contexto, favorece a criação de incentivos ao voto no candidato. Os atributos pessoais, em geral, são enfatizados na disputa eleitoral em detrimento da trajetória ideológico-partidária do candidato, e as coligações dificultam ainda mais a identificação do eleitorado com os partidos. O arranjo institucional, portanto, contribui para a criação de laços pessoais entre o representante e o representado, pois incentiva os políticos a adotarem estratégias que valorizem suas qualidades pessoais em detrimento de suas vinculações com os partidos.

Diante do exposto, verifica-se a existência de duas dinâmicas no sistema representativo brasileiro: 1) a relação entre o eleitorado e os candidatos e partidos; 2) a atuação dos partidos dentro da arena do Legislativo. Quanto à primeira dinâmica, percebe-se que os eleitores escolhem candidatos em vez de partidos. Os candidatos, por sua vez, detêm uma base eleitoral com a qual, na maioria das vezes, estabelecem relação de proximidade. Já os partidos não são tão importantes na disputa eleitoral, servindo apenas de apoio organizacional para que os candidatos possam se credenciar na disputa, possuindo, dessa forma, pouca ascendência sobre os eleitores.

Quanto à segunda dinâmica, percebe-se, dentro do Legislativo, atuação mais coesa dos partidos. Os deputados seguem orientações dos líderes partidários, pois não possuem capital político necessário para barganhar individualmente. Os partidos, além disso, possuem importante atuação na

indicação de cargos para o Executivo. Desta forma, os partidos passam a existir com mais clareza no âmbito do Legislativo, sobrepondo-se aos atributos pessoais dos parlamentares.

Sendo assim, o cenário político no Legislativo altera a configuração estabelecida na arena eleitoral, pois incentiva maior atuação dos partidos em detrimento da consecução de projetos eminentemente pessoais. “A comparação entre os dois cenários permite chegar à conclusão de que o eleitor acaba sendo levado a designar o agente *errado* na defesa de seus interesses” (MELO, 2007, p. 293).

Outro importante aspecto para que se compreenda a organização e institucionalização dos partidos brasileiros é que estes apresentam diferentes formas de estruturação nos cenários políticos subnacionais. A combinação do sistema proporcional com o federalismo proporciona alta fragmentação e competitividade. Isto é percebido pela presença de poucos partidos fortes em todo o território nacional, gerando, por consequência, arenas políticas estaduais e locais com tipos diversos de competição eleitoral e de ação dos partidos no cenário político brasileiro. Quanto maior a proximidade do nível local, mais se percebe a existência de diferentes dinâmicas político-partidárias. O desempenho dos partidos, com isso, distingue-se significativamente, dependendo dos Estados e dos municípios em análise.⁸

Os partidos possuem dificuldades de manter a força política de modo homogêneo no Brasil como um todo, sendo isto, por consequência, um obstáculo à sua institucionalização. Essas variações se devem ao impacto do sistema federalista em um cenário político multipartidário, que acarreta menor interiorização dos partidos em nível estadual e principalmente local.

Partindo desse diagnóstico sobre o sistema partidário brasileiro, faz-se necessário discutir o impacto do federalismo na organização dos subsistemas partidários no País e como isso pode gerar contextos políticos diferenciados nas unidades subnacionais.

Federalismo e Estruturação dos Subsistemas Partidários no Brasil

Diante da ampliação das atribuições e funções do Estado brasileiro e da necessidade de maior aproximação das políticas governamentais com as localidades, as políticas públicas, gradualmente, foram descentralizadas a

partir da década de 1980. O princípio da descentralização na política brasileira foi firmado posteriormente com a promulgação da Constituição de 1988. A descentralização das políticas públicas no Brasil coincidiu com a queda do regime militar, que restringiu a influência dos governos estaduais na política nacional. Estes, posteriormente à queda dos militares, fortaleceram sua importância no cenário nacional.

Diferenciando-se do regime anterior, a Constituição Federal brasileira, oficialmente em vigor a partir de 1988, trouxe modificações fundamentais ao pacto federativo do país, seja em seu aspecto administrativo, econômico ou político. Uma das mudanças de maior impacto está relacionada ao seu caráter profundamente descentralizante. O exercício do poder passou a ser, desde então, compartilhado pelos três entes formadores da República: União, Estados e Municípios (DE DEUS, 2006, p. 24).

Observe-se que o novo arranjo federativo permitiu que contextos estaduais e locais tivessem maior poder e, por consequência, passasse a ter mais autonomia quanto à administração de recursos públicos. Outro efeito do federalismo é a possibilidade da existência de diferentes dinâmicas políticas, nas quais partidos e atores políticos tenham formas diversas de competir e de lidar com a esfera pública. Nesse sentido, é importante perceber como são governados os Estados brasileiros após o advento da redemocratização, procurando compreender como se dá a atuação das elites políticas estaduais, buscando verificar como se procedeu à manutenção ou a modificação dos padrões de reprodução das elites.

Importante aspecto a ser destacado na compreensão dos diversos cenários políticos surgidos no Brasil, com o advento da redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, é que o Legislativo ganhou mais poderes no sentido de ter maior capacidade decisória e de fiscalização do Executivo. Segundo Fernando Abrucio (1998), as mudanças no Legislativo praticamente ficaram circunscritas ao nível federal, considerando que o sistema presidencialista possui dinâmicas diferentes quando se observam os contextos federal, estadual e municipal. Nos Estados, ao invés de haver equilíbrio entre os poderes, há uma hipertrofia do Executivo, emergindo o que o autor denominou de *ultrapresidencialismo estadual*.

Abrucio percebeu esse fenômeno ao analisar a atuação do Poder Público nos Estados brasileiros, no período 1991-1994, cujas características

são as seguintes: o governador é o principal agente em todas as etapas do processo de governo, relegando a Assembleia Legislativa a um plano secundário; e os mecanismos de controle do Poder Público são pouco efetivos, tornando “o sistema político estadual um presidencialismo sem *check and balances*” (ABRUCIO, 1998, p. 87).

Entretanto, não é só em nível estadual que o Executivo detém grande poder frente ao Legislativo. Percebeu-se que, ao longo dos anos, o presidente, por possuir prerrogativas legislativas e controle de recursos públicos, conta com poder de definição de agenda, demonstrado pelas altas taxas de sucesso e de domínio na produção legal. Acredita-se que nos Estados aconteça da mesma forma, indicando que a ascendência do Executivo sobre o Legislativo perpassa todas as esferas da federação. Contudo, diferenças existem na relação Executivo-Legislativo nos diferentes níveis de governo. Assim, os governadores, guardadas as proporções, possuem poderes semelhantes aos do Executivo federal, inclusive na definição da agenda legislativa estadual, exceto no caso de proposição de medidas provisórias, que é restrita ao nível federal.

Em nível estadual, a dinâmica política é marcada por diferentes contextos político-partidários e pela forte preponderância do Executivo. A princípio são observados nos Estados brasileiros padrões políticos bem distintos quando se comparam os casos entre si.⁹ Na obra organizada por Fabiano Santos (2003), observa-se que o papel do Legislativo, no conjunto da produção legal, é expressivo na maioria de seis casos analisados. Em Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo é expressivo, enquanto no Ceará e Rio Grande do Sul o fenômeno não se repete.

Para se compreender a relação Legislativo e Executivo, quanto à produção de leis nos Estados, faz-se necessário avaliar a natureza das leis que têm origem nas duas instâncias. Enquanto as leis de iniciativa do Legislativo, na sua maioria, possuem pouca relevância (estabelecendo datas comemorativas ou homenagens, bem como denominando repartições do Estado, como escolas), as leis propostas pelo Executivo têm o propósito de regulamentar as estruturas administrativas e econômicas do Estado.

A influência do governador na definição da agenda, dessa forma, obedece à lógica das políticas econômicas implementadas pelo governo federal. Quanto à definição da agenda do Legislativo, o Executivo estadual possui,

em geral, alta taxa de sucesso, o que indica considerável semelhança com o que ocorre com o governo federal. Nos Estados, observa-se, porém, que o Legislativo possui capacidade maior de reverter os vetos do Executivo se comparado ao Congresso Nacional.¹⁰

A combinação do sistema presidencialista de governo com a organização federativa do Estado, acompanhada da significativa variedade de sistemas partidários de cada Estado e região, resulta em uma faceta peculiar à democracia brasileira. No Brasil, portanto, existem diversas formas de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo e também de evolução do sistema partidário. A composição desse quadro político permite a percepção de que nos últimos anos houve a estruturação de um arranjo institucional bastante complexo.

Verifica-se, a partir dos estudos de caso que constam da obra de Santos (2003), que instituições semelhantes podem gerar resultados diferentes, dependendo do contexto político em que se encontram. Assim, as Assembleias Legislativas operariam de forma diferente se analisadas caso a caso. As análises presentes na obra tentaram compreender o funcionamento do Legislativo estadual sob o enfoque de duas variáveis: a estrutura e organização interna, e o poder de agenda do governador. Partindo disso, foi possível concluir que as diferentes formas como as Assembleias são organizadas e as relações estabelecidas entre Executivo e Legislativo, somadas aos diferentes sistemas partidários estaduais, geram múltiplos cenários políticos no âmbito dos Estados brasileiros.

A obra organizada por Olavo Brasil de Lima Junior (1997) já tentava mostrar, no mesmo sentido, as variedades de formas políticas estabelecidas no País, propondo uma análise, caso a caso, dos sistemas partidários em diferentes Estados (Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Para a empreitada, foram utilizados alguns índices (volatilidade eleitoral, fragmentação partidária eleitoral e parlamentar, número efetivo de partidos nas eleições e nas bancadas), de forma a expor o impacto do sistema eleitoral na competição política. O resultado foi a percepção de diferentes trajetórias percorridas pelos Estados no processo de transição democrática. Isso se deve à interação estrutural e estratégica que os atores desenvolveram entre si diante da nova institucionalidade, a qual demarca os mecanismos reguladores das disputas.

Lima Júnior aponta para distinções significativas quanto ao ritmo e ao grau com que o multipartidarismo tem se implantado nos Estados brasileiros. A variedade institucional no Brasil é fruto do próprio projeto de país implantado durante a década de 1980. Dessa forma, é evidente a influência do sistema eleitoral sobre a configuração do sistema partidário, ou seja, sobre o padrão de competição entre os atores políticos e de formação de governos. Entretanto, os índices que medem competitividade são úteis somente se acompanhados de análise descritiva dos processos políticos, o que permite uma visão acurada de como se processa a mudança política nos Estados.

É patente, portanto, a necessidade de se construírem modelos explicativos, que sejam eficientes na compreensão das diferentes trajetórias dos Estados na formação dos governos, e na própria relação construída entre o Legislativo e o Executivo. Um estudo comparado entre todos os Estados brasileiros seria essencial para um aprofundamento sobre as razões das diferentes trajetórias políticas dos Estados pós-redemocratização, entretanto não cabe no escopo da presente pesquisa.

As razões conjunturais explicariam as diferentes formas assumidas pelos subsistemas partidários brasileiros. Contudo, o novo arcabouço institucional – arranjo federalista e regime multipartidário – pode ter resultado em modificações no contexto oligárquico tradicional presente na composição dos governos dos Estados.

Conforme Wanderley Guilherme dos Santos (2007), o atraso econômico não impediria o acirramento da competitividade nos Estados, ou seja, a possibilidade de entrada de novos atores políticos. As evidências dos estudos realizados pelo autor, no período entre 1945 e 2006, mostram que regiões não desenvolvidas podem ter altos índices de competitividade, como no caso da região Norte, que, nas eleições para a Assembleia Legislativa no período analisado, apresenta maior índice de competitividade quando comparado à região Sul (respectivamente 4,4 e 1,1).

Portanto, não se poderia afirmar que o atraso econômico conduza a uma baixa competição entre os atores políticos. Para Santos, “uma eventual redução do número de opções oferecidas ao eleitor deve-se a decisões dos comandos partidários e ao interesse individual de cada candidato” (SANTOS, 2007, p. 55); ou seja, o delineamento da competição é fortemente influenciado pelas conjunturas políticas estaduais.

O arranjo institucional implementado durante a década de 1980 propiciou a ampliação da competição, por favorecer a entrada de novos atores no jogo político. As eleições nos Estados passaram a ser quase ou totalmente competitivas nos pleitos pós-1990. O eleitorado expandiu-se, aumentando a inclusividade. Quanto à competição, antes confinada ao âmbito das lideranças tradicionais, diversificou-se e ampliou-se durante os últimos 20 anos. A lógica do sistema eleitoral-partidário brasileiro teria passado de oligárquico a poliárquico, configurando o sentido da democracia no país (SANTOS, 2007). E nesse percurso:

O desvio-padrão das oligarquias às poliarquias seria *relativamente constante* ou *cadente*, na hipótese de trajetórias rota-dependentes (*path-dependents*). [...] Ou seja, morte e ressurreição democráticas não seriam (como não são) o resultado de qualquer probabilidade *ex ante*, mas *oscilações singulares* a configurar, *ex post*, ciclos competitivos rota-dependentes (SANTOS, 2007, p. 59).

Assim, a edificação poliárquica constituída a partir do período pós-ditadura possui constância evolucionária no sentido de ampliação da competição. O processo de democratização no Brasil tem se consolidado com o tempo, permitindo a existência de um ciclo competitivo de rota-dependente;¹¹ ou seja, de ampliação contínua das prerrogativas democráticas e da possibilidade de maior acirramento e de rotatividade entre os atores políticos. Contudo, Santos (2007, p. 61) percebe que aquilo que pode existir de instabilidade nos quadros do sistema eleitoral-partidário vigente encontra-se na competição estadual. O desvio-padrão médio encontrado nos índices de competitividade das assembleias legislativas é superior a 60% à média do desvio da Câmara.

Os diferentes padrões estabelecidos pelos partidos políticos nas unidades subnacionais estabelecem desvios percebidos entre os Estados, como mostrou Santos. Dessa forma, pergunta-se: - quais variáveis seriam capazes de explicar essas diferenciações nas trajetórias políticas estabelecidas entre os Estados brasileiros?

Uma abordagem que pode elucidar os padrões e as tendências dos processos de democratização nos Estados brasileiros deve perceber como as instituições são afetadas pela trajetória histórica e pelo contexto social. A história, deste modo, importa. Esta se faz relevante, face ao entendimento

de que o presente e o futuro estão conectados ao passado pela continuidade das instituições. Para Douglass North (1990, p. vii), o passado só pode ser construído de forma inteligível através da história da evolução institucional.

As trajetórias políticas, porém, não determinam a dinâmica do presente, mas influenciam o jogo entre os atores políticos, já que as elites são formadas ao longo do tempo. No entanto, o novo arranjo possibilita mudanças no cenário político já estabelecido. É na conjugação destes aspectos que será possível uma análise dos Estados brasileiros. Contudo, só é possível compreender o processo de mudança política, em cada caso, se for possível a identificação das variáveis que seriam relevantes para o entendimento das diferentes formas de rotatividade de elites nos Estados.

Notas

1 Institucionalização, em princípio, é entendida como o processo em que as organizações políticas e os procedimentos adquirem valor e estabilidade. Segundo Limongi (1999, p. 107), o contrário da institucionalização política é a instabilidade, a incapacidade de o governo governar.

2 A volatilidade eleitoral é um índice utilizado em estudos eleitorais para mensurar os padrões de variação entre dois pleitos consecutivos (NICOLAU, 1997; BOHN; PAIVA, 2009).

3 Segundo Mainwaring (1993) e Ames (2003), a ingovernabilidade no Brasil seria originária do desenho das instituições políticas, que combina presidencialismo com representação proporcional de lista aberta, personaliza a política e enfraquece o controle dos partidos sobre os políticos.

4 O critério usado por Klaus von Beyme (1987) prima por estabelecer uma porcentagem arbitrária, em que estabelece a relevância de um partido. No seu estudo sobre sistemas partidários de países europeus, o autor estabelece que sejam relevantes os partidos que obtêm mais que 2% dos votos. Já o critério utilizado por Giovanni Sartori (1982) estabelece um critério puramente quantitativo para identificar a relevância de um partido. Segundo o autor, deve-se verificar o contexto em que está incluso o partido, se ele é potencialmente capaz de formar governos de coalizão, ou se eles afetam a natureza da competição (NICOLAU, 2009).

5 Até agosto de 2009, o Brasil possuía 27 partidos registrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral - TSE (Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/partidos/index.htm>).

6 O número efetivo de partidos juntamente com o índice de fracionalização dos partidos são medidas que visam calcular o grau de dispersão e concentração do poder partidário em um determinado pleito ou na composição do Legislativo (NICOLAU, 2004, p. 103).

7 Nicolau (2002), analisando o caso da eleição para a Câmara de Deputados, afirma que apenas uma pequena parcela de candidatos se orienta partidariamente na escolha de um candidato.

8 Um indicativo da existência de diferentes conjunturas políticas nos Estados brasileiros é que no Senado – onde as unidades da federação são representadas igualmente em número – é observada alta fragmentação no período entre 1990 e 2006, tendo o número efetivo de partidos um valor médio de 5,8 (MELO, 2007, p. 277).

9 Segundo Celina Souza e Paulo Fábio Dantas (2006), existem dois tipos de interpretação sobre o funcionamento dos governos e das políticas estaduais. O primeiro tipo afirma que a política estadual é movida somente por práticas e lógicas clientelistas e de manutenção do status quo, sendo que as políticas públicas seriam sustentadas por recursos públicos federais e estaduais. Já o segundo enfoque percebe que as políticas públicas implementadas nesses territórios podem ter diversas lógicas, o que permite dizer que as práticas políticas nos Estados não seriam apenas motivadas pelo clientelismo e por práticas fisiológicas. Acredita-se que o segundo enfoque seja mais adequado para compreender as diversas trajetórias tomadas pelos Estados brasileiros, devido às diferentes motivações que as elites políticas estaduais podem possuir diante da formulação e da implementação de políticas públicas.

10 No Estado do Espírito Santo, um terço dos vetos do Executivo é rejeitado, apesar de a Assembleia Legislativa possuir alto índice de fragmentação partidária (SANTOS, 2003).

11 Path-dependence ou “dependência de trajetória” é a relação de dependência criada na rota de desenvolvimento em contextos sociais e políticos cujas trajetórias são difíceis de ser retrocedidas, pois os custos de reverter o trajeto se tornam altos (FERNANDES, 2002).

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, Regis de Castro. **Processo de governo no município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 1998.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- BEYME, Klaus von. Competitive party system. In: **The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions**. Oxford: Blackwell, 1987. p. 123-126.
- BOHN, Simone R.; PAIVA, Denise. A volatilidade eleitoral nos Estados: sistema partidário e democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 187-208, 2009.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa. O processo político-partidário brasileiro e as eleições de 2006. **Política & Sociedade**, v. 6, p. 53-90, p. 53-89, 2007.
- DALTON, Russel. The decline of party identifications. In: DALTON, Russel; WATTENBERG, Martin (Ed.). **Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- DALTON, Russel; WATTENBERG, Martin. Unthinking democracy: political change in

advanced industrial democracies. In: DALTON, Russel; WATTENBERG, Martin (Ed.). **Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

DE DEUS, Cleber. **O novo arranjo federativo brasileiro, o regime Multipartidário e a competição política municipal no Ceará e no Piauí em 1996, 2000 e 2004**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 53, p. 79-102, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 147-198.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. **Party Politics**, London/New Delhi, vol. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências (1982-1994)**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

LIMONGI, Fernando. Institucionalização política. In: MICELI, Sergio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: Sumaré; ANPOCS; Brasília: CAPES, 1999.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 23-24, p. 25-73, 2003.

MAINWARING, Scott. **Repensando os sistemas partidários na terceira onda da democracia: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

MELO, Carlos Ranulfo. Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

MENEGUELLO, Rachel. **PT: a formação de um partido (1989-1982)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

NICOLAU, Jairo. Notas sobre os quatro índices mais utilizados nos estudos eleitorais. In: LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências (1982-1994)**. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 313-320.

NICOLAU, Jairo. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 219-236, 2002.

NICOLAU, Jairo. **Partidos e democracia no Brasil (1985-2008)**. Rio de Janeiro, 2009. (Mimeo).

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Governabilidade e democracia natural**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**. Brasília: UnB, 1996.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília: UnB, 1982.

SNYDER, Richard. Scaling down: the subnational comparative method. **Studies in Comparative International Development**, v. 36, n. 1, p. 93-110, 2001.

SOUZA, Celina; DANTAS, Paulo Fábio (Org.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos Estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

O PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO PROCESSO ELEITORAL E A LIVRE APRECIÇÃO JUDICIAL DE FATOS E PROVAS

Marcus Vinicius Furtado Coelho*

O julgador eleitoral possui a livre convicção não apenas na aplicação do Direito, como também o poder-dever para conhecer os fatos e provas constantes dos autos, ainda quando não controvertidos pelas partes. Trata-se de uma manifestação do princípio da indisponibilidade do processo eleitoral.

Tal orientação possui norma no direito positivo pátrio. Dispõe a Lei Complementar 64, de 1990, denominada Lei das Inelegibilidades, por seu art. 23, que o julgador deverá formar 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. Tal previsão legal possui natureza de postulado inerente ao conjunto das ações eleitorais, aplicando-se não apenas aos instrumentos processuais previstos na referida lei.

O processo eleitoral há de concretizar a predominância do interesse público. A legitimidade democrática é, a um só tempo, razão de existência e meta a ser alcançada pela justiça eleitoral, desde o seu nascedouro, no

* Advogado militante e professor. Autor dos livros Direito eleitoral e processo eleitoral. Renovar; Processo Civil Reformado. Forense; Inviolabilidade do Direito de Defesa. Del Rey. Doutorando em Direito Processual pela Universidade de Salamanca, Espanha. Conselheiro Federal da OAB, onde preside a Comissão Nacional de Legislação. Coordenador de Direito Eleitoral.

momento histórico-político iniciado pela Revolução de 1930, que possuía o lema justiça e representação. Boris Fausto revela a gênese da Justiça Eleitoral sintonizada à promessa de sanear os costumes políticos do País.¹

A Nação desejada possui íntima ligação com o sistema político vivenciado. Em 1930, quando eclodiu a Revolução cujo lema era “justiça e representação”, o Brasil necessitava romper com o arcaísmo representado pela República Velha. Instituiu-se o sufrágio universal e direto, com voto secreto, estabeleceu-se a Justiça Eleitoral e ampliou-se o corpo de eleitores, permitindo o voto das mulheres e de todos os alfabetizados maiores de vinte e um anos. A inovação eleitoral “significava não só o cumprimento de uma primeira grande promessa da Revolução – o saneamento dos costumes políticos do país –, como também um passo essencial para a reintegração do Brasil ao futuro regime constitucional”.²

O Decreto n. 20.076, de 1932, instituiu o novo Código Eleitoral para o País, regulamentando em todo território nacional o alistamento, as eleições federais, estaduais e municipais, inovando com o sufrágio universal, direto e secreto, o direito de votos sem distinção de sexo, a representação proporcional para todos os órgãos coletivos de natureza política do País e a instituição da Justiça Eleitoral, retirando do Legislativo e, portanto, dos governadores o poder de fiscalizar e reconhecer os eleitos, retirando a prática da “degola”, prática usual da República Velha que impedia a ascensão de oposicionistas.

A moralização da vida política era meta a ser alcançada para possibilitar “a livre expressão da vontade popular e a abertura do jogo político democrático”.³ Por certo, “os novos procedimentos políticos, criados pelo Código Eleitoral, feriam certos fundamentos básicos do Estado oligárquico da República Velha, e abriam, teoricamente, a possibilidade de a “nova” legitimidade do Estado depender de um conjunto mais abrangente de cidadãos. Assim, a ampliação da participação política – o exercício do direito de voto – estava sendo realizada tanto pelo puro e simples aumento quantitativo do corpo de votantes (como é o caso do eleitorado feminino) quanto pelos mecanismos políticos que possibilitavam a incorporação real de parcelas da população até então marginalizadas pelo ‘desvirtuamento’ dos costumes eleitorais da nação”.⁴

O texto de Boris Fausto refere-se ao sistema eleitoral existente nas pri-

meiras décadas da República, mas bem poderia ser aplicado aos dias atuais. Urge a moralização dos costumes políticos, a diminuição do abuso de poder, como forma de tornar legítimo o exercício da representação popular e autêntica a democracia, como imperativo democrático e pressuposto essencial à construção de uma nação de cidadãos iguais.

A ordem constitucional vigente mantém tal missão à justiça eleitoral, albergando-o na expressão “normalidade e legitimidade das eleições”, estatuída no art. 14, parágrafo 9º da Constituição Federal.⁵ Diante da nobreza do bem jurídico tutelado, os interesses de candidatos e partidos não podem sobrepujar a imperiosa busca da implementação do desejo na nação, expressado no aludido postulado, donde asseverar que o processo eleitoral é indisponível.

Mesmo no processo em geral deve o juiz se esforçar em todas as situações para se aproximar ao máximo da “verdade” dos fatos, devendo ter uma participação ativa no processo,⁶ devendo o juiz decidir, “segundo sua livre convicção, se a afirmação de um fato é certa ou não; não estando tampouco sujeito à apreciação que de acordo façam as partes”.⁷

No exercício da liberdade de análise das provas, o julgador eleitoral há de fazer uso do sistema de persuasão racional, que estabelece limitações à aludida liberdade, condicionando-a ao uso das regras lógicas e das máximas da experiência, cingindo-se às provas produzidas nos autos, por iniciativa das partes ou por impulso judicial. A avaliação livre impõe a obrigação mais rigorosa na motivação das conclusões a que chega o juiz, a fim de permitir o controle sobre o seu posicionamento.

Tal liberdade, assim, pode ser entendida como um livre exercício fundamentado. O próprio ordenamento processual civil possui regra expressa, prevendo a liberdade judicial na apreciação da prova, “atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes; mas deverá indicar, na sentença, os motivos que formaram o convencimento” (CPC, art. 131). Para Celso Agrícola Barbi, “a liberdade concedida ao juiz não é absoluta, no sentido de que ele possa decidir com base em provas não constantes dos autos ou fundar sua convicção em informações que tenha recebido em caráter particular. O juiz é livre para se convencer acerca dos fatos, mas os elementos para essa convicção são apenas os existentes nos autos”.⁸

A liberdade ora preconizada não exclui a aplicação do brocardo *quod non est in actis non est in mundo*, segundo o qual os autos são o mundo do juiz na apreciação dos fatos. Apenas os fatos notórios independem de prova. Evidente que a liberdade na apreciação das provas não significa arbítrio; daí o porquê da necessidade de fundamentação específica e rigorosa, tanto dos fundamentos fáticos como da explicação dos critérios utilizados pelo juiz para se convencer pela existência ou inexistência dos fatos.

A livre apreciação de fatos e provas possui como escopo a construção da verdade, essencial para legitimar a prestação jurisdicional. A corroborar tal assertiva, os procedimentos, em sua maioria, cuidam do tema prova, que possui evidente correspondência com a verdade dos fatos. A prova possui a principal função de convencer o juiz da verdade ou falsidade de uma afirmação.⁹

Evidente que a reconstrução da verdade real, no sentido de exata, é uma atividade inatingível aos humanos. Sempre haverá a verdade mais próxima do real, ou a verdade que mais apareça como tal, com o que se distribui a justiça feita por homens. Em outras palavras, não há verdade no processo, mas verossimilhança. Assim, a verdade material pode ser objeto de busca, mas é inatingível.

O direito eleitoral não se conforma apenas com a verdade formal, mas deve buscar aproximar-se da verdade material, para utilizar a clássica distinção, ainda empregada por doutrinadores como Cintra, Grinover e Dinamarco, para quem – “enquanto no processo civil em princípio o juiz pode satisfazer-se com a verdade formal (ou seja, aquilo que resulta ser verdadeiro em face das provas carreadas aos autos) – no processo penal, o juiz deve atender à averiguação e ao descobrimento da verdade real (ou verdade material), como fundamento da sentença”.¹⁰ A propósito, Jacinto Coutinho assevera: “busca-se a verdade material e obtém-se como resultado a verdade formal”.¹¹ Não sendo ser divino, o juiz jamais obterá a verdade exata, tendo que se contentar com a verdade provável ou verossimilhança, que é a verdade contextual e possível.

Destarte, não é apropriado falar em verdade como resultado do processo, pois “não há mais como supor que a decisão jurisdicional encontre fundamento na verdade, pois é óbvio que não existe uma verdade, mas tantas versões de verdade quantas forem necessárias. Cada parte tem a sua,

e o juiz, para proferir a decisão, elabora a própria – que pode ser a versão inteira ou parcial de uma das partes. A convicção do juiz se faz a partir da argumentação e das provas trazidas ao processo, inclusive as determinadas de ofício, o que gera uma verdade construída no processo”.¹²

Tal compreensão amplia a responsabilidade do julgador eleitoral, que não pode abstrair do compromisso de buscar a verdade mais provável, não podendo esconder-se detrás de arcabouços formais. Tanto mais quando se verifica que a matéria eleitoral cuida do direito difuso – pertencente a todo o corpo social, não sendo aprisionado por determinado grupo ou categoria – a uma democracia autêntica, sem desvios e abusos. Inegável que o processo eleitoral pode e deve se valer da Teoria da Verossimilhança preponderante, tal qual ocorre em relação aos demais direitos difusos, como em matérias ambientais.

Verossimilhança que, como ensina Calamadre, deve se valer da idéia de máxima de experiência, levando-se em conta o que normalmente acontece. Em outras palavras, “é esta ilação lógica do usual que permite ao sujeito reconhecer como verossímil algo que, segundo critérios adotados pelo homem médio, prestar-se-iam para adquirir a certeza quanto a certo fato”.¹³

Assim é que os postulados da liberdade do voto e da legitimidade das eleições não podem ficar condicionados à vontade das partes, nem limitados a formalismos que impeçam a construção da verossimilhança quanto mais próxima da verdade possível.

Embora determinado candidato ou partido possuam algum interesse imediato, quando atuam no processo eleitoral, exercem, em verdade, a legitimidade na condição de substituto processual da coletividade, propugnando pelo indisponível direito público a uma democracia autêntica. Corroborando tal assertiva, o Tribunal Superior Eleitoral compreende, “a lei confere legitimidade aos personagens do processo eleitoral para defesa do interesse público de se coibir a prática de condutas tendentes a afetar a integridade do pleito, não importando se haverá, ou não, repercussão da decisão na esfera política do candidato”.¹⁴

Exatamente por ser indisponível, o processo eleitoral não admite a transação, nem faz ato consumado a desistência de ação ou de recurso, não podendo servir como instrumento de acertos políticos. Curial que a desistência de uma ação ou recurso não obriga a sua extinção, sendo possível ao

Ministério Público prosseguir com a demanda. No mesmo diapasão, coíbe-se ao réu reconhecer o direito do autor – tal reconhecimento não assegura, por si, o êxito da demanda em benefício do primeiro. Tais postulados decorrem da natureza da matéria eleitoral, evidentemente indisponíveis, de matriz pública. Daí a livre apreciação da prova.

O Tribunal Superior Eleitoral vaticina: “a atual jurisprudência desta Corte Superior tem se posicionado no sentido de não ser admissível desistência de recurso que versa sobre matéria de ordem pública”. E arremata: “o bem maior a ser tutelado pela Justiça Eleitoral é a vontade popular, e não a de um único cidadão. Não pode a eleição para vereador ser decidida em função de uma questão processual, não sendo tal circunstância condizente com o autêntico regime democrático”.¹⁵

O mesmo fundamento que possibilita o prosseguimento da demanda, ainda quando haja a desistência do autor ou reconhecimento do direito pelo réu, impede que as partes possam escolher sobre quais os fatos e as provas devem recair a apreciação judicial.

Desde que um fato surja provado nos autos, dentro do ambiente do contraditório, o julgador pode utilizá-lo como razão de decidir, ainda quando as partes não se tenham pronunciado sobre tal aspecto da demanda. Em outro dizer, no processo eleitoral, impera a livre convicção na aplicação do direito, como também a livre convicção na apreciação dos fatos e provas, em busca da construção da conclusão mais próxima da verdade.

É dizer, diante do Princípio da Indisponibilidade, assim como as partes não podem transigir, também não possuem o domínio sobre os fatos e provas do processo. Se os fatos estão nos autos, respeitado o contraditório e o direito de defesa, o juiz possui o poder-dever de conhecê-los.

A livre apreciação dos fatos e provas se irradia por todo o processo eleitoral, conquanto é manifestação do Princípio da Indisponibilidade ou predominância do interesse público inerente a este ramo do Direito. Tal postulado é conducente a alcançar a maior proximidade da verdade possível – ou verossimilhança –, como medida para assegurar a normalidade e legitimidade das eleições, essenciais à construção da autêntica democracia, bem de tutela primordial do direito eleitoral.

Notas

1 FAUSTO, Boris. História geral da civilização brasileira. Tomo III. **O Brasil Republicano**. vol. 10. Sociedade e política (1930-1964). Introdução geral de Sergio Buarque de Holanda. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 22-24.

2 Id. *ibid.*

3 Id. *ibid.*

4 Id. *ibid.*

5 O art. 14, par. 9. da Constituição Federal apresenta-se como verdadeiro standart para a atuação do Direito Eleitoral, apresentando os valores que devem ser buscados e preservados, como a probidade administrativa e a normalidade e legitimidade das eleições.

6 LUIZ GUILHERME MARINONI. **Novas linhas do processo civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 103.

7 SCHÖNKE, Adolf. **Direito processual civil**. Campinas: Romana, 2003. p. 61.

8 BARBI, Celso Agrícola. **Comentários ao Código de Processo Civil**. v. 1, t. 2. Rio de Janeiro: Forense, 1975. p. 535.

9 LENT, Friedrich. Diritto processuale civile tedesco. Napoli: Morano, 1962. p. 197. In: ARENHART, Sérgio Cruz. A verdade substancial. **Revista de Direito Processual Civil**. Curitiba: Gênesis, n. 3, p. 686, 1996.

10 CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 65.

11 COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Glosas ao “verdade, dívida e certeza”, de Francesco Carnelutti. Introdução aos princípios gerais do processo penal brasileiro’. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, n. 30, p. 190, 1998.

12 MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 457.

13 ARENHART, Sérgio Cruz. A verdade substancial. **Revista de Direito Processual Civil**. Curitiba: Gênesis, n. 3, p. 686, 1996. O texto acrescenta: “[...] a experiência nos ensina que fatos daquela específica categoria ocorrem normalmente em circunstâncias similares àquelas que se encontram no caso concreto, decorre desta experiência que também o fato em questão se apresenta com a aparência de ser verdadeiro; e vice-versa conclui-se que algo é inverossímil, quando, mesmo podendo ser verdadeiro, parece, porém em contraste com o critério sugerido pela normalidade’. Como sói ser evidente – e como também lembrado pelo processualista florentino – esta verossimilhança dependerá de critérios nitidamente subjetivos e variáveis, de acordo com o sujeito cognoscente. Assim o demonstra o fato de que, a cada dia, fatos que até então eram tidos como inverídicos, passam a assumir – em função da evolução das ciências – ares de possíveis ou mesmo verossimilhantes”.

14 TSE, RESPE-25912, rel. Min. Cezar Peluso, **DJ**, vol. I, 10 mar. 2008, p. 13-14.

15 TSE, RESPE 25094, julg. em 16 jun 2005.

OS VOTOS “APOLÍTICOS” E O REGIME DEMOCRÁTICO

Adriana Saraiva de Sá*

Se vários eleitores desejarem fazer uma campanha nacional, na internet para anularem os votos em eleição para prefeito, caso 50% + 1 desses votos sejam realmente anulados, haverá nova eleição?

Os votos nulos, absenteísmo, e o voto branco, na lição de Wanderley Guilherme dos Santos (1987), são formas de “comportamentos alienantes”.

Para o autor supracitado, quanto maior a credibilidade do processo político formal, menor será a taxa de alienação eleitoral, e quanto maior a incerteza de que o desdobramento político se fará de acordo com os resultados eleitorais, tanto maior o peso do retorno do voto.

Apesar de o comportamento ser considerado “alienante”, conforme explicita o autor, é preciso refletir que o voto em branco e o voto nulo também são direitos do cidadão, que, imbuído por um sentimento de inconformismo, exerce plenamente a sua cidadania, expressando-se através das urnas.

Analisando esse comportamento e a conjuntura que o envolve, os escândalos de corrupção alimentaram um grande número de campanhas de incentivo ao voto nulo, propagadas principalmente pela internet, incutindo no eleitor a ideia de que mais de 50% dos votos nulos poderiam anular a eleição.

* Advogada (Campelo & Campelo). Especialista em Direito Eleitoral.

Tal informação foi repassada via internet, mas o ministro Marco Aurélio Mello desmentiu a tese acima explanada.

Segundo o ministro, não existe nenhuma lei determinando que os “votos apolíticos” possam anular as eleições.

Considerando a interpretação do artigo 224 do Código Eleitoral, o ministro desmistificou o alvoroço apresentado. Segue o artigo:

Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 a 40 dias (CE – artigo 224).

É preciso interpretar o artigo 224 do Código Eleitoral à luz da Constituição Federal, que determina que o eleito para Presidente, por exemplo, tenha a maioria absoluta dos votos (50% mais um dos votos), excluídos deste cálculo os votos em branco e os nulos (Artigo 77, §2º), o que é utilizado de forma simétrica para os candidatos a prefeito e governador.

Diante desse “diálogo de fontes”, o fato é que a nulidade referida pelo Código Eleitoral é aquela decorrente de fraude ou de algum ilícito, durante o processo eleitoral (artigos 222 e 223 do Código Eleitoral), e que o candidato deve obter 50% mais um dos votos válidos para se tornar eleito.

Além dos argumentos supramencionados, a nulidade do voto é diferente de nulidade da eleição. A primeira é manifestação direta do eleitor, que, inconformado com a inexistência de candidatos que julgue apto a obter o seu voto, ou inconformado com a conjuntura política, de forma democrática, se expressa pela “nulificação” do voto, demonstrando o seu descontentamento diante do quadro eleitoral.

A nulidade da eleição decorre de acontecimentos que prejudicam o processo eleitoral, como falsificação de documentos para votar em nome de terceiro, extravio ou furto de urnas, enfim, fatos que trazem prejuízos ao processo democrático eleitoral, criando uma crise de segurança institucional-eleitoral.

Convém esclarecer que quem anula o voto está de forma indireta ajudando a eleger os candidatos. Somente são considerados aptos a eleger o

candidato os votos válidos; portanto, em que pese o voto apolítico constituir uma expressão do regime democrático, aquele que nulifica o seu voto estará contribuindo para manter na frente aquele que está com a maioria dos votos, e ainda contribuindo para diminuir o quociente eleitoral.

Conclusivamente, e diante de todo o contexto aduzido, podemos dizer que os votos apolíticos são os votos nulos, como forma de expressão do eleitor, e não nulificam a eleição, caso 50% + 1 desses votos sejam realmente anulados, considerando que a nulidade da eleição não guarda semelhança com nulidade do voto.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Código Eleitoral.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Crise e castigo**: partidos e generais na política brasileira. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.

JORNAL CIDADE. Disponível em: <<http://jornalcidade.uol.com.br/site/paginas>>.

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

*A Jurisprudência é o próprio Direito
em sua vivência progressiva.*

Sidnei Agostinho Beneti



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

CONSULTA Nº 1657 - RESOLUÇÃO Nº 22.992/2009
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 20.159
– CLASSE 26ª – TERESINA – PIAUÍ.

Relator originário: Ministro Felix Fischer.

Relatora da resolução: Ministra Eliana Calmon.

Interessado: Tribunal Regional Eleitoral do Piauí.

CONSULTA RECEBIDA COMO PROCESSO ADMINISTRATIVO. PROCLAMAÇÃO DE CANDIDATOS ELEITOS. APURAÇÃO DE VOTOS DE CANDIDATOS A CARGOS MAJORITÁRIOS *SUB JUDICE*. RESOLUÇÃO-TSE Nº 22.712/2008.

1. Consulta formulada por presidente de Tribunal Regional Eleitoral recebida como processo administrativo em razão da necessidade de orientar os diversos Tribunais Regionais Eleitorais e de uniformizar o entendimento sobre a matéria. (Precedentes: Consultas nºs 770, Relª. Minª. Ellen Gracie, DJ de 9.8.2002; 519, Rel. Min. Fernando Neves, DJ de 8.8.2000; e 391, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 16.4.1998).
2. A Junta Eleitoral deve proclamar eleito o candidato que obtiver a maioria dos votos válidos, não computados os votos nulos e os em branco. Todavia, não há prejuízo de que nova proclamação seja feita em razão de superveniente deferimento do registro de candidato que se encontrava *sub judice*.
3. Os votos dados a candidatos cujos registros encontravam-se *sub judice*, tendo sido confirmados como nulos, não se somam, para fins de novas eleições (art. 224, CE), aos votos nulos decorrentes de manifestação apolítica do eleitor.

4. Resposta afirmativa quanto ao 1º questionamento, negativa quanto ao 3º, e prejudicado o 2º questionamento.

Resolvem os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, responder negativamente à primeira questão, vencido o Ministro Joaquim Barbosa; por unanimidade, responder negativamente à segunda e afirmativamente à terceira; também por unanimidade, responder negativamente à quarta, com a ressalva do Ministro Marcelo Ribeiro. Quanto à quinta questão, por maioria, responder que se aplica, por analogia, o artigo 216 do Código Eleitoral, vencido o Ministro Eros Grau, nos termos do seu voto; por unanimidade, responder afirmativamente à sexta, com a ressalva do Ministro Eros Grau e, por maioria, responder afirmativamente à sétima, vencidos parcialmente os Ministros Joaquim Barbosa e Marcelo Ribeiro, nos termos das notas taquigráficas.

Brasília, 19 de dezembro de 2008.

CARLOS AYRES BRITTO – PRESIDENTE

ELIANA CALMON – RELATORA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA ELIANA CALMON: Senhor Presidente, a Presidente do e. TRE/PI noticia que em alguns municípios sob a sua jurisdição a nulidade de votos superou em mais de cinquenta por cento dos votos apurados. Consequentemente, a proclamação do resultado das eleições depende do julgamento dos recursos em tramitação no e. TSE, uma vez que, naqueles municípios, pelo menos um dos candidatos ao cargo de prefeito teve o pedido de registro de candidatura indeferido.

Em razão do noticiado, submete ao e. TSE consulta acerca dos procedimentos para a proclamação de candidatos eleitos e a apuração dos votos de candidatos a cargos majoritários *sub judice*, nos seguintes termos (fl. 3):

1º) Mesmo em havendo mais de cinquenta por cento de votos nulos no município, deve a Junta Eleitoral proclamar eleito o candidato que obteve a maioria dos votos válidos, não computados os votos nulos e os votos em branco, nos termos do art. 29, II c/c o art. 77, § 2º, da Constituição Federal?

2º) *Em caso de resposta negativa, na indagação anterior, aplica-se à hipótese o art. 224 do Código Eleitoral, realizando-se novas eleições?*

3º) *Em sendo desprovidos os recursos interpostos pelos candidatos a cargo majoritário que concorreram ao pleito na condição de candidatos sub judice (com pedido de registro indeferido pelo Juiz Eleitoral e decisão mantida pelo TRE, mas com recurso pendente de julgamento no TSE), os votos nulos provenientes da votação auferida por esses candidatos se somam aos votos nulos resultantes da manifestação apolítica dos eleitores (digitação em número de candidato inexistente, voluntariamente ou por equívoco) para os fins do art. 224 do Código Eleitoral?*

Informações da Assessoria Especial da Presidência (ASESP), às fls. 8-15, opinando pelo não-conhecimento da consulta tendo em vista o curso do período eleitoral. Porém, opinou-se pelo recebimento do feito como processo administrativo, em razão da importância da matéria.

Quanto às questões formuladas pelo e. TRE/PI, afirma ser cabível a proclamação dos eleitos, mesmo que pendentes votos nulos decorrentes de pedidos de registro de candidatura *sub judice* (1º questionamento) e, pela não aplicação do art. 224 do Código Eleitoral (3º questionamento). Segundo a ASEP, o 2º questionamento ficou prejudicado em razão da resposta ao primeiro.

É o relatório.

VOTO

A SENHORA MINISTRA ELIANA CALMON: (relatora): Senhor Presidente, o art. 23, XII, do Código Eleitoral prevê a competência desta Corte para “responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político”. Dispõe, também, acerca do tema, o art. 8º, j, do RI-TSE¹, conferindo aos tribunais regionais legitimidade para formular consultas sobre matéria eleitoral.

Portanto, o consulente é parte legítima. Entretanto, é assente na jurisprudência do e. TSE não se apreciar consulta iniciado o processo eleitoral.

¹ Art. 8º São atribuições do Tribunal:

(...)

j) responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas pelos tribunais regionais, por autoridade pública ou partido político registrado, este por seu diretório nacional ou delegado credenciado junto ao Tribunal;

Contudo, dada a necessidade de orientar os diversos Tribunais Regionais Eleitorais e de uniformizar o entendimento sobre a matéria, conheço do pedido como processo administrativo para proceder à orientação solicitada pelo e. TRE/PI. (Precedentes: Consultas nºs 770, Rel.^a Min.^a **Ellen Gracie**, DJ de 9.8.2002; 519, Rel. Min. **Fernando Neves**, DJ de 8.8.2000; e 391, Rel. Min. **Néri da Silveira**, DJ de 16.4.1998).

Ultrapassada a preliminar acerca do conhecimento da consulta, acolho as conclusões do parecer da Assessoria Especial da Presidência (ASESP), às fls. 9-15:“(…)

6. No mérito, a primeira pergunta se funda na dúvida se a Junta Eleitoral deve proclamar eleito o candidato, mesmo havendo mais de cinquenta por cento de votos nulos no município, que obteve a maioria dos votos válidos, não computados os votos nulos e os votos em branco, nos termos do art. 29, II c/c o art. 77, § 2º, da Constituição Federal.

7. A Constituição Federal, em seu art. 29, II, determina que a eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito será realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art 77 no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores. Já o § 2º, do mesmo artigo, diz que será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

8. O Tribunal Superior Eleitoral já se deteve em examinar, com profundidade, a questão da validade e do cômputo do voto em branco, bem como no que se refere ao cálculo do quociente eleitoral, respectivamente do sistema majoritário e no sistema proporcional.

9. Especificamente, com relação ao pleito de 05/10/2008, as instruções para a apuração das eleições (Res. nº 22.712 - dispõe sobre os atos preparatórios, a recepção de votos, as garantias eleitorais, a totalização dos resultados e a justificativa eleitoral-, de 25/3/2008, Rel. Min. Ari Pargendler), disciplinam no seu art. 149, verbis:

‘Art. 149. Serão considerados eleitos os candidatos a prefeito, assim como seus respectivos candidatos a vice, que obtiverem a maioria de votos, não computados os votos em branco e os votos nulos (Constituição Federal, arts. 29, I, II, e Lei nº 9.504/97, art. 3º, caput)’ (grifo nosso).

10. Assim, e de conformidade com os precedentes indicados, quanto à primeira indagação, respondo-a afirmativamente no sentido de que a Junta Eleitoral pode proclamar eleito o candidato que obteve a maioria dos votos válidos, não computados os votos nulos e os votos em branco.

11. Como a resposta à primeira pergunta foi positiva, torna-se prejudicada à segunda.

12. A terceira pergunta, por sua vez, dispõe o seguinte: em sendo desprovidos os recursos interpostos pelos candidatos a cargo majoritário que concorreram ao pleito na condição de candidatos sub judice (com pedido de registro indeferido pelo Juiz Eleitoral e decisão mantida pelo TRE, mas com recurso pendente de julgamento no TSE), os votos nulos provenientes da votação auferida por esses candidatos se somam aos votos nulos resultantes da manifestação apolítica dos eleitores (digitação em número de candidato inexistente, voluntariamente ou por equívoco) para os fins do art. 224 do Código Eleitoral?

(...)

15. A circunstância de o candidato ter o nome inserido na urna eletrônica não se mostra apta, por si só, a ensejar a validade dos votos a ele atribuídos, ainda que para a legenda, hipótese em que a validade do voto ficará condicionada à obtenção do registro.

16. Quanto aos votos nulos provenientes da votação auferida por candidatos sub judice, somam-se aos votos nulos resultantes da manifestação apolítica dos eleitores para os fins do art. 224 do Código Eleitoral, esta Corte decidiu, recentemente, a questão:

“[...]”

3. Votos nulos não se confundem com votos anuláveis. Estes são reconhecidos a priori como válidos, mas dados a candidato que praticou captação ilícita ou abuso do poder político e econômico durante o processo eleitoral.

4. A jurisprudência deste Tribunal consagrou como válidos, mas suscetíveis de anulação posterior, decorrente da aplicação do 41-A da Lei nº 9.504/97, os votos obtidos por candidato infrator, por refletirem uma

vontade orientada à escolha de um mandatário político. Não se somam a estes, para fins de novas eleições, os votos nulos decorrentes de manifestação apolítica do eleitor, no momento do escrutínio, seja ela deliberada ou decorrente de erro. Precedentes: AgRg no MS nº 3387/RS, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ de 17.2.2006; Respe nº 19.845/GO, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 19.9.2003; Respe nº 19.759/PR, Rel. Min. Carlos Madeira, DJ de 14.2.2003.

5. Anulados menos de 50% dos votos válidos, impõe-se a posse do candidato segundo colocado, e não a aplicação do comando posto no art. 224 do Código Eleitoral.

[...] (Acórdão nº 25.937, de 17.8.2006, Rel. Min. JOSÉ DELGADO)."

(...)

'[...]

1.[...]

2.[...]

3. Para fins de aplicação do Código Eleitoral, não se somam aos votos anulados em decorrência da prática de captação ilícita de sufrágio, os votos nulos por manifestação apolítica de eleitores. Levam-se em consideração somente os votos atribuídos ao candidato eleito e condenado em razão de ofensa ao art. 41-A da Lei nº 9.504/97. (RESPE nº 25.585/GO, DJ de 27/2/2007, Rel. Min. ANTONIO CEZAR PELUSO)."

(...)

18. Desse modo, opina-se que a terceira questão seja respondida de forma que não se somam os votos dados a candidatos sub judice, para fins de novas eleições, aos votos nulos decorrentes de manifestação apolítica do eleitor, no momento do escrutínio, seja ela deliberada ou decorrente de erro."

Ante o exposto, respondo às questões formuladas, considerando o **pleito majoritário**, da seguinte maneira:

Quanto à primeira pergunta², a resposta é afirmativa, com o propósito de que a Junta Eleitoral deve proclamar eleito o candidato que obtiver a

² Mesmo em havendo mais de cinquenta por cento de votos nulos no município, deve a junta eleitoral

maioria dos votos válidos, não computados os votos nulos e os em branco. Todavia, não há prejuízo de que nova proclamação seja feita em razão de superveniente deferimento do registro de candidato que se encontrava *sub judice*.

Desse modo, o segundo questionamento³, conforme opinou a Assessoria Especial da Presidência, fica prejudicado com a resposta anterior.

Por fim, quanto à última questão⁴, os votos dados a candidatos cujos registros encontravam-se *sub judice*, tendo sido confirmados nulos, não se somam, para fins de novas eleições, aos votos nulos decorrentes de manifestação apolítica do eleitor.

É como voto.

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: Senhor Presidente, em relação à primeira questão, conforme a relatora está colocando, na eleição proporcional isso acontece, porque os processos de registro ainda estão em andamento, às vezes ocorre a proclamação de resultado dependendo de certo número de votos, já apurados e já confirmados, com candidatos com registros deferidos, e ocorre o superveniente deferimento do registro de outro candidato. Ou seja, se candidato a vereador obteve certo número de votos, e ele obtém posteriormente o registro, esse quociente se altera. Acredito que o juiz eleitoral e o Tribunal Regional Eleitoral devem constantemente refazer esses cálculos, dependendo do resultado de cada um dos julgamentos. Penso que a primeira parte da consulta está correta.

Tenho dúvida em relação à terceira questão. Em princípio, quando os

proclamar eleito o candidato que obteve a maioria dos votos válidos, não computados os votos nulos e os votos em branco, nos termos do art. 29, II c/c o art. 77, § 2º da Constituição Federal?

3 Em caso de resposta negativa, na indagação anterior, aplica-se à hipótese o art. 224 do Código Eleitoral, realizando-se novas eleições?

4 Em sendo desprovidos os recursos interpostos pelos candidatos a cargo majoritário que concorreram ao pleito na condição de candidatos 'sub judice' (com pedido de registro indeferido pelo Juiz Eleitoral e decisão mantida pelo TRE, mas com recurso pendente de julgamento no TSE), os votos nulos provenientes da votação auferida por esses candidatos se somam aos votos nulos resultantes da manifestação apolítica dos eleitores (dígitação em número de candidato inexistente, voluntariamente ou por equívoco) para os fins do art. 224 do Código Eleitoral?

votos são considerados nulos, não só em decorrência da nulidade da votação, como também se há alguma nulidade porque o candidato era inelegível, todos esses votos se somam, porque esses votos somados, se superado o percentual de 50%, é o caso de novas eleições.

Suponhamos que, em determinado município, houve, entre votos brancos e nulos, o percentual de 15%. Se um candidato a prefeito teve votação de 40% e teve o registro indeferido, esses percentuais seriam somados, resultando em 55%, e, a teor da resposta da relatora, nesse caso, não se realizariam novas eleições.

Penso que devem ser realizadas novas eleições.

A SENHORA MINISTRA ELIANA CALMON (relatora): É porque a pergunta está limitada ao cargo majoritário.

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: Sim. Penso que isso se aplica realmente para o pleito majoritário. O artigo 224 se aplica em qualquer hipótese, segundo a jurisprudência do Tribunal, até, por exemplo, quando da cassação de mandato em ação de impugnação de mandato eletivo.

A SENHORA MINISTRA ELIANA CALMON (relatora): Tenho jurisprudência que dispõe:

Anulados menos de 50% de votos válidos, impõe-se à posse do candidato segundo colocado e não à aplicação do comando posto no art. 224.

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: Menos de 50% de votos válidos. Quanto a isso, estou de acordo.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI: Cada caso é um caso. É preciso fazer a somatória para verificar se é alcançado esse teto.

A SENHORA MINISTRA ELIANA CALMON (relatora): Por isso a resposta ficou até muito longa. O voto é *ipsis litteris* o que foi respondido pela Assessoria Especial da Presidência.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Não há dúvida de que, se um candidato, sozinho, obtiver mais de 50% dos votos, e a candidatura dele, que estava *sub judice*, não foi vitoriosa – ou seja, a impugnação foi confirmada –, tem de haver nova eleição.

Mas a questão é saber se esses votos nulos se somam aos votos nulos apolíticos.

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES: Senhor Presidente, há precedente – salvo engano, da lavra do Ministro José Delgado – em que este Tribunal realmente definiu que, no caso de cassação de mandato após as eleições, os votos desse candidato cassado no curso do mandato não seriam considerados nulos para somar com aqueles originariamente nulos para efeito do cálculo do artigo 224 do Código Eleitoral.

No caso, há outro questionamento a ser posto. O Código Eleitoral aponta como voto nulo aquele que foi dado a candidato não registrado. Na hipótese de o candidato não ter nenhum registro – que me parece ser o caso da consulta –, o que haverá será apenas a confirmação de que o registro nunca foi dado a ele. E, sendo nulo, penso que deve ser somado aos outros que – seja por questões apolíticas, seja por que o for – foram considerados nulos.

Nesse sentido, adianto meu entendimento de que deve haver a soma para apuração da incidência do artigo 224.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Pela não-soma, temos o AgR-AI nº 6.505, classe 2ª, Maranhão, sob a relatoria do Ministro Gerardo Grossi. Um dos fundamentos é esse: “Para fins de aplicação do dispositivo – artigo 224 do Código Eleitoral – não se somam aos votos anulados em decorrência da prática de conduta vedada, os votos nulos por manifestação apolítica de eleitores.” E cita precedentes: REspe nº 25.585, de Goiás; MS nº 3.438, de Santa Catarina.

PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: Senhor Presidente, peço vista dos autos.

EXTRATO DA ATA

PA nº 20.159/PI. Relator originário: Ministro Felix Fischer. Relatora da resolução: Ministra Eliana Calmon. Interessado: Tribunal Regional Eleitoral do Piauí.

Decisão: Após o voto da Ministra Eliana Calmon, em substituição ao

relator, recebendo a consulta como processo administrativo e respondendo afirmativamente à primeira indagação, julgando prejudicada a segunda e respondendo negativamente à terceira, pediu vista o Ministro Arnaldo Versiani.

Presidência do Sr. Ministro Carlos Ayres Britto. Presentes a Sra. Ministra Eliana Calmon, os Srs. Ministros Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Fernando Gonçalves, Arnaldo Versiani, Henrique Neves e o Dr. Francisco Xavier, Vice-Procurador-Geral Eleitoral.

SESSÃO DE 23.10.2008.

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: Senhor Presidente, trata-se de consulta formulada pela Presidente do TRE/PI, recebida pela relatora, Ministra Eliana Calmon, como processo administrativo, em que se questiona, basicamente, o procedimento a ser adotado em caso de nulidade de votos atribuídos a candidatos inelegíveis ou não registrados, na hipótese de eleições majoritárias, especialmente se essa nulidade alcançar mais de 50% (cinquenta por cento) dos votos válidos.

Partindo-se dessa premissa, indaga-se se, em havendo mais de 50% (cinquenta por cento) de votos nulos, deve a junta eleitoral proclamar eleito o candidato que obteve a maioria dos votos válidos, ou se, ao contrário, devem ser realizadas novas eleições (art. 224 do Código Eleitoral); e, ainda, se os votos nulos dados aos candidatos inelegíveis ou não registrados devem ser somados aos votos nulos resultantes da manifestação apolítica dos eleitores para a aplicação do mesmo art. 224 do Código Eleitoral.

Para a relatora, a junta eleitoral deve proclamar desde logo eleito o candidato que obtiver a maioria dos votos válidos, não computados os votos nulos e os em branco, sem prejuízo de ser feita nova proclamação, em face de superveniente deferimento do registro de candidato que se encontrava *sub judice*. Também respondeu a relatora que os votos nulos dados aos candidatos inelegíveis ou não registrados não se somam aos votos nulos decorrentes de manifestação apolítica dos eleitores.

Inicialmente, observo que a validade da votação na eleição majoritária é aferida levando-se em consideração o total de votos dados aos candidatos

desse pleito, excluindo-se os votos nulos e os brancos, por expressa disposição do art. 77, § 2º, da Constituição Federal.

Desse modo, verifica-se a eventual nulidade de votos dados a esses candidatos, em virtude de indeferimento do registro (seja por inelegibilidade, seja pelo não-preenchimento de qualquer das condições de elegibilidade), nos termos do que dispõem o art. 175, § 3º, do Código Eleitoral e o art. 150, *caput*, da Res.-TSE nº 22.712, *verbis*:

Art. 175. (CE)

(...)

§ 3º Serão nulos, para todos os efeitos, os votos dados a candidatos inelegíveis ou não registrados.

Res.-TSE nº 22.712

Art. 150. Serão nulos para todos os efeitos os votos dados a candidatos inelegíveis ou não registrados, assim considerados aqueles que, no dia da votação, não possuírem registro, ainda que haja recurso pendente de julgamento, hipótese em que a validade do voto ficará condicionada à obtenção do registro.

Assim, se a nulidade dos votos dados a candidatos com registro indeferido (i.e., candidatos inelegíveis ou não registrados), na eleição majoritária, for superior a 50% (cinquenta por cento) da votação válida, deve ser realizada nova eleição, de acordo com o art. 224 do Código Eleitoral, mas apenas quando transitarem em julgado as decisões relativas aos registros que puderem definir a nulidade da eleição.

Se, no entanto, a nulidade desses votos não atingir 50% (cinquenta por cento) da votação válida, a junta eleitoral deverá proclamar eleito o candidato que, naquele momento, detém a maioria dos votos, podendo essa situação ser posteriormente alterada, em face de eventual decisão em processo de registro de candidato que esteja com registro indeferido.

Em outras palavras, para fins de proclamação do resultado da eleição majoritária, deverá a junta eleitoral, primeiramente, verificar se os votos dados a candidatos com registro até então indeferido superam os 50% (cinquenta por cento) da votação válida. Se superarem, não deverá a junta eleitoral proclamar eleito o candidato mais votado; do contrário, isto é, se não superarem, deverá a junta eleitoral proclamar eleito o candidato que obtiver a maioria da votação até então válida, sem prejuízo de nova proclamação futura, caso o candidato, que teve os seus votos àquela data considerados

nulos, venha a obter o deferimento de seu registro e esse deferimento altere o resultado da primitiva proclamação.

Por isso, estou de acordo com o voto da relatora, quanto à proclamação do resultado da eleição do candidato que obtiver a maioria dos votos válidos, mas apenas quando, repito, a nulidade dos votos dados a candidatos com registro indeferido não for superior a 50% (cinquenta por cento) da votação válida.

Entendo, porém, que, se a nulidade da votação dada a candidatos com registro indeferido for superior a 50% (cinquenta por cento), a hipótese é de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral, com a realização oportuna de nova eleição, ressaltando-se que essa providência ficará condicionada ao trânsito em julgado das decisões relativas aos registros que definam a nulidade da eleição, ou seja, com o trânsito em julgado dos processos referentes aos candidatos com registro *sub judice*.

Por outro lado, se houver segundo turno e dele participar candidato que esteja *sub judice* e que venha a ter o seu registro indeferido posteriormente, caberá a junta eleitoral verificar se, com a nulidade dos votos dados a esse candidato no primeiro turno, a hipótese é a de realizar novo segundo turno, com os outros dois candidatos mais votados no primeiro turno, ou a de considerar eleito o mais votado no primeiro turno. Se a hipótese for a de realização de novo segundo turno, ele deverá ser realizado imediatamente, inclusive com a diplomação do candidato que vier a ser eleito.

Embora uma outra questão não tenha sido objeto específico da consulta, penso que é de todo conveniente manifestar-se o Tribunal sobre ela, até por se cuidar de processo administrativo, questão que poderá gerar dúvidas no momento da diplomação.

Com efeito, entendo que, se persistir a nulidade de mais de 50% (cinquenta por cento) dos votos dados a candidatos com registros indeferidos até a data da posse do prefeito e do vice-prefeito, caberá ao Presidente da Câmara Municipal assumir e exercer o cargo de Prefeito, até que sobrevenha decisão favorável no processo de registro, ou se realizem as novas eleições, após o trânsito em julgado das decisões relativas aos processos de registro.

Assinalo que, de qualquer forma, não poderá ser diplomado nas eleições majoritárias o candidato que estiver com o seu registro indeferido, mesmo na pendência de recurso, já que seus votos, nos termos do art. 150,

caput, da Res.-TSE nº 22.712, são nulos e não há nenhum dispositivo legal que assegure a diplomação de candidato que tenha o seu registro indeferido. Logo, a diplomação somente será possível caso o candidato logre êxito em obter o seu registro.

Finalmente, assim como votou a relatora, os votos nulos dados a candidatos com registro indeferido não se somam aos votos nulos resultantes da manifestação apolítica dos eleitores, para os fins do art. 224 do Código Eleitoral, na forma dos precedentes indicados no voto de S. Exa.

Em síntese, Senhor Presidente:

1) Deve a junta eleitoral, nas eleições majoritárias, proclamar eleito o candidato que obteve a maioria dos votos válidos, não computados os nulos e os brancos, quando não houver candidatos com registro indeferido, ou, se houver, quando os votos dados a esses candidatos não forem superior a 50% (cinquenta por cento) da votação válida;

2) Não deve a junta eleitoral, nas eleições majoritárias, proclamar eleito o candidato que obteve a maioria da votação válida, quando houver votos dados a candidatos com registros indeferidos, mas com recursos ainda pendentes, cuja nulidade for superior a 50% (cinquenta por cento) da votação válida, o que poderá ensejar nova eleição, nos termos do art. 224 do Código Eleitoral;

3) Em não sendo deferidos os pedidos de registro dos candidatos a cargo majoritário, os votos nulos dados a esses candidatos não se somam aos votos nulos resultantes da manifestação apolítica dos eleitores, para os fins do art. 224 do Código Eleitoral;

4) Se a nulidade dos votos dados a candidatos com registro indeferido for superior a 50% (cinquenta por cento) da votação válida, deve ser realizada nova eleição, de acordo com o art. 224 do Código Eleitoral, mas apenas quando transitarem em julgado as decisões relativas ao pleito majoritário, que puderem definir a nulidade da eleição;

5) Se houver segundo turno e dele participar candidato que esteja *sub judice* e que venha a ter o seu registro indeferido posteriormente, caberá à junta eleitoral verificar se, com a nulidade dos votos dados a esse candidato no primeiro turno, a hipótese é a de realizar novo segundo turno, com os outros dois candidatos mais votados no primeiro turno, ou a de considerar eleito o mais votado no primeiro turno; se a hipótese for a de realização de

novo segundo turno, ele deverá ser realizado imediatamente, inclusive com a diplomação do candidato que vier a ser eleito;

6) Não poderá ser diplomado nas eleições majoritárias o candidato que estiver com o seu registro indeferido;

7) Se até a data da posse do prefeito e do vice-prefeito não houver candidato proclamado eleito e apto a ser diplomado, caberá ao Presidente da Câmara Municipal assumir e exercer o cargo de Prefeito, até que sobrevenha decisão favorável no processo de registro, ou, se já encerrado esse, se realizem novas eleições.

PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente):
Peço vista dos autos.

EXTRATO DA ATA

PA nº 20.159/PI. Relator originário: Ministro Felix Fischer. Relatora da resolução: Ministra Eliana Calmon. Interessado: Tribunal Regional Eleitoral do Piauí.

Decisão: Prosseguindo no julgamento, após o voto do Ministro Arnaldo Versiani, respondendo às indagações, pediu vista o Ministro Carlos Ayres Britto.

Presidência do Sr. Ministro Carlos Ayres Britto. Presentes os Srs. Ministros Joaquim Barbosa, Carlos Alberto Menezes Direito, Felix Fischer, Fernando Gonçalves, Marcelo Ribeiro, Arnaldo Versiani e o Dr. Francisco Xavier, Vice-Procurador-Geral Eleitoral.

SESSÃO DE 13.11.2008.

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Senhores Ministros, tendo em vista a relevância das matérias objeto da presente consulta, pedi vista destes autos. Vista que ora submeto ao lúcido pensar dos meus dignos pares, precedida do breve relato que segue.

2. A eminente Ministra Eliana Calmon, Relatora, proferiu voto assim ementado:

“CONSULTA RECEBIDA COMO PROCESSO ADMINISTRATIVO. PROCLAMAÇÃO DE CANDIDATOS ELEITOS. APURAÇÃO DE VOTOS DE CANDIDATOS A CARGOS MAJORITÁRIOS. APURAÇÃO DE VOTOS DE CANDIDATOS A CARGOS MAJORITÁRIOS SUB JUDICE. RESOLUÇÃO-TSE 22.712/2008.

1. Consulta formulada por presidente de tribunal regional eleitoral recebida como processo administrativo em razão da necessidade de orientar os diversos Tribunais Regionais Eleitorais e de uniformizar o entendimento sobre a matéria (Precedentes: Consultas nºs 770, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 9.8.200.; 519, Rel. Min. Fernando Neves, DJ de 8.8.2000 e 391, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 16.4.1998).

2. A Junta Eleitoral deve proclamar eleito o candidato que obtiver a maioria dos votos válidos, não computados os votos nulos e os em branco. Todavia, não há prejuízo de que nova proclamação seja feita em razão de superveniente deferimento do registro de candidato que se encontrava sub judice.

3. Os votos dados a candidatos cujos registros encontravam-se sub judice, tendo sido confirmados como nulos, não se somam, para fins de novas eleições (art. 224, CE), aos votos nulos decorrentes de manifestação apolítica do eleitor.

4. Consulta respondida afirmativamente quanto ao 1º questionamento, negativamente ao 3º, prejudicado o 2º”.

3. Sobreveio, então, pedido de vista do Ministro Arnaldo Versiani, que, em seu voto, e para fins do mais completo esclarecimento aos integrantes da Justiça Eleitoral, ampliou os questionamentos a serem respondidos neste procedimento administrativo. Questionamentos que foram assim postos e respondidos por Sua Excelência:

“1) Deve a junta eleitoral, nas eleições majoritárias, proclamar eleito o candidato que obteve a maioria dos votos válidos, não computados os nulos e os brancos, quando não houver candidatos com registro indeferido, ou, se houver, quando os votos dados a esses candidatos não forem superior a 50% (cinquenta por cento) da votação válida;

2) Não deve a junta eleitoral, nas eleições majoritárias, proclamar eleito o candidato que obteve a maioria da votação válida, quando houver votos dados a candidatos com registros indeferidos, mas com recursos

ainda pendentes, cuja nulidade for superior a 50% (cinquenta por cento) da votação válida, o que poderá ensejar nova eleição, nos termos do art. 224 do Código Eleitoral;

3) Em não sendo deferidos os pedidos de registro dos candidatos a cargo majoritário, os votos nulos dados a esses candidatos não se somam aos votos nulos resultantes da manifestação apolítica dos eleitores, para os fins do art. 224 do Código Eleitoral;

4) Se a nulidade dos votos dados a candidatos com registro indeferido for superior a 50% (cinquenta por cento) da votação válida, deve ser realizada nova eleição, de acordo com o art. 224 do Código Eleitoral, mas apenas quando transitarem em julgado as decisões relativas ao pleito majoritário, que puderem definir a nulidade da eleição;

5) Se houver segundo turno e dele participar candidato que esteja *sub judice* e que venha a ter o seu registro indeferido posteriormente, caberá a junta eleitoral verificar se, com a nulidade dos votos dados a esse candidato no primeiro turno, a hipótese é a de realizar novo segundo turno, com os outros dois candidatos mais votados no primeiro turno, ou a de considerar eleito o mais votado no primeiro turno; se a hipótese for a de realização de novo segundo turno, ele deverá ser realizado imediatamente, inclusive com a diplomação do candidato que vier a ser eleito;

6) Não poderá ser diplomado nas eleições majoritárias o candidato que estiver com o seu registro indeferido;

7) Se até a data da posse do prefeito e do vice-prefeito não houver candidato proclamado eleito e apto a ser diplomado, caberá ao Presidente da Câmara Municipal assumir e exercer o cargo de Prefeito, até que sobrevenha decisão favorável no processo de registro, ou, se já encerrado esse, se realizem novas eleições”.

4. Pois bem, assim fixadas as balizas do feito, passo, sem demora, a responder a cada uma das perguntas acima formuladas.

1ª PERGUNTA: OS VOTOS NULOS DADOS AOS CANDIDATOS SEM REGISTRO OU INELEGÍVEIS SOMAM-SE AOS VOTOS NULOS DERIVADOS DE MANIFESTAÇÃO APOLÍTICA?

1.1 Entendo que não, pois não se pode somar grandezas ontologicamente distintas. Coisas heterogêneas. O voto propriamente nulo revela, em

geral (excepcionado o erro), uma dada vontade do eleitor em não sufragar nenhum dos candidatos, em vocalizar um protesto contra a política ou, até mesmo, contra o voto obrigatório. Trata-se, portanto, de legítima expressão da vontade soberana do eleitor. Vontade, contudo, que não é direcionada a nenhum dos postulantes a cargo eletivo e que, portanto, assim é de ser recebida e considerada.

1.2 De outro lado, o voto dado a candidato que concorreu, participou de atos de propaganda eleitoral e constou da urna eletrônica, é voto intencionalmente orientado para um específico candidato. Candidato aparentemente apto a receber o sufrágio, mas cujo registro a Justiça Eleitoral jamais deferiu ou confirmou. Situação que não se confunde com aquela em que o eleitor deliberadamente opta por anular o seu voto.

1.3 Explico melhor: no primeiro caso, há uma propositada desvalia na vontade eletiva do eleitor soberano, que não é dirigida a nenhum dos concorrentes, ou que é contra todos eles. No segundo, há uma desvalia no destinatário, que não pode receber os votos que lhe foram conferidos.

1.4 Diante de tão substanciais diferenças, entendo que o respeito à vontade soberana do eleitor impõe o óbvio: cada categoria de voto recebe tratamento em apartado, especialmente para fins de incidência, ou não, do art. 224 do CE.

1.5 Por tais fundamentos, tenho que o banco dos votos propriamente nulos (natinulos, entenda-se) não se soma ao banco dos votos que vieram a ser anulados por efeito de decisão negativa do registro de candidatura (§ 3º do art. 175 do CE). Na linha, aliás, da atual jurisprudência da Casa⁵ e dos votos proferidos pela Ministra Relatora, Eliana Calmon, e pelo Ministro Arnaldo Versiani.

2ª PERGUNTA: HAVENDO MAIS DE 50% DE VOTOS NULOS, DEVE A JUNTA ELEITORAL PROCLAMAR ELEITO O CANDIDATO QUE OBTVEU A MAIORIA DOS VOTOS VÁLIDOS?

2.1 De saída, averbo que o § 3º do art. 175 do Código Eleitoral estabelece que: “*Serão nulos, para todos os efeitos, os votos dados a candidatos*

⁵ MS 3.438, Rel. Min. José Delgado; AgRgMS 3.387, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros; Respe 19.845, Rel. Min. Carlos Velloso; Respe 19.759, Rel. Min. Carlos Madeira; AgRgREspe 25.585, Rel. Min. Cezar Peluso; AgRgAG 6.505, Rel. Min. Gerardo Grossa, vg.

inelegíveis ou não registrados". Já o art. 224 do Código Eleitoral, ele dispõe que *"Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do País nas eleições presidenciais (...), do Município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 a 40 dias"*⁶.

2.2 Pois bem, nesta ampla moldura, e tendo em vista que este Tribunal Superior Eleitoral já assentou que, para fins de incidência do art. 224, pouco importa a causa da nulidade dos votos⁷, tenho que, se o candidato sem registro, ele próprio, houver obtido mais de 50% dos votos válidos, **então não deve a junta eleitoral proclamar resultado. Deve, isto sim, julgar prejudicadas as demais votações e comunicar imediatamente ao Tribunal Regional Eleitoral para que este, nos termos do art. 224, marque novas eleições no prazo de 20 a 40 dias.** Isso porque, segundo já decidido por este TSE⁸ e pelo próprio STF⁹, o art. 224 estabelece verdadeira "condição de eficácia" das eleições. E se elas, eleições, não podem produzir os seus regulares efeitos, ante a nulidade de 50% mais 1 dos votos, então não se pode cogitar de proclamação de eleitos. O que prestigia a manifestação de vontade de mais da metade dos eleitores da circunscrição. Conciliando-se, então, o princípio da soberania popular com o critério de majoritariedade que é inerente à democracia.

2.3 Uma outra opção: as duas categorias de votos nulos não se somam, já foi dito. Hão de ser consideradas de *per se*. Mas se qualquer delas, sozinha, alcança 50% mais um dos votos, então é de se convocar nova eleição.

6 A esse respeito, conferir MS 2.634, Rel. Min. Eduardo Ribeiro; Respe 10.989, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; MS 3.100, Rel. Min. Sepúlveda Pertence.

7 Respe 4020, Rel. Min. Barros Barreto; Respe 10989, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Conferir, também, MS 601, Rel. p/ acórdão Min. José Guilherme Villela (caso "Capelinha").

8 MS 2.624, Rel. Min. Eduardo Ribeiro. Conferir, também, Acórdão 13185.

9 RMS 23.234, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, assim ementado:

"Eleições majoritárias: nulidade: maioria de votos nulos, como tais entendidos os dados a candidatos cujo registro fora indeferido: incidência do art. 224 do Código Eleitoral, recebido pela Constituição.

O art. 77, § 2º da Constituição Federal, ao definir a maioria absoluta, trata de estabelecer critério para a proclamação do eleito, no primeiro turno das eleições majoritárias a ela sujeitas; mas, é óbvio, não se cogita de proclamação de resultado eleitoral antes de verificada a validade das eleições; e sobre a validade da eleição – pressupostos da proclamação do seu resultado, é que versa o art. 224 do Código Eleitoral, ao reclamar, sob pena da renovação do pleito, que a maioria absoluta dos votos não seja de votos nulos; as duas normas – de cuja compatibilidade se questiona – regem, pois, dois momentos lógicos e juridicamente inconfundíveis da apuração do processo eleitoral; ora, pressuposto do conflito material de normas é a identidade ou a superposição, ainda que parcial, do seu objeto normativo: preceitos que regem matérias diversas não entram em conflito".

Isto para que nenhum candidato a chefe do Poder Executivo se eleja contra a deliberada vontade soberana do corpo eleitoral de uma dada circunscrição federada. Com o que, reitero, conciliam-se os princípios da democracia (a pressupor a majoritariedade) e da soberania popular (a exigir o respeito à vontade soberana do eleitor).

2.4 Neste ponto, pois, divirjo da Relatora e acompanho o Ministro Versiani.

3. Uma outra pergunta que necessariamente decorre da primeira: PODE A JUNTA ELEITORAL PROCLAMAR O RESULTADO DA ELEIÇÃO QUANDO HAJA CANDIDATO COM REGISTRO INDEFERIDO SUB JUDICE, MAS CUJA VOTAÇÃO NÃO ALCANCE 50% DOS VOTOS VÁLIDOS?

3.1 Não sendo o caso de incidência do art. 224 do Código eleitoral, pois os votos passíveis de nulidade não ultrapassam 50% dos votos válidos, pode a Junta Eleitoral proclamar o resultado da eleição. Isto sem prejuízo de nova proclamação, caso posterior deferimento de registro altere o resultado final do pleito. No que também concordo com o Ministro Versiani.

4ª PERGUNTA: PODE-SE DIPLOMAR CANDIDATO SEM REGISTRO DE CANDIDATURA?

4.1 Assim como o Ministro Versiani, **entendo que não**. Não é possível avançar nas fases do processo eleitoral sem que se cumpra a fase antecedente. Explico: somente se proclama eleito candidato registrado. E só pode ser diplomado candidato proclamadamente eleito. Só podendo ser empossado aquele que foi diplomado. O processo apenas avança na medida em que se cumpram satisfatoriamente cada uma das anteriores etapas. É dizer: o candidato que, mesmo destinatário da maioria dos votos, não possua registro deferido, tendo seus votos provisoriamente alocados na categoria dos “votos nulos”, não é de ser diplomado. Proclama-se eleito aquele que obteve a maioria dos votos válidos, sem prejuízo de nova proclamação, caso haja deferimento do pedido de registro capaz de modificar o resultado¹⁰.

¹⁰ A esse respeito, pertinentes as observações do Ministro Néri da Silveira, no julgamento do AgRgRcl 36:

“Não cabe dar ao art. 15 da Lei Complementar nº 64/90 uma consequência de autorizar, em favor de quem está perdendo, abra-se a fase nova, dentro do processo eleitoral (...). Creio que, realmente, a diplomação não pode acontecer, porque ela pressupõe registro hígido.; não pode ser feita a diplomação de um candidato quando o seu registro está com uma decisão desfavorável; o registro ainda não está

5ª PERGUNTA: A PARTIR DE QUAL MOMENTO A DECISÃO SOBRE O REGISTRO DOS CANDIDATOS DEVE SURTIR OS SEUS EFEITOS, ACARRETANDO, SE FOR O CASO, A REALIZAÇÃO DE NOVO PLEITO (ART. 224 DO CE)?

5.1 Nesse ponto, **VOU DIVERGIR, RESPEITOSAMENTE, DO MINISTRO VERSIANI**. Para Sua Excelência, apenas a decisão trânsita sobre o registro de candidatura é que desencadeia todos os seus efeitos regulares (com a declaração de nulidade dos votos recebidos, com a eventual diplomação dos eleitos ou com a possível convocação de novas eleições ou de novo segundo turno). No que parece haver aplicado ao caso o que dispõe o art. 15 da LC 64/90, assim redigido: “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”.

5.2 Tenho para mim, entretanto, que mencionada norma legal não se aplica ao caso. Ali, cuida-se do trânsito em julgado de decisão que declara inelegibilidade. E o fato é que a ação de impugnação de registro de candidatura não tem por objeto a declaração de inelegibilidade, mas, isto sim, a

cassado definitivamente, porque não é eficaz a decisão de cassação. Mas esse registro já está, em princípio, na instância eleitoral, anulado (...). Mas isso não autoriza as instâncias eleitorais a prosseguirem no processo eleitoral, diplomando quem já teve seu registro considerado ilegítimo, embora em decisão ainda não transita em julgado....”.

Também nessa linha foi o voto proferido pelo Ministro Fernando Neves que, no julgamento do MS 3.100, reviu posicionamento anteriormente externado na AgRGRcl 112:

“Se o candidato disputou sem registro, tanto por lhe ter sido negado ou cancelado quanto por ter sido cassado, não está apto a exercer o cargo em disputa ainda que tenha recebido a maioria dos votos. Depende do provimento do recurso, isto é, da reforma da decisão que lhe foi contrária.

Julgado o AgRgRcl 112, nas eleições de 2000, entendi que o art. 15 da Lei Complementar nº 64/90 assegurava não só a presença nas urnas como o exercício do mandato até o trânsito em julgado da decisão, conforme os precedentes deste Tribunal – e essa foi uma decisão unânime àquela época.

Mas, as ponderações apresentadas já antes e hoje repetidas pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence levaram-me a repensar o tema e chegar a uma posição, que assim expus e que já procurei adiantar em resoluções, em decisões administrativas, ressaltando que a presença do nome do candidato na urna eletrônica e o prosseguimento da propaganda eleitoral se dão por sua conta e risco, bem como do partido político ou da coligação pela qual concorre.

Se é necessário assegurar eficácia de recurso interposto, tendo em vista a possibilidade de seu provimento, não é possível, por outro lado, deixar de atribuir efeito à decisão recorrida enquanto não for modificada.

Portanto, se o candidato não tem registro no momento da votação, depende de sua concessão ou restabelecimento, para que possa ser diplomado, ainda que tenha obtido votos suficientes para tanto”.

negativa do *status* de candidato a determinada pessoa. **Este o seu objeto, repita-se.** Eventual inelegibilidade do concorrente só é de ser aferida incidentalmente, como fundamento necessário à apreciação do pedido (causa de pedir), mas nunca se constituirá no objeto da ação¹¹.

5.3 Esse, aliás, o posicionamento do Ministro Eduardo Alckmin, que, no AgRgRcl 36, afastou a incidência do art. 15 da LC 64/90, por entender que *“a decisão quanto a registro de candidatura não declara inelegível o candidato, decidindo apenas incidentalmente a questão”*.

5.4 De mais a mais, isso geraria um paradoxo¹². Explico: nos recursos contra a expedição de diploma, em que se busca a revogação desse título jurídico, basta pronunciamento deste Tribunal Superior Eleitoral para que a decisão possa produzir todos os seus efeitos, inclusive com a retirada do poder daquele que está a exercer seu mandato (art. 216 do CE). Logo, seria mesmo estranho que a decisão que cassa diploma possa produzir efeitos após pronunciamento do TSE e que a decisão que nega registro passe a depender do trânsito em julgado.

5.5 Nessa contextura, aplico ao caso, por analogia, o art. 216 do CE, e determino **QUE A DECISÃO SOBRE REGISTRO DE CANDIDATURA PRODUZA TODOS SEUS REGULARES EFEITOS APÓS FINAL PRONUNCIAMENTO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, EM RECURSO DE SUA COMPETÊNCIA.**

6ª PERGUNTA: O ART. 224 DO CE APLICA-SE AO SEGUNDO TURNO DE VOTAÇÕES?

6.1 O equacionamento da presente questão está a demandar uma análise da natureza jurídica e das peculiaridades atinentes ao segundo turno de votações.

6.2 Nos termos do § 3º do art. 77 da Constituição Federal,

Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resulta-

11 É por esse motivo que não faz coisa julgada a inelegibilidade incidentalmente reconhecida em processo de registro de candidatura. Nesse sentido, Respe 14.269, Rel. p/ acórdão Ministro Eduardo Ribeiro.

12 Paradoxo também averbado pelo Ministro Costa Leite, que, no julgamento do AgRgRcl 36, fez as seguintes observações: *“Se exige apenas por força do disposto no art. 216 do Código Eleitoral que se exaurira a instância; ou seja, não se exige o trânsito em julgado, basta a decisão do TSE, em relação ao diploma. E no registro? Parece-me que fica uma coisa paradoxal”*

do, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos”.

6.3 Pois bem, tenho para mim que, muito embora a Carta Política afirme que o segundo escrutínio se trata de “*nova eleição*”, tal expressão não pode ser tomada em sua literalidade. Isso porque é o próprio § 3º do art. 77 da CF que prossegue para afirmar que, desse novo pleito (que de novo não tem nada) participarão apenas “*os dois candidatos mais votados*” no primeiro turno de votação (1º escrutínio, entenda-se). Tudo a autorizar a conclusão de que o segundo turno não representa, em sua ontologia, eleição “*estalando de nova*”, pois não há novos registros nem novos candidatos.

6.4 O que se tem, isto sim, é u’a mesma eleição, mas que se realizará em dois tempos. E se realizará em dois tempos porque, no primeiro deles, nenhum dos postulantes conseguiu obter a maioria absoluta dos votos válidos (requisito ou condição positiva de *eletividade*). Houve pulverização ou maior pluralismo na preferência do eleitor. O eleitorado se dividiu entre todos os concorrentes. E o fato é que nenhum deles, concorrentes, conseguiu angariar a preferência da maioria absoluta dos eleitores.

6.5 E é exatamente para evitar uma violação ao parâmetro majoritário e para impedir que algum candidato assuma a Chefia do Poder Executivo¹³ sem a obtenção da chancela de 50% mais um dos votos válidos que a Constituição estabeleceu o segundo turno. E nele, segundo turno, o universo de eleitores permanece o mesmo. Mas o número de candidatos se restringe, pois dele apenas participam os dois mais votados no primeiro escrutínio.

6.6 Isto significa, portanto, que os eleitores já não terão o leque de opções do primeiro turno, pois o objetivo da Constituição é forçar a obtenção da maioria através de uma contenção no número dos postulantes. Restrição das opções disponíveis ao eleitorado.

6.7 Nesta ampla moldura, tenho que não se pode tratar o segundo turno de forma apartada do primeiro, que lhe deu causa. Não se pode desconsiderar que os candidatos que disputam o segundo turno devem ser os dois primeiros colocados no primeiro. E, por assim entender, assento que eventual negativa de registro de candidato que disputou segundo turno deve retroagir seus efeitos até o primeiro turno. Cuida-se de decisão meramente declaratória. Pelo que deverá a junta eleitoral verificar qual a realidade do

13 Nas localidades com mais de 200.000 eleitores (inciso II do art. 29 da CF).

primeiro turno de votações, considerada a nulidade dos votos conferidos a candidato sem registro (CE, § 3º do art. 175).

6.9 Nesse contexto, se, com o reconhecimento da nulidade dos votos dados a candidato cujo registro foi negado ou cassado, algum dos candidatos já houver obtido a maioria absoluta dos votos válidos em primeiro escrutínio, então ele é que deve ser proclamado eleito. Do contrário, deve-se proceder a um novo segundo turno, que somente contará com a participação dos dois candidatos efetivamente mais votados, considerada, repise-se, a nulidade dos votos dados a candidato sem registro. Com o que também acompanho, no ponto, o voto do Ministro Versiani.

7ª PERGUNTA: COMO PROCEDER SE, ATÉ A POSSE, MAIS DE 50% DOS VOTOS FOREM DADOS A CANDIDATO SEM REGISTRO?

7.1 Mais uma vez acompanho o Ministro Versiani para assentar que caberá ao Presidente da Câmara Municipal assumir o cargo de Prefeito, até que sobrevenha decisão concessiva do pedido de registro, ou até que, exaurida a jurisdição deste TSE (aspecto em que estou a divergir do Ministro Versiani), sejam realizadas novas eleições.

PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Senhor Presidente, a primeira pergunta a que Vossa Excelência se referiu, a meu ver, não é tão simples.

Como essa consulta é muito ampla, trata de vários assuntos e marcará nossa resposta, a posição do Tribunal Superior Eleitoral resultará em orientação a todos os regionais. O Tribunal nunca fez essa diretriz nesse assunto.

Tive a possibilidade de ler o voto do Ministro Arnaldo Versiani e também o da eminente relatora e constatee que há pequenas divergências, mais ou menos, no mesmo sentido.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Contradição, penso que não há.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Não há contraposição, mas estou com o propósito de pedir vista deste processo.

Entendo ser interessante e sugiro – se Vossa Excelência puder – encaminhar os votos para todos os ministros, a fim de se fazer uma só sessão, com cada qual bem esclarecido, por ser muito relevante.

A título de exemplo, a respeito dessa primeira pergunta, somente para evidenciar como a situação merece especial atenção, o Tribunal tem entendido historicamente que, se se tratar de indeferimento de registro em razão de inelegibilidade, o candidato é diplomado e assume até que transite em julgado o indeferimento, conforme o artigo 15 da Lei Complementar nº 64/90. A resposta ao que está sendo dado, se não me engano, não é nesse sentido.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Não; ao contrário.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Então, o assunto trata de mudança de 180º na jurisprudência do Tribunal.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Vossa Excelência, pedindo vista antecipada, encaminha a sua proposta no sentido de que o presidente passe para cada um dos ministros os três votos com as respostas.

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Eu gostaria de passar para Vossas Excelências algumas ideias que tenho a respeito da Constituição, no tema, porque vamos refletindo a respeito do assunto. É evidente que não devemos interpretar a Constituição à luz do Código Eleitoral, e sim o inverso. E como a Constituição cuida da matéria, penso que seria interessante fixar algumas premissas.

A Constituição Federal assenta a necessidade de votação superior a 50% dos votos válidos para o efeito de eleição em segundo turno. A Constituição, ao tratar de voto nulo, trata de votos em branco e votos nulos. Ao assim fazer, a Constituição cuidou de uma categoria de voto nulo – o voto apolítico; voto de conteúdo negativo, porque não é dado a ninguém –, e não das duas categorias que conhecemos. Esse voto não tem nada a ver com o voto nulo por efeito do indeferimento do registro de candidatura.

O voto de que trata a Constituição é originariamente nulo; já nasce sem prestimosidade para qualquer fim. Como a Constituição diz em seu artigo 14, *caput*, que “a soberania popular será exercida através do voto direto e secreto”, vale dizer, o voto direto e secreto, como expressão soberania popular, é o voto dado pelo eleitor soberano; esse voto, anulado pelo próprio eleitor soberano, não pode ser computado para nada, para ninguém, para nenhum efeito, sob pena de se desrespeitar a vontade do soberano.

O voto nulo de que trata a Constituição Federal, a partir do artigo 77, é exclusivamente o voto que se autodesqualifica como prestante. Parece-me importante atentarmos para a sua natureza jurídica. Esse voto não tem prestimosidade porque o eleitor soberano assim decidiu, seja porque se atrapalhou na hora de votar, seja porque não concorda com nenhuma das candidaturas, com nenhum dos partidos, ou, como disse o Ministro Arnaldo Versiani, seja porque o voto nulo é um protesto contra a obrigatoriedade do voto.

Seja como for, esse tipo de voto nulo não se confunde com o voto nulo da legislação eleitoral infraconstitucional, porque aqui o voto é inicialmente válido, virginalmente prestimoso – o eleitor dá o voto a um candidato ou a um partido ou a uma coligação – e a desprestimosidade é superveniente; não é por autodesqualificação do voto, mas sim por desqualificação do candidato, pela Justiça Eleitoral, que vem a negar-lhe o registro, e, como consequência, anula os votos dados a esse candidato. Mas o eleitor teve um outro tipo de inspiração e de destinação para o seu voto – ele deu o voto a alguém ou a algum partido. O voto se tornou nulo à revelia do eleitor. No primeiro caso, não. Mas, nesse segundo caso, sim. E qual a consequência disso? São coisas heterogêneas, não se somam. Não há como se somarem as duas categorias de voto, porque são coisas heterogêneas que obedecem a inspirações diferenciadas, a motivações diferenciadas. No primeiro caso, o eleitor não quer seu voto direcionado para ninguém, para nada, e, no segundo caso, o eleitor direciona, sim, o seu voto; ele quer eleger alguém.

Concluo com a pergunta: As duas categorias de votos nulos se somam? Penso que não. O que se pode fazer, ao meu sentir, é somar os votos nulos, originariamente nulos, para saber se os 50% mais 1 foram alcançados. E faz-se uma outra soma, autônoma, diferenciada, apartada, para saber se a segunda categoria de votos nulos alcançou os 50% mais 1. Mas essas duas categorias de votos nulos não se mesclam.

Esse é o preâmbulo que gostaria de fazer para Vossas Excelências. Penso que essas ideias vão facilitar a nossa reflexão.

EXTRATO DA ATA

PA nº 20.159/PI. Relator originário: Ministro Felix Fischer. Relatora da resolução: Ministra Eliana Calmon. Interessado: Tribunal Regional Eleitoral do Piauí.

Decisão: Prosseguindo no julgamento, após o voto do Ministro Carlos Ayres Britto respondendo às indagações, pediu vista o Ministro Marcelo Ribeiro.

Presidência do Sr. Ministro Carlos Ayres Britto. Presentes a Sra. Ministra Eliana Calmon, os Srs. Ministros Eros Grau, Ricardo Lewandowski, Fernando Gonçalves, Marcelo Ribeiro, Arnaldo Versiani e o Dr. Antonio Fernando de Souza, Procurador-Geral Eleitoral.

SESSÃO DE 25.11.2008.

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Senhor Presidente, na verdade, a Consulta foi limitada a três perguntas, mas, como a conhecemos como processo administrativo e essas questões levam, inevitavelmente, a outras, e como o voto de Vossa Excelência converge com o do Ministro Arnaldo Versiani e trata de mais temas, começo a referir-me ao voto de Vossa Excelência, que só diverge em pequena parte.

A primeira pergunta, pelo voto de Vossa Excelência, seria a seguinte: os votos nulos dados aos candidatos sem registro, ou aos inelegíveis, somam-se aos votos nulos derivados de manifestação apolítica? Isso é jurisprudência pacífica da Corte e acompanho o voto de todos, que é no sentido de que os votos não se somam. O voto daquele cidadão que vai à urna e o anula não é da mesma natureza do que é anulado porque o candidato é inelegível.

Acompanho, dizendo que não são.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): O primeiro voto, talvez, pudéssemos chamá-lo até de natinulo, por ser nulo desde a origem, desde o primeiro momento.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: De qualquer maneira, é sempre boa a interpretação que dê mais efetividade à eleição. Essa soma levaria a que se anulassem mais eleições, também.

Nesse sentido, acompanho a jurisprudência e os votos precedentes.

A segunda pergunta é a seguinte: havendo mais de 50% de votos nulos, deve a Junta Eleitoral proclamar eleito o candidato que obteve a maioria dos votos válidos?

Acompanho também Sua Excelência, dizendo que não.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): A Ministra Eliana Calmon, à primeira indagação, respondeu não, e, à segunda, sim.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Mas a primeira e segunda indagações dela não são exatamente essas, diferem um pouco.

Para a Ministra Eliana Calmon – estou com o seu voto –, as perguntas eram outras. Esta seria a primeira: mesmo havendo mais de 50% dos votos nulos, deve a junta eleitoral proclamar eleito o candidato que obteve a maioria dos votos? Ela respondeu a essa pergunta afirmativamente.

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: Tenho a impressão de que Sua Excelência considerou essa pergunta mais no sentido de que deve ser proclamado o resultado que estiver à data, sem prejuízo de nova proclamação.

Já passamos a distinguir as hipóteses que versam entre mais de 50% de votos nulos ou não.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Basicamente, são três questões.

A primeira é quando o candidato está com o registro indeferido e concorre às eleições e, na data da diplomação, continua com o registro indeferido, mas *sub judice*.

Nesse caso, a jurisprudência do Tribunal se dividia em duas hipóteses. Se se tratasse de condição de elegibilidade, como em caso de filiação partidária, idade, quitação eleitoral etc. – ou seja, se não se tratasse de inelegibilidade –, não se exigiria o trânsito em julgado para que se adotassem as providências, as quais podem variar: a posse do segundo colocado, a realização de eleições, entre outras.

O Tribunal tem sempre demonstrado a preocupação de que não se

deveriam fazer novas eleições sem a certeza do resultado do julgamento, ou seja, se esperaria o trânsito em julgado. Mas, em condições de elegibilidade, já se entendia que poderia dar andamento mais rápido, ao menos quando não se realizassem novas eleições. Eu estaria de acordo com isso.

Pedi vista, fiquei pensando nesses dias e cheguei a preparar um voto divergindo de Vossa Excelência e do Ministro Arnaldo Versiani, em relação às hipóteses de inelegibilidade. Nesses casos, eu estava entendendo – citei acórdãos do Tribunal, exemplificativamente, dez ou mais – no sentido do que dispõe o artigo 15 da Lei Complementar nº 64/90:

Art. 15. Transitada em julgado a decisão que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, [...].

Entendi como a jurisprudência sempre entendeu. Evidentemente, apesar de constar “transitar em julgado a decisão que declarar a inelegibilidade” – fica parecendo que se trata de ação declaratória de inelegibilidade –, a lei expressa que será negado o registro.

O registro só pode ser negado em pedido de registro; não há outro instituto em que se negue o registro. Pode-se cancelar registro, cassá-lo, mas não se pode negar o registro em outra ação que não seja a ação de impugnação de registro.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Para formatar nossa decisão, vamos à primeira pergunta: os votos nulos dados aos candidatos sem registro ou inelegíveis somam-se aos votos nulos derivados de manifestação apolítica? Por unanimidade, estamos respondendo que não se somam.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Senhor Presidente, podemos deixar a segunda indagação para o final? Pergunto porque esta terá efeito sobre outra.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Vamos nos manifestar em relação à segunda indagação mesmo.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Senhor Presidente, as indagações devem ser analisadas juntamente.

O meu interesse, como proposta de trabalho, é tratar o artigo 15 da Lei Complementar nº 64/90 e as condições de elegibilidade. De acordo com o

que entendermos sobre isso, todas as perguntas terão a mesma resposta; todas, menos essa sobre primeiro e segundos turnos. Quanto às outras, serão influenciadas pelo que decidirmos.

Temos de saber a partir de que momento a decisão que indefere o registro produzirá efeitos totais.

Conforme o caso, dar-se-á a posse para o segundo colocado, far-se-á nova eleição, ou será anulada a eleição. Ou seja, tudo isso dependerá de entendermos o seguinte: estou propenso a dizer, de acordo com a jurisprudência do Tribunal e seguindo os votos proferidos nesta consulta, que, no que concerne à condição de elegibilidade, a aplicação é imediata, a partir do julgamento pelo Tribunal Superior Eleitoral, como está no voto de Vossa Excelência, para todos os efeitos.

Porque, no que se refere a eleição municipal, principalmente, em que já houve decisão de primeira instância, do Tribunal Regional Eleitoral e do Tribunal Superior Eleitoral, a probabilidade de essa decisão ser modificada pelo Supremo Tribunal Federal é muito pequena.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): São três convergências.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Quanto à condição de elegibilidade, não há previsão legal de que se tenha de aguardar o trânsito em julgado.

Portanto, quanto à primeira parte, que diz respeito a se o registro foi indeferido por faltar alguma condição de elegibilidade, não há dúvida nenhuma. Talvez haja consenso, porque a jurisprudência é esta: aplica-se a partir da decisão do Tribunal Superior Eleitoral e se aplicará para todas as situações, inclusive para novas eleições.

A outra questão é a do artigo 15 da Lei Complementar nº 64/90, que é um pouco mais complexa, porque a lei prevê que se aguarde o trânsito em julgado.

Li votos do Ministro Eduardo Alckmin, no sentido de que isso não seria para impugnação de registro. Apesar do brilho da defesa da tese do então ministro, não me convenceu por esse motivo: a letra da lei diz que será negado o registro, e não há como negá-lo, a não ser na impugnação de registro ou no próprio pedido de registro. Então, essa lei se aplicaria.

Em seguida, pensei que seria muita incongruência o Tribunal dizer que, se o candidato prestou contas fora do prazo legal, às vésperas do novo registro etc. – isso é condição de elegibilidade –, ele vai embora e assume o segundo lugar, ou se fazem novas eleições etc. Agora, se ele teve contas rejeitadas por vício insanável, ou por outros motivos, fica, pois se trata de condição de inelegibilidade.

Comecei a meditar sobre isso, e já existia doutrina na Corte, que não chegou a prevalecer, mas que teve defensores como os Ministros Sepúlveda Pertence e Fernando Neves, no sentido de que o partido, o candidato, a coligação, quando sustentam a candidatura de uma pessoa que está com o registro indeferido – dificilmente se chega à eleição sem decisão, pelo menos, do Tribunal Regional Eleitoral – o ideal seria que chegasse com decisão nossa.

Mas o cidadão sabe que está com o registro indeferido, assim como a agremiação da qual faz parte e a coligação.

Então, essa doutrina que surgiu no Tribunal seria de que o candidato concorre nessas condições por sua conta e risco. Ou seja, ele concorrerá, mas poderá não ser diplomado, caso não consiga obter o registro.

Estou evoluindo no meu pensamento inicial pois, afinal, estou acompanhando o voto de Vossa Excelência.

Quero frisar que estamos respondendo à consulta feita em eleição municipal e estamos fazendo isso tendo em vista uma diplomação que ocorrerá nessa mesma eleição; não há motivo para anteciparmos as coisas e começarmos a dizer como será nas outras eleições, que são diferentes – o registro lá não começa no juiz de primeiro grau e tem peculiaridades.

Digo que, no tocante à eleição municipal, tanto faz se for condição de elegibilidade ou de inelegibilidade; nas duas hipóteses, quando se chega à decisão do TSE, já foram percorridas as três instâncias, os efeitos serão – sem prejuízo – os mesmos.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Penso que podemos votar assim: a decisão sobre registro de candidatura produz todos os seus regulares efeitos, após final pronunciamento do Tribunal Superior Eleitoral, em recurso de sua competência.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Eu não diria nem

decisão final, e, sim, pós-pronunciamento, pois pode ser que haja embargos de declaração pendentes.

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: Penso que, em tese, candidato com registro indeferido não pode ser diplomado. Essa é a questão do artigo 15; há embargos de declaração, ou não, só poderá ser diplomado quem estiver com o registro deferido.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): A decisão sobre registro de candidatura produz todos os seus regulares efeitos após pronunciamento do Tribunal Superior Eleitoral em recurso de sua competência, o que inclui os embargos. Há consenso nesse entendimento.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Penso muito no sentido de quem está indeferido.

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: Pode acontecer de candidato estar com registro indeferido, mas pendente de embargos de declaração perante este Tribunal. Ele será diplomado ou não?

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Vamos supor que o candidato teve o registro indeferido por um Tribunal Regional Eleitoral, mas não foi julgado no TSE ainda. Se este Tribunal não julgar o recurso dele até a diplomação, ele terá de ser diplomado. Trata-se de decisão de tribunal regional ainda, e teremos de nos esforçar para julgar os recursos até a diplomação. E neste ano, por exemplo, provavelmente julgaremos.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Próxima pergunta: pode diplomar-se candidato sem registro de candidatura?

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Essa indagação incita mais debate; vamos às que conflitam menos.

Por exemplo, o Ministro Arnaldo Versiani concorda que, se o cidadão estiver com o registro indeferido pelo TSE – por qualquer motivo, seja pelo artigo 15, seja por condição de elegibilidade –, deve assumir o segundo colocado, caso não tenha havido maioria de votos nulos.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Trabalharemos com as consequências depois.

Pode diplomar-se candidato sem deferimento do registro de candidatura? Não.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Por isso faço essa distinção, quase teórica – pelo menos este ano, porque tenho a justa expectativa de que o Tribunal terá apreciado todos os casos de registro até o dia 18, o dia máximo para a diplomação.

Penso que, no artigo 15, a lei refere-se a trânsito em julgado, e admitir essa execução com o acórdão do Tribunal Superior Eleitoral já é evolução, em relação à letra da lei. Agora, admitir que, sem a decisão do Tribunal Superior Eleitoral... Quantas decisões reformamos dos regionais? O candidato assume, é diplomado e, algum tempo depois, sai, se for o caso. Se o Tribunal aqui reformar a decisão regional, ou não der a ele o registro, ele sai.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Vejamos se votamos e depois trabalharemos com as consequências.

Essa pergunta, porque o Ministro Arnaldo Versiani votou nesse sentido, também votei; a Ministra Eliana Calmon não votou.

Pode se diplomar candidato sem o deferimento de registro? A resposta é não.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Senhor Presidente, voto no seguinte sentido: se se tratar de inelegibilidade, tendo em vista o que dispõe o artigo 15, digo que o candidato deve ser diplomado, desde que não haja ainda decisão do Tribunal Superior – a lei menciona trânsito em julgado. Já estou evoluindo para admitir que seja decisão do Tribunal Superior. Sem decisão do Tribunal Superior, no que diz respeito a inelegibilidade, voto no sentido de que deve haver a diplomação.

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: Mas, se ele estiver com o registro deferido, ainda que seja por juiz eleitoral, ou pelo Tribunal Regional Eleitoral, será diplomado; quanto a isso não há divergência. Apenas penso que, se até a data da diplomação estiver com o registro indeferido, pouco importa se ainda em primeira instância ou pelo Tribunal Regional Eleitoral, o candidato não será diplomado. Se tiver grande probabilidade de ter o seu recurso provido pelo Tribunal Superior Eleitoral, tomará todas as medidas no sentido de que lhe seja assegurada, cautelarmente, a diplomação.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Estou com a dificuldade da lei; a lei é clara.

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: A lei é clara apenas no sentido de que não assegura, em momento algum, que candidato com registro indeferido seja diplomado.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Mas veja o que dispõe o artigo 15 da Lei Complementar nº 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.

Ou seja, por ficção legal, antes do trânsito em julgado, não há indeferimento de registro; ele está deferido por ficção legal até o trânsito em julgado. É um efeito suspensivo total. Já estou evoluindo para admitir que, se o TSE julgou, não iremos até o trânsito em julgado, mas penso que não há como evoluir mais do que isso, pois para mim já está sendo um esforço.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): É porque a lei trata de inelegibilidade, e estamos cuidando de registro de candidatura.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Mas são as duas situações, pois o registro pode ser indeferido por inelegibilidade, analfabetismo, rejeição de contas etc. Nesses casos, surge o problema. Quando é condição de elegibilidade, estou de acordo.

Em relação ao artigo 15, já estou evoluindo para admitir assim: com a decisão do TSE, faremos a execução.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Concordo, Excelência.

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: Senhor Presidente, o processo eleitoral é dividido nessas três fases: o registro, a diplomação e o mandato. Não posso admitir que candidato seja diplomado sem ter ultrapassado a primeira fase, que é a do registro; assim como não posso admitir o exercício do mandato por alguém que não foi diplomado.

Às vezes, fico impressionado com alguns julgados do Tribunal, que dizem que a única pena que a lei eleitoral acarreta é a perda do registro, e não a perda do diploma, ou do mandato. Sem registro, ele não poderá ser diplomado e, sem diploma, não poderá exercer o mandato. O artigo 15,

ainda que diga que lhe será negado registro, ou cancelado, ou declarado nulo o diploma, se já expedido, a meu ver, não pressupõe a diplomação de alguém que não teve o seu registro deferido.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Também entendo assim.

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: Penso até que a hipótese que há é a de que algum candidato que tenha seu registro deferido seja diplomado e, posteriormente, no processo de registro, venha a perder o registro.

Então, nessa hipótese, só depois do trânsito em julgado, é que o diploma já expedido ficará cancelado.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Tem toda lógica.

Ministro Arnaldo Versiani, confirmando o voto de Vossa Excelência, eu disse no meu voto: “não é possível avançar nas fases do processo eleitoral sem que se cumpra a fase antecedente”; passei a explicar que “somente se proclama eleito o candidato registrado” – só pode ser diplomado candidato eleito candidato proclamadamente eleito; e, terceiro, disse que “só pode ser empossado aquele que foi diplomado”.

Ou seja, as fases se sucedem logicamente. Só pode ser diplomado candidato eleito, e só pode ser empossado aquele que foi diplomado. O processo avança na medida em que se cumpra satisfatoriamente cada uma das etapas anteriores.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Senhor Presidente, não discordo de nada disso. Isso é lógico. Se eu discordasse disso, estaria raciocinando de forma ilógica.

Na verdade, o Tribunal tem entendido isto, conforme acórdão de Vossa Excelência, AgRgAg nº 6.501, de 25.8.2006:

Conforme estabelece o artigo 15 da Lei Complementar nº 64/90, o exercício do mandato eletivo fica assegurado, enquanto não se der o trânsito em julgado da decisão que declara a inelegibilidade.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Mas essa lógica suscita outras consequências, igualmente lógicas.

O candidato que, mesmo destinatário da maioria dos votos – ele obteve a maioria dos votos –, não possua registro deferido, tendo seus votos provisoriamente alocados na categoria dos votos nulos, não há de ser diplomado.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Neste ponto, assevero aos eminentes ministros que tenho em mão acórdãos desta Corte dizendo que o artigo 15 assegura a diplomação, o exercício do mandato até o trânsito em julgado.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): O Ministro Arnaldo Versiani prosseguiu, e estou apenas dizendo com minhas palavras: proclama-se eleito aquele que obteve a maioria dos votos válidos, sem prejuízo de nova proclamação, caso haja deferimento do pedido de registro capaz de modificar o resultado.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Existem outras consequências: há casos em que assumirá uma pessoa que não foi eleita e outros em que terá de haver nova eleição.

Acontecerá um *tsunami* no município sem termos decidido ainda, e em um caso em que a lei expressa o trânsito em julgado. Tudo bem que o Ministro Arnaldo Versiani possua esse entendimento respeitável, mas a Corte tem entendido desde 1990 de maneira diferente.

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: A Súmula nº 1, por exemplo, é de 1992, e foi reformada em 2006.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: E Vossa Excelência ficou vencido.

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: Fiquei vencido. Quer dizer, o pensamento do ser humano vai-se evoluindo e modificando.

Penso que o maior *tsunami* que a Justiça Eleitoral pode praticar é determinar a expedição de diploma em relação a quem a própria Justiça Eleitoral reconheceu que o registro é inválido, e que os votos atribuídos a esse candidato são nulos.

Para mim, *data venia*, é manifesto contrassenso.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Vamos colocar em votação.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Mas sobre qual ponderaremos?

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Sobre a quarta questão.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Reitero: como a lei é clara ao dizer que, com o trânsito em julgado, é que se nega o registro e como a jurisprudência da Corte, há décadas, é esta, estou mudando a jurisprudência da Corte, que é a do trânsito em julgado, aceitando que se deem as consequências do indeferimento com o julgamento do Tribunal Superior Eleitoral.

O Ministro Arnaldo Versiani entende que tem de ter o registro deferido, mesmo que seja em 2º grau e sem decisão do Tribunal Superior Eleitoral. Entendo que não.

Por isso, estou com este voto.

PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: Senhor Presidente, quero fazer uma ponderação.

Esta matéria é da mais extrema relevância. Sei que é necessário que se tome decisão prontamente, por causa do processo eleitoral. E não me sinto plenamente seguro para votar neste momento, razão pela qual peço vista dos autos.

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: Senhor Presidente, as diplomações devem ocorrer até 18 de dezembro, mas, como são 5 mil municípios, cada juiz eleitoral está marcando uma data. Não sei se poderíamos – se bem que para o Tribunal Superior fica difícil recomendar que não sejam diplomados agora...

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (presidente): Já recomendamos a observância do prazo de oito dias de antecedência. Também faço uma recomendação aos Tribunais Regionais Eleitorais para que fiquem no aguardo da nossa decisão, ainda quanto à resposta à consulta transformada, providencialmente, em processo administrativo.

EXTRATO DA ATA

PA nº 20.159/PI. Relator originário: Ministro Felix Fischer. Relatora da resolução: Ministra Eliana Calmon. Interessado: Tribunal Regional Eleitoral do Piauí.

Decisão: Prosseguindo no julgamento, após o voto do Ministro Marcelo Ribeiro respondendo às indagações, pediu vista o Ministro Eros Grau.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Carlos Ayres Britto. Presentes os Srs. Ministros Eros Grau, Ricardo Lewandowski, Felix Fischer, Fernando Gonçalves, Marcelo Ribeiro, Arnaldo Versiani e o Dr. Antonio Fernando de Souza, Procurador-Geral Eleitoral.

SESSÃO DE 2.12.2008.

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: Senhor Presidente, a consulta, transformada em Processo Administrativo, diz com a interpretação a ser conferida ao artigo 224 do Código Eleitoral¹⁴ --- preceito inserido em sua Parte Quarta, Título VI, “Das Nulidades das Votações” --- combinado com o texto do § 3º do seu artigo 175¹⁵ --- inserido em sua Parte Quarta, Título V, Capítulo II, Seção IV, “Da contagem dos Votos” --- considerado o disposto nos artigos 77, § 2º¹⁶, 28¹⁷ e 29, II¹⁸ da Constituição do Brasil.

14 Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

15 “O art. 224 do Código Eleitoral incide nos casos de nulidade de votos, em virtude de cancelamento de registro ou dos próprios votos” (MS n. 3030 PB)

16 Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente.

§ 1º - A eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado.

§ 2º - Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

17 Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77.

18 Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará,

É disso que aqui se trata. Neste PA não se cogita de captação ilícita de votos (Lei n. 9.504/97, art. 41-A); nem de abuso de poder (Lei Complementar n. 64/90, art. 22, XV); nem de condutas vedadas (Lei n. 9.504/97, art. 73, § 5º), matérias relacionadas a momento diverso dos atinentes à nulidade das votações e à contagem de votos. A análise da captação ilícita de votos, do abuso de poder e de condutas vedadas não guarda relação alguma com a nulidade de voto por manifestação apolítica ou com voto em candidato inelegível ou não registrado. Os momentos do registro de candidato e da expedição de diploma não podem ser superpostos. E o PA não respeita à anulabilidade de votos, matéria de que tratavam os parágrafos do artigo 222 do Código Eleitoral, revogados pela Lei n. 4.961/66.

Vamos deixar este ponto bem vincado, para o que faço alusão ao RO em Mandado de Segurança n. 23.234-8/AM, Rel. Ministro Sepúlveda Perence, DJ 20.11.98, cuja ementa é a seguinte:

EMENTA: Eleições majoritárias: nulidade: maioria de votos nulos, como tais entendidos os dados a candidatos cujo registro fora indeferido: incidência do art. 224 C. El., recebido pela Constituição.

O art. 77, § 2º, da Constituição Federal, ao definir a maioria absoluta, trata de estabelecer critério para a proclamação do eleito, no primeiro turno das eleições majoritárias a ela sujeitas; mas, é óbvio, não se cogita de proclamação de resultado eleitoral antes de verificada a validade das eleições; e sobre a validade da eleição – pressuposto da proclamação do seu resultado, é que versa o art. 224 do Código Eleitoral, ao reclamar, sob pena da renovação do pleito, que a maioria absoluta dos votos não seja de votos nulos; as duas normas – de cuja compatibilidade se questiona – regem, pois, dois momentos lógica e juridicamente inconfundíveis da apuração do processo eleitoral; ora, pressuposto do conflito material de normas é a identidade ou a superposição, ainda que parcial, do seu objeto normativo: preceitos que regem matérias diversas não entram em conflito.

02. Vou me valer da sistematização contida no Voto Vista do Ministro Carlos Ayres Britto, que abrange as questões postas ao longo dos votos já proferidos.

atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores.

Primeira questão: *os votos nulos dados aos candidatos sem registro ou inelegíveis somam-se aos votos nulos derivados de manifestação apolítica?*

A resposta é negativa --- não se somam --- sendo unânimes, neste sentido, os votos da Ministra Eliana Calmon e dos Ministros Arnaldo Versiani, Carlos Ayres Britto e Marcelo Ribeiro. A jurisprudência a respeito está exaustivamente citada no voto do Ministro Marcelo Ribeiro.

Segunda questão: *havendo mais de 50% de votos nulos, deve a junta eleitoral proclamar eleito o candidato que obteve a maioria dos votos válidos?*

Nenhum candidato será proclamado, ou diplomado, se mais de cinquenta por cento dos votos forem originariamente nulos ou tiverem sido anulados em razão de terem sido conferidos a quem teve seu registro indeferido ou cancelado; neste caso aplica-se o artigo 224 do Código Eleitoral.

Terceira questão: *Pode a junta eleitoral proclamar o resultado da eleição quando haja candidato com registro indeferido sub judice, mas cuja votação não alcance 50% dos votos válidos?*

Este tribunal manifestou-se sobre a matéria ao editar a Resolução 22.712, que disciplinou as eleições de 2008:

Art. 150. Serão nulos para todos os efeitos os votos dados a candidatos inelegíveis ou não registrados, assim considerados aqueles que, no dia da votação, não possuírem registro, ainda que haja recurso pendente de julgamento, hipótese em que a validade do voto ficará condicionada à obtenção do registro.

Daí que, se na data da votação o candidato não tinha registro, seus votos não podem ser computados, ainda que exista recurso em tramitação. A validade desses votos fica condicionada à posterior obtenção do registro. Estabelecida a regra antes do pleito, não pode ser alterada.

Não obstante, se na data da eleição o candidato tinha registro e esse, depois, vem a ser indeferido ou cancelado, ainda assim deve ser proclamado vencedor, ser diplomado e exercer o mandato até que sobrevenha decisão que modifique o *status* existente no dia da votação, observado, quando se tratar de inelegibilidade, o disposto no artigo 15 da Lei Complementar 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.

O preceito presta acatamento, até que se dê o trânsito em julgado, à vontade do eleitor que sufragou o nome de candidato cujo registro, na data da eleição, estava deferido pela Justiça Eleitoral.

Na primeira situação o candidato sem registro permanecia na disputa *por sua conta e risco*. Na segunda, dá-se precisamente o inverso: seus votos são considerados válidos até que haja modificação do seu *status*, observando-se o trânsito em julgado quando se tratar de inelegibilidade.

Assim, à terceira indagação são conferidas duas respostas:

- a) se na data da eleição o candidato que obteve a maioria dos votos não tinha registro, não será proclamado vencedor nem diplomado, salvo a hipótese de posteriormente àquela data vir a obter o registro;
- b) no caso de o candidato estar amparado, na data da eleição, por decisão deferindo seu registro, será proclamado vencedor e diplomado, até que venha a eventualmente ser modificado o seu *status*, observando-se o trânsito em julgado quando se tratar de inelegibilidade (LC n. 64/90, art. 15).

Quarta questão: *Pode-se diplomar candidato sem registro de candidatura?*

Do quanto dito em relação à terceira questão extrai-se a resposta a ser a esta conferida. Se o candidato que obteve a maioria dos votos tinha registro deferido no dia da votação, será diplomado, sujeitando-se a decisão ulterior que modifique o seu *status*, observando-se o trânsito em julgado quando se tratar de inelegibilidade (LC n. 64/90, art. 15); neste caso aplicar-se-á o artigo 224 do Código Eleitoral. Não tendo registro de candidatura, evidentemente não poderá ser diplomado.

Quinta questão: *A partir de qual momento a decisão sobre o registro dos candidatos deve surtir os seus efeitos, acarretando, se o caso, a realização de novo pleito (art. 224 do CE)?*

Também aqui a questão há de ser examinada desde a consideração da situação existente na data da eleição, vez que esse foi o momento definido, nas instruções baixadas pelo TSE, no qual se deve aferir a situação dos candidatos cujos processos de registro ainda não estavam concluídos (os chamados candidatos *sub iudice*).

Se o candidato era titular de registro na data da votação, os votos serão considerados válidos até o trânsito em julgado da decisão que os anule.

Apenas então a vontade popular poderá ser desconsiderada. Se então não detinha registro, os votos apenas serão validados na hipótese de o registro vir a ser deferido. Uma vez validados, subsistirão até o trânsito em julgado de eventual decisão que vier a negar ou cancelar o registro, qual dispõe o artigo 15 da Lei Complementar n. 64/90.

Sexta questão: *O art. 224 da CE aplica-se ao segundo turno das votações?*

Aqui cumpre apartarmos distintas situações. Na primeira há mais de cinquenta por cento de votos nulos em decorrência de manifestação apolítica dos eleitores. Na segunda, os votos são nulos por ter sido sufragado candidato inelegível ou não registrado.

Se a nulidade decorrer de manifestação apolítica, proceder-se-á nos termos do artigo 224 do Código Eleitoral.

Se a nulidade decorrer da circunstância de terem sido dados votos a candidato inelegível ou não registrado, deverão ser refeitos os cálculos relativos ao primeiro turno para que se verifique se a nulidade atinge, ou não, mais de cinquenta por cento dos votos. Em caso afirmativo proceder-se-á nos termos do artigo 224 do Código Eleitoral, devendo ser convocada nova eleição.

Sétima questão: *Como proceder se, até a posse, mais de 50% dos votos forem dados a candidato sem registro?*

Acompanho, quanto a este ponto, os votos dos Ministros Carlos Britto e Arnaldo Versiani. O Presidente da Câmara deverá tomar posse se, até a data prevista para ela, não houver proclamação de eleito.

VOTO (ratificação)

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Senhor Presidente, inicialmente, é importante que se esclareça o posicionamento da jurisprudência deste Tribunal em relação aos temas concernentes às indagações formuladas.

Em diversas oportunidades, esta Corte já se pronunciou no sentido de ser aplicável ao processo de registro de candidatura o art. 15 da Lei Complementar nº 64/90¹⁹, que estabelece a necessidade de trânsito em julgado

¹⁹ LC nº 64/90.

da decisão que declarar a inelegibilidade do candidato. Como consequência, tem-se assegurado ao eleito a diplomação e o exercício do mandato, até que haja decisão definitiva sobre o registro.

Destaco as ementas dos seguintes julgados:

Mandado de segurança. Resolução. Novas eleições. Cargos prefeito e vice-prefeito. **Ausência de trânsito em julgado de decisão que reconhece a inelegibilidade. Registro de candidatura. Incidência do art. 15 da LC nº 64/90. Liminar. Deferimento.**

A garantia expressa no art. 15 da Lei Complementar nº 64/90 decorre da presunção de elegibilidade.

Essa presunção opera tanto quando se reconhece a inelegibilidade de uma situação anterior - no processo de registro -, como quando resulta de inelegibilidade numa situação posterior - reconhecida em processo de investigação judicial eleitoral (Lei Complementar nº 64/90, art. 22, XIV e XV).

Há necessidade de se prevenir a perturbação que decorreria de uma nova eleição, enquanto não houver o acerto judicial definitivo sobre a elegibilidade ou não.

Ordem concedida, liminar confirmada. (grifei)

(Acórdão nº 3.275/PE, DJ de 2.9.2005, rel. Min. Luiz Carlos Madeira).

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO, RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. PRECEDENTES. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ELEIÇÕES 2004. MEDIDA CAUTELAR. EFEITO SUSPENSIVO. RECURSO ELEITORAL. PROCEDÊNCIA. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO. INELEGIBILIDADE. ART. 15 DA LC 64/90. INCIDÊNCIA. NECESSIDADE DE TRÂNSITO EM JULGADO. FUNDAMENTOS NÃO INFIRMADOS.

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.

- Embargos de declaração opostos contra decisão monocrática do relator devem ser recebidos como agravo regimental.

- Conforme estabelece o art. 15 da LC 64/90, o exercício do mandato eletivo fica assegurado, enquanto não se der o trânsito em julgado da decisão que declara a inelegibilidade. Precedentes do TSE.

- Decisão agravada que se mantém pelos seus próprios fundamentos.

- Agravo regimental a que se nega provimento. (grifei)

(Acórdão nº 6.501/DF, DJ de 25.8.2006, rel. Min. Carlos Ayres Britto).

AGRAVO REGIMENTAL. DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE COM CONSEQUENTE CASSAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. NÃO-OCORRÊNCIA DO TRÂNSITO EM JULGADO. EXECUÇÃO IMEDIATA. IMPOSSIBILIDADE. ART. 15 DA LC 64/90.

1. O art. 15 da LC 64/90 assegura o exercício do mandato do eleito diplomado enquanto não houver decisão definitiva acerca de sua elegibilidade.

2. Precedentes.

3. Recurso a que se nega provimento. (grifei)

(Acórdão nº 3.414/CE, DJ de 31.10.2002, rel. Min. Sepúlveda Pertence).

ELEITORAL. REGISTRO: IMPUGNAÇÃO: Lei Complementar nº 64/90, art. 15.

I. Ação de impugnação de registro de candidato com base na Lei Complementar nº 64/90, art. 1º, I, g: aplicabilidade do art. 15, que assegura o exercício do mandato do eleito diplomado enquanto não houver decisão definitiva acerca de sua elegibilidade.

II. Precedentes do TSE.

III. Agravo regimental não provido. (grifei)

(Acórdão nº 214/MA, DJ de 29.8.2003, rel. Min. Carlos Velloso).

RECLAMAÇÃO. DECISÃO DO TSE. INDEFERIMENTO DO REGISTRO DE CANDIDATO. APLICAÇÃO DO ART. 15, DA LC Nº 64/90. (...) 3. A norma do art. 15 da LC nº 64/90 constitui exceção à regra do art. 257 do Código Eleitoral, importando dizer que, enquanto não existir decisão judicial transitada em julgado, a respeito do registro de candidato, a vontade soberana do eleitorado deve ser preservada.

[...]

(Acórdão nº 108, DJ de 30.3.2001, rel. Min. Sálvio de Figueiredo).

Reclamação. Autoridade de decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral. Hipótese que não se verifica. Lei Complementar nº 64, de 1990, art. 15. Interpretação.

1. O art. 15 da Lei Complementar nº 64, de 1990, assegura a participação dos candidatos nos pleitos eleitorais enquanto não houver transitado em julgado a decisão que declarar a sua inelegibilidade ou que lhe negar registro, ainda que este não tenha sido deferido até o momento, por alguma instância. Assegura-lhe, também e enquanto não existir decisão definitiva acerca do registro, a diplomação e o exercício do mandato.

2. Ao Poder Judiciário incumbe dar pronta solução aos processos em que se discute registro de candidaturas, coibindo procedimentos protelatórios.

3. Hipótese em que não se verifica qualquer desrespeito à autoridade de decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral.

4. Agravo a que se nega provimento. (grifei)

(Acórdão nº 112/RJ, DJ de 5.6.2001, rel. Min. Fernando Neves).

Outra tem sido, contudo, a posição da Corte quando se trata de ausência de condição de elegibilidade. Em tal hipótese, tem-se considerado

que não se aplica o disposto no art. 15 da LC nº 64/90. Nesse sentido, os seguintes acórdãos:

Recurso especial. Agravo regimental. Registro de candidatura. Pleito. Renovação. Candidato que deu causa à anulação. Participação. Impossibilidade. Processo. Art. 15 da Lei Complementar nº 64/90. Não-incidência. Decisão agravada. Fundamentos não afastados.

1. O art. 15 da Lei Complementar nº 64/90, nos processos de registro de candidatura, aplica-se apenas às hipóteses em que se discute inelegibilidade.

2. Na linha da jurisprudência consolidada neste Tribunal Superior, o candidato cassado que deu causa à anulação das eleições não pode concorrer na renovação do pleito.

Nega-se provimento a agravo regimental que não afasta os fundamentos da decisão impugnada. (grifei)

(Acórdão nº 28.116/RS, DJ de 24.8.2007, rel. Min. Caputo Bastos).

Mandado de segurança. Eleição para deputado federal. Proclamação dos resultados. Consideração de votos dados a candidato não registrado. Nulidade. Incidência do § 3º do art. 175 do Código Eleitoral, não do seu § 4º.

Se as decisões do Tribunal Regional e do Tribunal Superior Eleitoral negaram registro de candidato ao cargo de deputado federal antes da realização do pleito, seus votos são nulos, nos termos do § 3º do art. 175 do Código Eleitoral. A pertinência do § 4º só tem sentido nas eleições proporcionais, quando a negativa de registro ocorra após o pleito.

Mandado de segurança impetrado por candidato de outro partido político, que poderá beneficiar-se da declaração de nulidade dos votos. Legitimidade.

Cabe mandado de segurança para impedir a diplomação de candidato cujos votos recebidos são nulos e não se computam, também, para a legenda pela qual pretendeu registro.

O art. 15 da Lei Complementar nº 64/90 opera nos casos de reconhecimento de inelegibilidade de candidato, não quando se tratar de falta de condições de elegibilidade.

Liminar confirmada.

Segurança concedida. (grifei)

(Acórdão nº 3.112/RS, DJ de 16.5.2003, rel. Min. Luiz Carlos Madeira).

Em relação ao art. 224 do Código Eleitoral²⁰, que determina a realização de novas eleições no caso de nulidade de mais da metade dos votos, entende esta Corte que tal dispositivo se aplica também ao caso de votos dados a candidatos com registro indeferido. Transcrevo:

[...]

é firme a jurisprudência desta corte no sentido de que, para a incidência do art. 224, não importa a causa da nulidade dos votos (Acórdão nº 5.464, CE, Barros Barreto, BE 268/1.309) e, especificamente, de que, para o mesmo efeito, consideram-se nulos, a teor do art. 175, § 3º, CE, “os votos dados a candidatos inelegíveis ou não registrados”.

[...]

(Acórdão nº 13.185/MT, DJ de 13.5.93, rel. Min. Sepúlveda Pertence).

[...]

Código Eleitoral. Art. 224. Nulidade de mais da metade dos votos dados a participante sem registro. Incidência.

O § 2º do art. 77 da Constituição Federal contém critério para proclamação do eleito; o seu art. 224 expressa critério sobre a validade da eleição.

[...] (grifei)

²⁰ Código Eleitoral.

Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

(Acórdão nº 3.113/MS, DJ de 27.6.2003, rel. Min. Luiz Carlos Madeira).

[...]

2. O art. 224 do Código Eleitoral incide nos casos de nulidade de votos, em virtude de cancelamento de registro ou dos próprios votos.

Concessão. (grifei)

(Acórdão nº 3.030/PB, DJ de 25.4.2003, rel. Min. Luiz Carlos Madeira).

[...]

2. Impõe-se a realização de nova eleição no caso de o candidato que obteve mais de 50% (cinquenta por cento) dos votos válidos ter seu registro cassado [por duplicidade de filiação]. (grifei)

(Acórdão nº 3.005/SP, DJ de 1º.2.2002, rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Ainda segundo a jurisprudência da Corte, para fins da aplicação do art. 224 do Código Eleitoral, não se somam, aos votos anulados em face de indeferimento de registro, os votos nulos decorrentes de manifestação apolítica de eleitores. Nesse sentido, confirmam-se as seguintes ementas:

[...]

Para fins de aplicação do dispositivo (art. 224, CE), não se somam aos votos anulados em decorrência da prática de conduta vedada, os votos nulos por manifestação apolítica de eleitores. [...]

(Acórdão nº 6.505/MA, DJ de 29.8.2007, rel. Min. Gerardo Grossi).

[...]

3. Para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral, não se somam aos votos anulados em decorrência da prática de captação ilícita de sufrágio, os votos nulos por manifestação apolítica de eleitores. Levam-se em consideração somente os votos atribuídos ao candidato eleito e condenado em razão de ofensa ao art. 41-A da Lei nº 9.504/97.

(Acórdão nº 25.585/GO, DJ de 27.2.2007, rel. Min. Cezar Peluso).

[...]

4. **A jurisprudência deste Tribunal consagrou como válidos, mas suscetíveis de anulação posterior, decorrente da aplicação do art. 41-A da Lei nº 9.504/97, os votos obtidos por candidato infrator, por refletirem uma vontade orientada à escolha de um mandatário político.** Não se somam a estes, para fins de novas eleições, os votos nulos decorrentes de manifestação apolítica do eleitor, no momento do escrutínio, seja ela deliberada ou decorrente de erro. (grifei)

(Acórdão nº 25.937/BA, DJ de 1º.11.2006, rel. Min. José Delgado).

[...]

3. **Votos nulos não se confundem com votos anuláveis.** Estes são reconhecidos *a priori* como **válidos**, mas dados a candidato que praticou **captação ilícita** ou **abuso** do poder político e econômico durante o processo eleitoral.

4. A jurisprudência deste Tribunal consagrou como válidos, mas suscetíveis de anulação posterior, decorrente da aplicação do 41-A da Lei nº 9.504/97, os votos obtidos por candidato infrator, por refletirem uma vontade orientada à escolha de um mandatário político. Não se somam a estes, para fins de novas eleições, os votos nulos decorrentes de manifestação apolítica do eleitor, no momento do escrutínio, seja ela deliberada ou decorrente de erro. Precedentes: AgRg no MS nº 3387/RS, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ de 17.2.2006; Respe nº 19.845/GO, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 19.9.2003; Respe nº 19.759/PR, Rel. Min. Carlos Madeira, DJ de 14.2.2003.

5. Anulados menos de 50% dos votos válidos, impõe-se a posse do candidato segundo colocado, e não a aplicação do comando posto no art. 224 do Código Eleitoral.

[...] (grifei)

(Acórdão nº 25.937/BA, DJ de 1.11.2006, rel. Min. José Delgado).

Penso, quanto ao artigo 15 da Lei Complementar 64/90, que é hora de o Tribunal evoluir. Não me parece razoável, em se tratando de eleição

municipal, que se tenha de aguardar o trânsito em julgado da decisão indeferitória do registro para que sejam produzidos seus efeitos.

Registro, nessa toada, que o tema não é novo, nem a solução ora pretendida pelo Presidente da Casa, à qual me filiarei em parte. Com efeito, o Ministro Sepúlveda Pertence, nas duas oportunidades em que cumpriu mandato na Corte, sempre foi crítico da aplicação literal do artigo 15 em questão. Também os Ministros Eduardo Alckmin e Fernando Neves sustentaram teses que levariam a uma maior eficácia das decisões da Justiça Eleitoral, mesmo antes do trânsito em julgado, quando se tratasse de processo de registro.

Penso que a solução proposta pelo Presidente Carlos Britto, no sentido de se aplicar, por analogia, o artigo 216 do Código Eleitoral, é a que melhor se ajusta à realidade.

De fato, em uma eleição municipal, o feito, após apreciação da Corte Superior, terá conhecido julgamentos de três níveis de jurisdição. O caso já terá sido muito bem apreciado, sob todos os ângulos. Por outro lado, é muito raro – e as estatísticas o comprovam – que uma decisão do Tribunal Superior Eleitoral, tomada em julgamento de recurso especial, venha a ser modificada no Supremo Tribunal Federal. Pode acontecer, mas, como disse, é muito raro.

De outra aresta, quem tem experiência na Justiça Eleitoral sabe que as partes, quando diante de decisões indeferitórias de registro fundadas na existência de inelegibilidade, adotam, geralmente, comportamento processual no sentido de protelar, o quanto possível, o desfecho da causa. Assim, recursos extraordinários sem qualquer viabilidade são apresentados, seguidos de agravos de instrumento, regimentais, embargos declaratórios sucessivos, etc. Tudo com o fito de garantir o exercício – no final das contas indevido – do mandato, mesmo com o registro indeferido.

Diante desse contexto, penso que não se deve prestigiar o improvável em detrimento do provável. A exceção em prejuízo da regra. O fato é esse: pouquíssimos recursos extraordinários são providos, quando atacando decisão do TSE adotada em julgamento de recurso especial. Permitir que o cidadão que tenha o registro de candidatura indeferido seja diplomado, assuma o cargo e o exerça, mesmo após o julgamento do Tribunal Superior Eleitoral, não me parece razoável.

Sob outra ótica, não chego à solução adotada por Vossa Excelência e pelos e. Ministros Arnaldo Versiani e Eros Grau. Penso que, para se dar

efeito ao indeferimento do registro, deve haver decisão do TSE. Deve-se levar em conta que a proposta que ora adoto já significa um avanço em relação à jurisprudência da Corte, que sempre foi no sentido de que, face ao disposto no artigo 15 em tela, apenas após o trânsito em julgado é que se negaria o registro.

Não se pode, a meu ver, ignorar os anos de jurisprudência consolidada nesse sentido, ou seja, de que o artigo 15 da LC 64/90 se aplica ao processo de registro e que garante, por isso, diplomação, posse e exercício do cargo até que transite em julgado a decisão que negar o registro.

Acresce que, em se tratando de mandato obtido nas urnas, não me parece aceitável que, sem um pronunciamento que seja do TSE, se possa dar eficácia plena a decisões de regionais ou do juiz singular – esse é o ponto de minha divergência. Entendo que tanto nas condições de elegibilidade quanto na inelegibilidade, para que produza todos os efeitos a decisão indeferitória, deve haver decisão do Tribunal Superior Eleitoral. Não digo que tenha de haver uma decisão de mérito, prolatada pelo Tribunal.

Tenho tal entendimento mesmo em relação aos registros indeferidos por falta de condição de elegibilidade. Aplico, por analogia, também a tais casos, o artigo 216 do Código Eleitoral. Não se deve esquecer que a execução da decisão indeferitória do registro acarreta consequências graves. Pode ser diplomado e empossado o segundo lugar, que poderá ter que deixar o cargo se houver modificação da decisão; pode ser necessária a realização de novas eleições, que, em caso de reforma da decisão indeferitória, podem ser tidas como inválidas; pode assumir interinamente o presidente do órgão legislativo, o que só deve ocorrer excepcionalmente etc.

Assim, parece-me prematuro admitir que uma decisão indeferitória de registro seja executada sem ao menos a chancela do TSE. Assinale-se, ainda nesse diapasão, que, segundo a Resolução 22.579, relativa ao Calendário Eleitoral, aprovado por esta Corte, o dia 25 de setembro deste ano seria a

1. Data em que todos os recursos sobre pedidos de registro de candidatos devem estar julgados pelo Tribunal Superior Eleitoral e publicadas as respectivas decisões (Lei Complementar nº 64/90, art. 3º e seguintes).

Vê-se, pela norma aprovada, que a Corte jamais pensou em executar decisão indeferitória de registro antes do julgamento pelo TSE. O que se

imaginou foi que todos os recursos estariam julgados dez dias antes da eleição.

Desse modo, acompanho o voto do Ministro-Presidente, divergindo, apenas, quanto ao momento em que se pode emprestar eficácia à decisão indeferitória do registro: para mim, seja a ausência de condição de elegibilidade, seja a existência de inelegibilidade o fundamento para o indeferimento, a decisão só terá eficácia plena, ensejando todas as consequências, após a apreciação do recurso pelo TSE.

Entendo, portanto, que as indagações devem ser respondidas da seguinte forma:

1. O candidato que obteve mais de 50% dos votos válidos e que esteja com o seu registro indeferido, em razão de ausência de condição de elegibilidade ou existência de inelegibilidade, não deverá ser proclamado eleito e diplomado se a decisão indeferitória houver sido adotada ou confirmada pelo TSE. Se a diplomação ocorrer antes que a Corte Superior se manifeste sobre o pedido de registro, deverá ser diplomado o eleito, mesmo com o registro indeferido. Julgado o recurso pelo TSE, se a decisão for desfavorável àquele que foi diplomado, tal decisão deverá gerar as consequências naturais.

2. Na hipótese do item anterior, após a decisão do TSE no sentido de indeferir o registro, deverá ser aplicado, de imediato, o disposto no art. 224 do Código Eleitoral, realizando-se novas eleições. Nessa hipótese, deverá assumir interinamente o cargo o Presidente da Câmara Municipal.

3. Não tendo o candidato, eleito, mas com o registro indeferido por decisão do TSE, obtido mais de 50% dos votos válidos, deverá ser proclamado eleito e diplomado o segundo colocado no pleito, sem prejuízo de possível modificação da situação, caso o primeiro colocado tenha o seu registro deferido posteriormente. Se a diplomação ocorrer antes da decisão do TSE, deverá o eleito, mesmo com o registro indeferido, ser diplomado, observando-se o que dito por ocasião da resposta ao item 1.

4. Nos municípios com mais de 200 mil eleitores, cujo candidato vencedor do pleito majoritário tenha seu registro indeferido pelo TSE, deverá ser observada a votação obtida no primeiro turno, para efeito da aplicação do disposto nos itens anteriores. Nessa hipótese, deverá ser considerada a votação dos demais candidatos, para fins de verificar se haverá, ou não, necessidade de realização de novo segundo turno entre os dois primeiros colocados.

5. Os votos dados a candidatos com registro indeferido são considerados nulos. Tais votos, contudo, não se somam aos votos nulos resultantes da dita manifestação apolítica dos eleitores, para os fins do art. 224 do Código Eleitoral.

É como voto.

VOTO (retificação)

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: Senhor Presidente, se Vossa Excelência me permitir, vou alterar minha resposta.

A quarta pergunta é a seguinte: *Pode-se diplomar candidato sem registro de candidatura?* Na resposta à pergunta, considere a hipótese de que o candidato tinha o registro deferido. Como a pergunta se refere a candidato sem registro, ele não tem o registro deferido, então a minha resposta é não.

O SENHOR MINISTRO MARCELO RIBEIRO: Minha resposta é negativa, desde que haja decisão do Tribunal Superior Eleitoral. Se não houver decisão, a resposta é afirmativa. Eu só admito a execução da decisão indeferitória, vamos dizer assim, após algum julgamento da Corte Superior.

VOTO (aditamento)

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: Senhor Presidente, em virtude dos debates ocorridos na sessão do último dia 2.12.2008, a propósito da interpretação do art. 15 da Lei Complementar nº 64/90, julgo oportuno fazer algumas considerações.

O citado artigo preceitua que:

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.

Sempre foi dificultosa a interpretação desse dispositivo pelo Tribunal, estando essa interpretação muito longe de ser pacífica ou tranquila ao longo

de todo o período de vigência, cuja origem, inclusive, remonta ao ano de 71 (art. 17 da anterior Lei de Inelegibilidades – Lei Complementar nº 5).

Embora, em sua maior parte, a jurisprudência do Tribunal tenda a aplicá-lo aos casos tanto de registro, quanto de diplomação, entendendo que, em regra, enquanto não transitada em julgado a decisão que declara a inelegibilidade, permanece eficaz o registro, o que asseguraria ao candidato o direito de ser diplomado e de exercer o respectivo mandato (v.g., Recursos Especiais Eleitorais nºs 11.488, de 93, e 13.854, de 94; e Recurso no Mandado de Segurança nº 2.159, de 96), todavia, nem sempre foi assim.

No julgamento do Agravo Regimental na Reclamação nº 36, por exemplo, esta Corte decidiu que o art. 15 somente se aplicaria, estritamente, às hipóteses de declaração de inelegibilidade, mas, não, às de registro de candidatura, porque nesses não se declara a inelegibilidade; apenas se defere, ou não, o pedido de registro.

Essa interpretação foi reafirmada em 99 (Mandado de Segurança nº 2.768), e em 2000 (Agravo Regimental na Medida Cautelar nº 703).

A partir de 2001, entretanto, o Tribunal passou (ou voltou) a entender que, em não havendo decisão transitada em julgado sobre a inelegibilidade, o candidato eleito deveria ser diplomado (Agravo Regimental na Reclamação nº 114), o que se manteve, também, em 2002 (Agravo Regimental no Agravo nº 3.414 e Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 19.556).

Já no ano de 2004, o Tribunal restringiu a aplicação desse artigo apenas aos casos de inelegibilidade, não a estendendo aos de falta de alguma condição de elegibilidade, por exemplo, se ausente filiação partidária oportuna (Mandado de Segurança nº 3.112).

Essa última tem sido, hoje em dia, a interpretação prevalecente (Agravo Regimental no Agravo nº 6.501, de 2006, e Agravo Regimental na Medida Cautelar nº 2.181, de 2007).

Em suma, a interpretação atual distingue as hipóteses de inelegibilidade e de condição de elegibilidade: se o candidato tem o registro indeferido por inelegibilidade, mas essa decisão ainda não transitou em julgado, ele deve ser diplomado e exercer o mandato até o trânsito em julgado; se

o indeferimento do registro ocorre por falta de condição de elegibilidade (v.g., analfabetismo, ausência de filiação partidária, ou de quitação eleitoral, etc.), o candidato não deve ser diplomado, mesmo que a decisão ainda não tenha transitado em julgado.

Penso, com a devida vênia, que a melhor interpretação do art. 15 é a que lhe deu o Ministro Néri da Silveira, por ocasião do citado julgamento no Agravo Regimental na Reclamação nº 36, lembrado pelo Presidente, Ministro Carlos Ayres Britto, em seu voto.

Para Sua Excelência, o Ministro Néri da Silveira:

(...) o dispositivo tem que ser compreendido exatamente como está escrito: se declarada a inelegibilidade, e já houver registro, que este seja cassado; se houver diplomação, que ela seja anulada.

*Aqui, a fase de discussão é em torno do registro ainda, e foi com esse registro provisório que ele concorreu e sagrou-se vitorioso. Não se discute cassação de diploma, mas cassação de registro. **Se a fase do registro não estava concluída, não havia direito líquido e certo a ser diplomado**, mas um direito líquido e certo a não ter cassado o seu registro. Ele continua com seu registro eficaz, até que ocorra decisão definitiva sobre essa matéria. Se o Supremo Tribunal Federal, suponhamos, mandar subir o recurso extraordinário, dele conhecendo e dando-lhe provimento, aí sim se consolida o registro e surge o pressuposto à diplomação. **Não cabe dar ao art. 15, da Lei Complementar nº 64/90, uma consequência de autorizar, em favor de quem está perdendo, abra-se a fase nova, dentro do processo eleitoral.** (...)*

*Creio que, realmente, a diplomação não pode acontecer, porque ela pressupõe registro hígido; **não pode ser feita a diplomação de um candidato quando o seu registro está com uma decisão desfavorável**; o registro não está ainda cassado definitivamente, porque não é eficaz a decisão de cassação. Mas esse registro já está, em princípio, na instância eleitoral, anulado. Ele ainda não perdeu sua eficácia para certos efeitos, pois resta expectativa de que se possa reverter a decisão da Justiça Eleitoral. Mas **isso, por si só, não autoriza as instâncias eleitorais a prosseguirem no processo eleitoral, diplomando quem já teve seu registro considerado ilegítimo**, embora em decisão ainda não transita em julgado. É exato que o dispositivo invocado é aplicável (LC nº 64/90, art. 15), mas pressupõe que as etapas anteriores estejam aperfeiçoadas; e, no caso, a etapa concernente ao registro do candidato, que o mandado de segurança autorizou fosse diplomado, esse registro está numa situação desfavorável, porque com a decisão do Tribunal Superior Eleitoral contrária a ele. (D.m.).*

De fato, nem o art. 15, nem qualquer outro dispositivo da legislação eleitoral, autorizam a diplomação do candidato que não está com o seu registro deferido, ou melhor, que está com o seu registro indeferido, seja por

inelegibilidade, seja por falta de condição de elegibilidade. Por consequência, esse candidato não está eleito, pois os votos que lhe foram atribuídos são nulos, para todos os efeitos (art. 175, § 3º, do Código Eleitoral).

O referido artigo, a meu ver, apenas assegura a intangibilidade das duas fases – registro e diplomação – dentro delas próprias, não podendo passar-se à fase seguinte – da diplomação –, quando a fase anterior – do registro – não se aperfeiçoou, com o deferimento, ainda que provisório, do registro. E muito menos quando esse estiver indeferido, mesmo que *sub judice*.

Assim, quando se refere relativamente à fase de registro, há que, transitada em julgado a decisão, ser “*negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito*”; ou, se a fase for a da diplomação, “*declarado nulo o diploma, se já expedido*”.

A rigor, o disposto no art. 15, quanto à fase de registro, já se encontra devidamente incorporado, não só na jurisprudência, como especialmente nas resoluções do Tribunal, quando, ao se assegurar a eficácia do registro até o trânsito em julgado da decisão, se permite ao candidato permanecer nessa condição até o final da eleição.

Para as eleições de 2008, por exemplo, dispôs o art. 43 da Res.-TSE 22.717/2008:

O candidato que tiver seu registro indeferido poderá recorrer da decisão por sua conta e risco e, enquanto estiver *sub judice*, prosseguir em sua campanha e ter seu nome mantido na urna eletrônica, ficando a validade de seus votos condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior.

Isso significa que, na fase de registro, e apenas nela – de acordo com o art. 15 –, o registro do candidato só será negado, ou cancelado, se já tiver sido feito, após o trânsito em julgado da decisão que declarar a inelegibilidade, o que autoriza o candidato a praticar todos os atos na condição de registrado.

Essa condição de candidato registrado, no entanto, somente perdura até a data das eleições, porque, com a realização destas se encerra a participação do candidato, dando lugar aos eleitos, ou aos não-eleitos.

Creio que se pode considerar essa fase do registro como uma fase pró-

candidato, em que todos os registros hão de ser admitidos até a realização do pleito, de sorte a não impedir que os candidatos possam vir a ser prejudicados, caso o registro venha a ser deferido posteriormente.

O mesmo não se pode dizer, porém, da fase da diplomação. Essa há de ser tida como uma fase, essencialmente, pró-sociedade, em que apenas devem ser diplomados aqueles que estejam com o seu registro deferido, com aptidão, portanto, para o exercício do mandato, seja por não incidirem em nenhuma causa de inelegibilidade, seja por preencherem todas as condições de elegibilidade.

Afinal, quem é inelegível, isto é, não elegível, ou assim está sendo considerado por decisão da Justiça Eleitoral, não pode ser eleito. E não pode mesmo ser eleito aquele que não recebe votos válidos, visto que serão nulos, *“para todos os efeitos, os votos dados a candidatos inelegíveis ou não registrados”* (§ 3º, do art. 175, do CE).

Admitir a diplomação de candidato não registrado é o mesmo que validar, ainda que temporariamente, a nulidade do voto, o que configura uma contradição em si mesma, com a devida vênia.

Não me impressiona o argumento de que é preferível diplomar-se o candidato não registrado, autorizando-lhe, inclusive, o exercício do mandato, porque ele teria sido eleito pela vontade popular e essa deveria ser prestigiada até o trânsito em julgado da decisão que indeferiu o registro.

Antes de mais nada, não me parece que a vontade popular será mais, ou menos, prestigiada com o aguardo do trânsito em julgado da decisão que declarar a inelegibilidade do candidato.

Depois, esse argumento, a meu ver, ao revés, somente estimula o lançamento de candidaturas, sabida ou presumivelmente, inviáveis do ponto de vista eleitoral, conturbando, visivelmente, a escolha do eleitorado.

Ademais, a pretexto de se prestigiar a vontade popular, o que se estaria fazendo, em verdade, é provocar o próprio descrédito da decisão da Justiça Eleitoral, quando a sua competência é, exatamente, a de zelar pelo cumprimento da legislação eleitoral.

Finalmente, no meu voto anterior, procurei tratar das consequências da não-diplomação do candidato que esteja com o seu registro indeferido,

dependendo de ter a nulidade da votação do respectivo candidato superado, ou não, a metade da votação válida.

O voto do Presidente, Ministro Carlos Ayres Britto, contudo, me fez repensar uma dessas consequências, qual seja, a de não realizar novas eleições imediatamente, quando anulada mais da metade da votação válida, se ainda pender de recurso eventual decisão de registro de candidatura, em especial daquele que deu causa à anulação.

Assim como S. Exa., também estou a entender, agora, que, se houver decisão do Tribunal Superior Eleitoral de indeferir o pedido de registro, essa haverá de ser de logo cumprida, com a realização imediata de novas eleições, se contaminada mais da metade da votação válida.

Por isso, em resumo, entendo que as consequências da não-diplomação do candidato não registrado serão estas:

1ª) se a nulidade não atingir mais da metade da votação válida, será diplomado o candidato que tiver sido eleito com essa, excluídos os não registrados;

2ª) se a nulidade atingir mais da metade da votação válida e se já houver decisão do Tribunal Superior Eleitoral de indeferir o pedido de registro, deverão ser realizadas novas eleições imediatamente; caso não haja, ainda, decisão do Tribunal, não se realizarão, por ora, novas eleições;

3ª) se, à data da posse do prefeito e do vice-prefeito, não houver candidato diplomado, caberá ao Presidente da Câmara Municipal assumir e exercer o cargo de prefeito, até que sobrevenha decisão favorável no processo de registro, ou, se já encerrado esse, que se realizem novas eleições.

PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA: Senhor Presidente, peço vista dos autos.

EXTRATO DA ATA

PA nº 20.159/PI. Relator originário: Ministro Felix Fischer. Relatora da resolução: Ministra Eliana Calmon. Interessado: Tribunal Regional Eleitoral do Piauí.

Decisão: Prosseguindo no julgamento, após os votos da Ministra Eliana Calmon e dos Ministros Arnaldo Versiani, Carlos Ayres Britto (presidente), Marcelo Ribeiro e Eros Grau respondendo aos questionamentos, pediu vista o Ministro Joaquim Barbosa quanto ao item que trata da aplicação do artigo 224 do Código Eleitoral ao segundo turno de votações e, também, quanto ao procedimento a ser adotado, até a posse, nos casos em que mais de 50% dos votos forem dados a candidato sem registro.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Carlos Ayres Britto. Presentes os Srs. Ministros Joaquim Barbosa, Eros Grau, Felix Fischer, Fernando Gonçalves, Marcelo Ribeiro, Arnaldo Versiani e o Dr. Antonio Fernando de Souza, Procurador-Geral Eleitoral.

SESSÃO DE 9.12.2008.

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA: Senhor Presidente, a Presidente do TRE/PI submete à Eg. Corte do TSE a seguinte consulta:

- 1 - Mesmo em havendo mais de cinquenta por cento de votos nulos no município, deve a junta eleitoral proclamar eleito o candidato que obteve a maioria dos votos válidos, não computados os votos nulos e os votos em branco, nos termos do art. 29, II c/c o art. 77, § 2º da Constituição Federal?
- 2 - Em caso de resposta negativa, na indagação anterior, aplica-se à hipótese o art. 224 do Código Eleitoral, realizando-se novas eleições?
- 3 - Em sendo desprovidos os recursos interpostos pelos candidatos a cargo majoritário que concorreram ao pleito na condição de candidatos 'sub judice' (com pedido de registro indeferido pelo Juiz Eleitoral e decisão mantida pelo TRE, mas com recurso pendente de julgamento no TSE), os votos nulos provenientes da votação auferida por esses candidatos se somam aos votos nulos resultantes da manifestação apolítica dos eleitores (digitação em número de candidato inexistente, voluntariamente ou por equívoco) para os fins do art. 244 do Código Eleitoral?

A eminente Ministra Eliana Calmon, em substituição ao relator originário, proferiu o seguinte voto:

1ª) respondeu afirmativamente à primeira indagação relatora,

2ª) julgou prejudicada a segunda e

3ª) respondeu negativamente à segunda.

3. Sobreveio, então, pedido de vista do Ministro Arnaldo Versiani, que, em seu voto, e que de forma didática, ampliou os questionamentos a serem respondidos neste procedimento administrativo. Questionamentos que foram assim postos e respondidos por Sua Excelência:

1) Deve a junta eleitoral, nas eleições majoritárias, proclamar eleito o candidato que obteve a maioria dos votos válidos, não computados os nulos e os brancos, quando não houver candidatos com registro indeferido, ou, se houver, quando os votos dados a esses candidatos não forem superior a 50% (cinquenta por cento) da votação válida;

2) Não deve a junta eleitoral, nas eleições majoritárias, proclamar eleito o candidato que obteve a maioria da votação válida, quando houver votos dados a candidatos com registros indeferidos, mas com recursos ainda pendentes, cuja nulidade for superior a 50% (cinquenta por cento) da votação válida, o que poderá ensejar nova eleição, nos termos do art. 224 do Código Eleitoral;

3) Em não sendo deferidos os pedidos de registro dos candidatos a cargo majoritário, os votos nulos dados a esses candidatos não se somam aos votos nulos resultantes da manifestação apolítica dos eleitores, para os fins do art. 224 do Código Eleitoral;

4) Se a nulidade dos votos dados a candidatos com registro indeferido for superior a 50% (cinquenta por cento) da votação válida, deve ser realizada nova eleição, de acordo com o art. 224 do Código Eleitoral, mas apenas quando transitarem em julgado as decisões relativas ao pleito majoritário, que puderem definir a nulidade da eleição;

5) Se houver segundo turno e dele participar candidato que esteja *sub judice* e que venha a ter o seu registro indeferido posteriormente, caberá a junta eleitoral verificar se, com a nulidade dos votos dados a esse candidato no primeiro turno, a hipótese é a de realizar novo segundo turno, com os outros dois candidatos mais votados no primeiro turno, ou a de considerar eleito o mais votado no primeiro turno; se a hipótese for a de realização de novo segundo turno, ele deverá ser realizado

imediatamente, inclusive com a diplomação do candidato que vier a ser eleito;

6) Não poderá ser diplomado nas eleições majoritárias o candidato que estiver com o seu registro indeferido;

7) Se até a data da posse do prefeito e do vice-prefeito não houver candidato proclamado eleito e apto a ser diplomado, caberá ao Presidente da Câmara Municipal assumir e exercer o cargo de Prefeito, até que sobrevenha decisão favorável no processo de registro, ou, se já encerrado esse, se realizem novas eleições”.

O Ministro Carlos Ayres Britto, Presidente, pediu vista em 13.11.2008, levou o processo a julgamento na sessão de 25.11.2008 e assim respondeu as questões:

1ª PERGUNTA: OS VOTOS NULOS DADOS AOS CANDIDATOS SEM REGISTRO OU INELEGÍVEIS SOMAM-SE AOS VOTOS NULOS DERIVADOS DE MANIFESTAÇÃO APOLÍTICA?

1.1 Entendo que **não**, pois não se pode somar grandezas ontologicamente distintas. Coisas heterogêneas. O voto propriamente nulo revela, em geral (excepcionado o erro), uma dada vontade do eleitor em não sufragar nenhum dos candidatos, em vocalizar um protesto contra a política ou, até mesmo, contra o voto obrigatório. Trata-se, portanto, de legítima expressão da vontade soberana do eleitor. Vontade, contudo, que não é direcionada a nenhum dos postulantes a cargo eletivo e que, portanto, assim é de ser recebida e considerada.

1.2 De outro lado, o voto dado a candidato que concorreu, participou de atos de propaganda eleitoral e constou da urna eletrônica, é voto intencionalmente orientado para um específico candidato. Candidato aparentemente apto a receber o sufrágio, mas cujo registro a Justiça Eleitoral jamais deferiu ou confirmou. Situação que não se confunde com aquela em que o eleitor deliberadamente opta por anular o seu voto.

1.3 Explico melhor: no primeiro caso, há uma propositada desvalia na vontade eletiva do eleitor soberano, que não é dirigida a nenhum

dos concorrentes, ou que é contra todos eles. No segundo, há uma desvalia no destinatário, que não pode receber os votos que lhe foram conferidos.

1.4 Diante de tão substanciais diferenças, entendo que o respeito à vontade soberana do eleitor impõe o óbvio: cada categoria de voto recebe tratamento em apartado, especialmente para fins de incidência, ou não, do art. 224 do CE.

1.5 Por tais fundamentos, tenho que **o banco dos votos propriamente nulos (natinulos, entenda-se) não se soma ao banco dos votos que vieram a ser anulados por efeito de decisão negativa do registro de candidatura** (§ 3º do art. 175 do CE). Na linha, aliás, da atual jurisprudência da Casa^{21[1]} e dos votos proferidos pela Ministra Relatora, Eliana Calmon, e pelo Ministro Arnaldo Versiani.

2ª PERGUNTA: HAVENDO MAIS DE 50% DE VOTOS NULOS, DEVE A JUNTA ELEITORAL PROCLAMAR ELEITO O CANDIDATO QUE OBTIVE A MAIORIA DOS VOTOS VÁLIDOS?

2.1 De saída, averbo que o § 3º do art. 175 do Código Eleitoral estabelece que: “*Serão nulos, para todos os efeitos, os votos dados a candidatos inelegíveis ou não registrados*”. Já o art. 224 do Código Eleitoral, ele dispõe que “*Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do País nas eleições presidenciais (...), do Município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 a 40 dias*”^{22[2]}.

2.2 Pois bem, nesta ampla moldura, e tendo em vista que este Tribunal Superior Eleitoral já assentou que, para fins de incidência do art. 224, pouco importa a causa da nulidade dos votos^{23[3]}, tenho que, **se o candidato sem registro, ele próprio, houver obtido mais de 50% dos votos válidos, então não deve a junta eleitoral proclamar resultado. Deve, isto sim, julgar prejudicadas as demais votações**

21 [1] MS 3.438, Rel. Min. José Delgado; AgRgMS 3.387, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros; Respe 19.845, Rel. Min. Carlos Velloso; Respe 19.759, Rel. Min. Carlos Madeira; AgRgREspe 25.585, Rel. Min. Cezar Peluso; AgRgAG 6.505, Rel. Min. Gerardo Grossa, vg.

22 [2] A esse respeito, conferir MS 2.634, Rel. Min. Eduardo Ribeiro; Respe 10.989, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; MS 3.100, Rel. Min. Sepúlveda Pertence.

23 [3] Respe 4020, Rel. Min. Barros Barreto; Respe 10989, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Conferir, também, MS 601, Rel. p/ acórdão Min. José Guilherme Villela (caso “Capelinha”).

e comunicar imediatamente ao Tribunal Regional Eleitoral para que este, nos termos do art. 224, marque novas eleições no prazo de 20 a 40 dias. Isso porque, segundo já decidido por este TSE^{24[4]} e pelo próprio STF^{25[5]}, o art. 224 estabelece verdadeira “condição de eficácia” das eleições. E se elas, eleições, não podem produzir os seus regulares efeitos, ante a nulidade de 50% mais 1 dos votos, então não se pode cogitar de proclamação de eleitos. O que prestigia a manifestação de vontade de mais da metade dos eleitores da circunscrição. Conciliando-se, então, o princípio da soberania popular com o critério de majoritariedade que é inerente à democracia.

2.3 Uma outra opção: as duas categorias de votos nulos não se somam, já foi dito. Hão de ser consideradas de *per se*. Mas **se qualquer delas, sozinha, alcança 50% mais um dos votos, então é de se convocar nova eleição.** Isto para que nenhum candidato a chefe do Poder Executivo se eleja contra a deliberada vontade soberana do corpo eleitoral de uma dada circunscrição federada. Com o que, reitero, conciliam-se os princípios da democracia (a pressupor a majoritariedade) e da soberania popular (a exigir o respeito à vontade soberana do eleitor).

2.4 Neste ponto, pois, divirjo da Relatora e acompanho o Ministro Versiani.

3. Uma outra pergunta que necessariamente decorre da primeira: Pode a junta eleitoral proclamar o resultado da eleição quando haja candidato com registro indeferido *sub judice*, mas cuja votação não alcance 50% dos votos válidos?

3.1 Não sendo o caso de incidência do art. 224 do Código elei-

24 ^[4] MS 2.624, Rel. Min. Eduardo Ribeiro. Conferir, também, Acórdão 13185

25 ^[5] RMS 23.234, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, assim ementado:

“Eleições majoritárias: nulidade: maioria de votos nulos, como tais entendidos os dados a candidatos cujo registro fora indeferido: incidência do art. 224 do Código Eleitoral, recebido pela Constituição.

O art. 77, § 2º da Constituição Federal, ao definir a maioria absoluta, trata de estabelecer critério para a proclamação do eleito, no primeiro turno das eleições majoritárias a ela sujeitas; mas, é óbvio, não se cogita de proclamação de resultado eleitoral antes de verificada a validade das eleições; e sobre a validade da eleição – pressupostos da proclamação do seu resultado, é que versa o art. 224 do Código Eleitoral, ao reclamar, sob pena da renovação do pleito, que a maioria absoluta dos votos não seja de votos nulos; as duas normas – de cuja compatibilidade se questiona – regem, pois, dois momentos lógica e juridicamente inconfundíveis da apuração do processo eleitoral; ora, pressuposto do conflito material de normas é a identidade ou a superposição, ainda que parcial, do seu objeto normativo: preceitos que regem matérias diversas não entram em conflito”.

toral, pois os votos passíveis de nulidade não ultrapassam 50% dos votos válidos, pode a Junta Eleitoral proclamar o resultado da eleição. Isto sem prejuízo de nova proclamação, caso posterior deferimento de registro altere o resultado final do pleito. No que também concordo com o Ministro Versiani.

4ª PERGUNTA: PODE-SE DIPLOMAR CANDIDATO SEM REGISTRO DE CANDIDATURA?

4.1 Assim como o Ministro Versiani, entendo que não. Não é possível avançar nas fases do processo eleitoral sem que se cumpra a fase antecedente. Explico: somente se proclama eleito candidato registrado. E só pode ser diplomado candidato proclamadamente eleito. Só podendo ser empossado aquele que foi diplomado. O processo apenas avança na medida em que se cumpram satisfatoriamente cada uma das anteriores etapas. É dizer: o candidato que, mesmo destinatário da maioria dos votos, não possua registro deferido, tendo seus votos provisoriamente alocados na categoria dos “*votos nulos*”, não é de ser diplomado. Proclama-se eleito aquele que obteve a maioria dos votos válidos, sem prejuízo de nova proclamação, caso haja deferimento do pedido de registro capaz de modificar o resultado^{26[6]}.

26 [6] A esse respeito, pertinentes as observações do Ministro Néri da Silveira, no julgamento do AgRgRcl 36:

“Não cabe dar ao art. 15 da Lei Complementar nº 64/90 uma consequência de autorizar, em favor de quem está perdendo, abra-se a fase nova, dentro do processo eleitoral (...). Creio que, realmente, a diplomação não pode acontecer, porque ela pressupõe registro hígido.; não pode ser feita a diplomação de um candidato quando o seu registro está com uma decisão desfavorável; o registro ainda não está cassado definitivamente, porque não é eficaz a decisão de cassação. Mas esse registro já está, em princípio, na instância eleitoral, anulado (...). Mas isso não autoriza as instâncias eleitorais a prosseguirem no processo eleitoral, diplomando quem já teve seu registro considerado ilegítimo, embora em decisão ainda não transita em julgado....”

Também nessa linha foi o voto proferido pelo Ministro Fernando Neves que, no julgamento do MS 3.100, reviu posicionamento anteriormente externado na AgRGRcl 112:

“Se o candidato disputou sem registro, tanto por lhe ter sido negado ou cancelado quanto por ter sido cassado, não está apto a exercer o cargo em disputa ainda que tenha recebido a maioria dos votos. Depende do provimento do recurso, isto é, da reforma da decisão que lhe foi contrária.

Julgado o AgRgRcl 112, nas eleições de 2000, entendi que o art. 15 da Lei Complementar nº 64/90 assegurava não só a presença nas urnas como o exercício do mandato até o trânsito em julgado da decisão, conforme os precedentes deste Tribunal – e essa foi uma decisão unânime àquela época.

Mas, as ponderações apresentadas já antes e hoje repetidas pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence levaram-me a repensar o tema e chegar a uma posição, que assim expus e que já procurei adiantar em resoluções, em decisões administrativas, ressaltando que a presença do nome do candidato na urna eletrônica

5ª PERGUNTA: A PARTIR DE QUAL MOMENTO A DECISÃO SOBRE O REGISTRO DOS CANDIDATOS DEVE SURTIR OS SEUS EFEITOS, ACARRETANDO, SE FOR O CASO, A REALIZAÇÃO DE NOVO PLEITO (ART. 224 DO CE)

5.1 Nesse ponto, VOU DIVERGIR, RESPEITOSAMENTE, DO MINISTRO VERSIANI. Para Sua Excelência, **apenas a decisão trânta sobre o registro de candidatura é que desencadeia todos os seus efeitos regulares** (com a declaração de nulidade dos votos recebidos, com a eventual diplomação dos eleitos ou com a possível convocação de novas eleições ou de novo segundo turno). No que parece haver aplicado ao caso o que dispõe o art. 15 da LC 64/90, assim redigido: “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”.

5.2 Tenho para mim, entretanto, que mencionada norma legal não se aplica ao caso. Ali, cuida-se do trânsito em julgado de decisão que declara inelegibilidade. E o fato é que a ação de impugnação de registro de candidatura não tem por objeto a declaração de inelegibilidade, mas, isto sim, a negativa do *status* de candidato a determinada pessoa. Este o seu objeto, repita-se. Eventual inelegibilidade do concorrente só é de ser aferida incidentalmente, como fundamento necessário à apreciação do pedido (causa de pedir), mas nunca se constituirá no objeto da ação^{27[7]}.

5.3 Esse, aliás, o posicionamento do Ministro Eduardo Alckmin, que, no AgRgRcl 36, afastou a incidência do art. 15 da LC 64/90, por entender que “a decisão quanto a registro de candidatura não declara inelegível o candidato, decidindo apenas incidentalmente a questão”.

e o prosseguimento da propaganda eleitoral se dão por sua conta e risco, bem como do partido político ou da coligação pela qual concorre.

Se é necessário assegurar eficácia de recurso interposto, tendo em vista a possibilidade de seu provimento, não é possível, por outro lado, deixar de atribuir efeito à decisão recorrida enquanto não for modificada.

Portanto, se o candidato não tem registro no momento da votação, depende de sua concessão ou restabelecimento, para que possa ser diplomado, ainda que tenha obtido votos suficientes para tanto”.

27 [7] É por esse motivo que não faz coisa julgada a inelegibilidade incidentalmente reconhecida em processo de registro de candidatura. Nesse sentido, Respe 14.269, Rel. p/ acórdão Ministro Eduardo Ribeiro.

5.4 De mais a mais, isso geraria um paradoxo^{28[8]}. Explico: nos recursos contra a expedição de diploma, em que se busca a revogação desse título jurídico, basta pronunciamento deste Tribunal Superior Eleitoral para que a decisão possa produzir todos os seus efeitos, inclusive com a retirada do poder daquele que está a exercer seu mandato (art. 216 do CE). Logo, seria mesmo estranho que a decisão que cassa diploma possa produzir efeitos após pronunciamento do TSE e que a decisão que nega registro passe a depender do trânsito em julgado.

5.5 Nessa contextura, aplico ao caso, por analogia, o art. 216 do CE, e determino QUE A DECISÃO SOBRE REGISTRO DE CANDIDATURA PRODUZA TODOS SEUS REGULARES EFEITOS APÓS FINAL PRONUNCIAMENTO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, EM RECURSO DE SUA COMPETÊNCIA.

6ª PERGUNTA: O ART. 224 DO CE APLICA-SE AO SEGUNDO TURNO DE VOTAÇÕES?

6.1 O equacionamento da presente questão está a demandar uma análise da natureza jurídica e das peculiaridades atinentes ao segundo turno de votações.

6.2 Nos termos do § 3º do art. 77 da Constituição Federal, “*Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos*”.

6.3 Pois bem, tenho para mim que, muito embora a Carta Política afirme que o segundo escrutínio se trata de “*nova eleição*”, tal expressão não pode ser tomada em sua literalidade. Isso porque é o próprio § 3º do art. 77 da CF que prossegue para afirmar que, desse novo pleito (que de novo não tem nada) participarão apenas “*os dois candidatos mais votados*” no primeiro turno de votação (1º escrutínio, entenda-se). Tudo a autorizar a conclusão de que o segundo turno não representa, em sua ontologia, eleição “*estalando de nova*”, pois não há novos registros nem novos candidatos.

28 ^[8] Paradoxo também averbado pelo Ministro Costa Leite, que, no julgamento do AgRgRcl 36, fez as seguintes observações: “*Se exige apenas por força do disposto no art. 216 do Código Eleitoral que se exaure a instância; ou seja, não se exige o trânsito em julgado, basta a decisão do TSE, em relação ao diploma. E no registro? Parece-me que fica uma coisa paradoxal*”

6.4 O que se tem, isto sim, é u'a mesma eleição, mas que se realizará em dois tempos. E se realizará em dois tempos porque, no primeiro deles, nenhum dos postulantes conseguiu obter a maioria absoluta dos votos válidos (requisito ou condição positiva de *eletividade*). Houve pulverização ou maior pluralismo na preferência do eleitor. O eleitorado se dividiu entre todos os concorrentes. E o fato é que nenhum deles, concorrentes, conseguiu angariar a preferência da maioria absoluta dos eleitores.

6.5 E é exatamente para evitar uma violação ao parâmetro majoritário e para impedir que algum candidato assuma a Chefia do Poder Executivo^{29[9]} sem a obtenção da chancela de 50% mais um dos votos válidos que a Constituição estabeleceu o segundo turno. E nele, segundo turno, o universo de eleitores permanece o mesmo. Mas o número de candidatos se restringe, pois dele apenas participam os dois mais votados no primeiro escrutínio.

6.6 Isto significa, portanto, que os eleitores já não terão o leque de opções do primeiro turno, pois o objetivo da Constituição é forçar a obtenção da maioria através de uma contenção no número dos postulantes. Restrição das opções disponíveis ao eleitorado.

6.7 Nesta ampla moldura, tenho que **não se pode tratar o segundo turno de forma apartada do primeiro, que lhe deu causa. Não se pode desconsiderar que os candidatos que disputam o segundo turno devem ser os dois primeiros colocados no primeiro. E, por assim entender, assento que eventual negativa de registro de candidato que disputou segundo turno deve retroagir seus efeitos até o primeiro turno.** Cuida-se de decisão meramente declaratória. Pelo que deverá a junta eleitoral verificar qual a realidade do primeiro turno de votações, considerada a nulidade dos votos conferidos a candidato sem registro (CE, § 3º do art. 175).

6.9 Nesse contexto, **se, com o reconhecimento da nulidade dos votos dados a candidato cujo registro foi negado ou cassado, algum dos candidatos já houver obtido a maioria absoluta dos votos válidos em primeiro escrutínio, então ele é que deve ser proclamado eleito.** Do contrário, deve-se proceder a um novo segundo turno, que somente contará com a participação dos dois candidatos efetivamen-

29 [9] Nas localidades com mais de 200.000 eleitores (inciso II do art. 29 da CF).

te mais votados, considerada, repise-se, a nulidade dos votos dados a candidato sem registro. Com o que também acompanho, no ponto, o voto do Ministro Versiani.

7ª PERGUNTA: COMO PROCEDER SE, ATÉ A POSSE, MAIS DE 50% DOS VOTOS FOREM DADOS A CANDIDATO SEM REGISTRO?

7.1 Mais uma vez acompanho o Ministro Versiani para assentar que **caberá ao Presidente da Câmara Municipal assumir o cargo de Prefeito**, até que sobrevenha decisão concessiva do pedido de registro, ou até que, exaurida a jurisdição deste TSE (aspecto em que estou a divergir do Ministro Versiani), sejam realizadas novas eleições.

Na sequência, pediu vista o min. Marcelo Ribeiro que na sessão de 02.12.2008, respondeu as indagações nos seguintes termos:

1. O candidato que obteve mais de 50% dos votos válidos e que esteja com o seu registro indeferido, em razão de ausência de condição de elegibilidade ou existência de inelegibilidade, não deverá ser proclamado eleito e diplomado se a decisão indeferitória houver sido adotada ou confirmada pelo TSE. Se a diplomação ocorrer antes que a Corte Superior se manifeste sobre o pedido de registro, deverá ser diplomado o eleito, mesmo com o registro indeferido. Julgado o recurso pelo TSE, se a decisão for desfavorável àquele que foi diplomado, tal decisão deverá gerar as consequências naturais.
2. Na hipótese do item anterior, após a decisão do TSE no sentido de indeferir o registro, deverá ser aplicado, de imediato, o disposto no art. 224 do Código Eleitoral, realizando-se novas eleições. Nessa hipótese, deverá assumir interinamente o cargo o Presidente da Câmara Municipal.
3. Não tendo o candidato, eleito mas com o registro indeferido por decisão do TSE, obtido mais de 50% dos votos válidos, deverá ser proclamado eleito e diplomado o segundo colocado no pleito, sem prejuízo de possível modificação da situação, caso o primeiro colocado tenha o seu registro deferido posteriormente. Se a diplomação ocorrer antes da decisão do TSE, deverá o eleito, mesmo com o registro indeferido, ser diplomado, observando-se o que dito por ocasião da resposta ao item 1.

4. Nos municípios com mais de 200 mil eleitores, cujo candidato vencedor do pleito majoritário tenha seu registro indeferido pelo TSE, deverá ser observada a votação obtida no primeiro turno, para efeito da aplicação do disposto nos itens anteriores. Nessa hipótese, deverá ser considerada a votação dos demais candidatos, para fins de verificar se haverá, ou não, necessidade de realização de novo segundo turno entre os dois primeiros colocados.

5. Os votos dados a candidatos com registro indeferido são considerados nulos. Tais votos, contudo, não se somam aos votos nulos resultantes da dita manifestação apolítica dos eleitores, para os fins do art. 224 do Código Eleitoral.

Em seguida, pediu vista o min. Eros Grau, que na sessão de 09.12.2008, respondeu os questionamentos da seguinte forma:

Pedi vista para melhor apreciar a matéria.

Respondo as questões.

As questões são as seguintes:

1ª . Os votos nulos dados aos candidatos sem registro ou inelegíveis somam-se aos votos nulos derivados de manifestação apolítica?

2ª . Havendo mais de 50% de votos nulos, deve a junta eleitoral proclamar eleito o candidato que obteve a maioria dos votos válidos?

3ª. Pode a junta eleitoral proclamar o resultado da eleição quando haja candidato com registro indeferido *sub judice*, mas cuja votação não alcance 50% dos votos válidos?

4ª. Pode-se diplomar candidato sem registro de candidatura?

5ª. A partir de qual momento a decisão sobre o registro dos candidatos deve surtir os seus efeitos, acarretando, se for o caso, a realização de novo pleito (art. 224 do CE)?

6ª. O art. 224 do CE aplica-se ao segundo turno de votações?

7ª. Como proceder se, até a posse, mais de 50% dos votos forem dados a candidato sem registro?

Respondo as questões.

Entendo que as questões 2, 3, 4, 5 e 7 possam ser respondidas conjuntamente:

O art. 15 da LC nº 64/90 que, além de estabelecer hipóteses de inelegibilidades, trata do procedimento de registro de candidatura, impugnações e outras providências, dispõe o seguinte:

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.

A solução mais adequada à realidade do nosso sistema judiciário e processual acredito ser aquela encontrada pelo min. Marcelo Ribeiro.

Creio que a execução de decisões indeferitórias de registro, seja em razão da verificação da incidência de inelegibilidade ou da ausência de condições de elegibilidade, somente se dará após a manifestação da instância superior eleitoral, ou seja, desta Corte, mediante decisão monocrática ou colegiada, ou após o seu trânsito em julgado nas instâncias ordinárias, se não houver recurso para o TSE.

Quando o art. 15 alude à inelegibilidade, na verdade faz referência aos requisitos positivos e negativos de elegibilidade, conforme ensina o min. Moreira Alves³⁰:

[...] o resultado da inocorrência de qualquer desses dois requisitos [o positivo (preenchimento de pressupostos) e o negativo (não incidência em impedimentos)] é o mesmo – a não elegibilidade – o substantivo *inelegibilidade* (e o mesmo sucede com o adjetivo *inelegível*) é geralmente empregado para significar tanto os casos de ausência de pressupostos de elegibilidade quanto os impedimentos que obstam à elegibilidade

Nesse contexto, transitada em julgado a decisão que indeferir registro, seja em razão da ausência de condições de elegibilidade ou da verificação da incidência de inelegibilidade, e constatando-se que o candidato obteve mais de 50% dos votos válidos, então, entendo que deva ser aplicado o art. 224³¹ do Código Eleitoral, que determina a realização de novo pleito.

30 Artigo “*Pressupostos de Elegibilidade e Inelegibilidades*”, ALVES, José Carlos Moreira. *Estudos de Direito Público em Homenagem a Aliomar Baleeiro*. Brasília: Universidade de Brasília, 197

31 Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

Ressalto que o art. 224 é aplicável ao primeiro e ao segundo turno.

Cassado o registro ou o diploma na forma prevista no art. 15, enquanto não realizadas novas eleições, assume o Presidente da Câmara Municipal a chefia do Executivo local.

Quanto à 1ª questão, começo por classificar os tipos de voto.

Os votos podem ser divididos em duas classes:

Votos válidos e votos não-válidos.

Os votos não-válidos se subdividem em 3 subclasses:

- brancos;
- nulos por manifestação apolítica;
- nulos conferidos a candidatos *sub judice*³².

O art. 149 da Res./TSE nº 22.712/08 estabelece o seguinte:

Art. 149 Serão considerados eleitos os candidatos a prefeito, assim como seus respectivos candidatos a vice, que obtiverem a maioria de votos, não computados os votos em branco e os votos nulos (Constituição Federal, arts. 29, I, II, e Lei nº 9.504/97, art. 3º, *caput*).

A princípio, o próprio Sistema Divulga inclui dentro do mesmo rol os votos nulos decorrentes de manifestação apolítica e os votos nulos conferidos a candidato que teve o registro indeferido e concorreu *sub judice*. Todos são incluídos na rubrica “nulos”.

Cito um exemplo de resultado extraído do sistema Divulga:

Abrangência: Ananás/TO – 1º turno

Cargo: Prefeito

Votação nominal de candidatos por cargo:

[...]

32 Enquanto o candidato estiver *sub judice* a validade de seu votos fica condicionada à decisão final da instância superior, TRE ou, se houver recurso, o TSE. Aplica-se o art. 43, da Res.TSE 22717/2008:

Art. 43. O candidato que tiver o seu registro indeferido poderá recorrer da decisão por sua conta e risco e, enquanto estiver *sub judice*, prosseguir em sua campanha e ter seu nome mantido na urna eletrônica, ficando a validade de seus votos condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior.

Seq.	Candidato	Partidos	Votação	Válidos
0001	Marinalva Borges	PMDB– PTB/PP/PSDB/ PMDB/PV/PRB/PT	2.465	1000,00%
0002	Wilson Saraiva	PPS– PSL/PTN/PDT/ DEM/PPS/PSC/PSB	0	0,00%

Votos:

- em branco: 56 (0,96%)
- nulos: 3287 (56,59%)
- pendentes: 0 (0,00%)
- votos válidos: 2.465 (42,44%)

Os votos nulos do candidato que concorreu *sub judice* foram considerados nulos juntamente com os votos nulos resultantes de manifestação apolítica.

Apenas com uma listagem fornecida pela Secretaria de Tecnologia da Informação do TSE é possível saber quantos votos foram atribuídos ao candidato *sub judice*. No caso citado, ele obteve 2.965 votos.

Subtraindo 2.965 votos do total de votos nulos temos 322 votos nulos decorrentes de manifestação apolítica.

Faço este cálculo apenas para demonstrar que o sistema soma os dois tipos de votos nulos.

No entanto, de acordo com os dispositivos legais e constitucionais citados, não se computam os votos brancos e nulos.

O problema consiste em dissociar da rubrica “nulos” os votos conferidos a candidato *sub judice* para saber se ele obteve mais de 50% dos votos válidos ou, até mesmo, para saber qual a sua colocação.

Para se saber se o primeiro colocado obteve mais de 50% dos votos, é necessário fazer os seguintes cálculos:

Votos anulados do candidato a prefeito *sub judice* (listagem fornecida pela STI)

+ **votos válidos** (constantes do sistema Divulga)

= **votos válidos em tese**

E depois, fazer a seguinte regra de três:

votos do 1º colocado (Divulga) _____	x% (percentual de votos do primeiro colocado)
votos válidos em tese _____	100%

$[\text{votos válidos em tese} \times 100] \div \text{votos do 1º colocado Divulga} = x\%$

Ante o exposto voto no sentido de responder afirmativamente à primeira questão, mas com a sugestão de que para as próximas eleições dentro da rubrica nulos sejam especificados os votos decorrentes de manifestação apolítica e os votos conferidos a candidato que concorreu *sub judice*.

Voto no sentido de respondê-la afirmativamente.

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI: Senhor Presidente, estive presente nas sessões anteriores em que a matéria foi debatida; recebi os votos, tanto de Sua Excelência como os dos demais ministros que se manifestaram. Estou plenamente de acordo com o que foi decidido.

EXTRATO DA ATA

PA nº 20.159/PI. Relator originário: Ministro Felix Fischer. Relatora da resolução: Ministra Eliana Calmon. Interessado: Tribunal Regional Eleitoral do Piauí.

Decisão: O Tribunal, por maioria, respondeu negativamente à primeira questão, vencido o Ministro Joaquim Barbosa; por unanimidade,

respondeu negativamente à segunda e afirmativamente à terceira; também por unanimidade, respondeu negativamente à quarta, com a ressalva do Ministro Marcelo Ribeiro; quanto à quinta questão, por maioria, respondeu que se aplica, por analogia, o artigo 216 do Código Eleitoral, vencido o Ministro Eros Grau, nos termos do seu voto; por unanimidade, respondeu afirmativamente à sexta, com a ressalva do Ministro Eros Grau e, por maioria, respondeu afirmativamente à sétima, vencidos parcialmente os Ministros Joaquim Barbosa e Marcelo Ribeiro.

Presidência do Sr. Ministro Carlos Ayres Britto. Presentes os Srs. Ministros Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Felix Fischer, Fernando Gonçalves, Arnaldo Versiani, Henrique Neves e o Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos, Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício.

SESSÃO DE 19.12.2008*.

* Notas orais sem revisão do Sr. Ministro Carlos Ayres Britto.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
DO ESTADO DO PIAUÍ

PROCESSO Nº 209 - ACÓRDÃO Nº 209 / 2009
CLASSE 17ª - ITAUEIRA-PIAUI

RECURSO EM AIME Nº 209 – CLASSE 17ª – ITAUEIRA - 72ª ZONA ELEITORAL. ASSUNTO: RECURSO DE DECISÃO QUE, JULGANDO PROCEDENTE AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO FORMULADA SOB ALEGATIVA DE ABUSO DE PODER ECONÔMICO E POLÍTICO E CAPTAÇÃO ILEGAL DE SUFRÁGIO, CASSOU OS MANDATOS DO PREFEITO E DO VICE-PREFEITO DECLARANDO-OS INELIGÍVEIS POR TRÊS ANOS A CONTAR DA DATA DA POSSE DO MANDATO IMPUGNADO

Recorrentes: Quirino de Alencar Avelino, ex-Prefeito de Itaueira, e Verônica Beserra Lima, ex-Vice-Prefeita de Itaueira, respectivamente

Advogados: Drs. Marcus Vinícius Furtado Coelho, Alexandre Ramon de Freitas Melo e outros

Recorridos: Wagner Ribeiro Feitosa e José de Arimatéia Lopes Saraiva, Prefeito e Vice-Prefeito de Itaueira, respectivamente

Advogados: Drs. Edson Vieira Araújo, Walber Coelho de Almeida Rodrigues e outros

Relator: Dr. Oton Mário José Lustosa Torres

Relator designado para lavrar o acórdão: Des. Antonio Peres Parente

RECURSO EM AIME. PREFEITO E VICE-PREFEITO. REELEIÇÃO. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS SEM CONCURSO AO LONGO DO PRIMEIRO MANDATO E EM PERÍODO PROIBITIVO

ELEITORAL. UTILIZAÇÃO, EM FESTA CÍVICA DE SETE DE SETEMBRO, DE INSTRUMENTOS MUSICAIS DE PERCUSSÃO ADESIVADOS COM CARTAZES DE PROPAGANDA ELEITORAL, EM DESFILE DE ESTUDANTES DE ESCOLAS MUNICIPAIS. PRESENÇA DO PREFEITO, CANDIDATO À REELEIÇÃO, NO PALANQUE OFICIAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO CONFIGURADO. CAPTAÇÃO DE SUFRÁGIO COM UTILIZAÇÃO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO, MATERIAL ESPORTIVO E DINHEIRO. PROVA INSATISFATÓRIA. NOVA ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO TSE EM AIME. ANULAÇÃO DE VOTOS. IMPRATICÁVEL EM VIRTUDE DE SITUAÇÃO FÁTICA ATUAL. EXIGUIDADE DE TEMPO PARA REALIZAÇÃO DE ELEIÇÕES INDIRETAS EM FACE DA BREVIDADE DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 05.10.2008 (INTELIGÊNCIA DO ART. 5º, DA LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVI), CASO EM QUE DEVERÃO CONTINUAR NOS CARGOS DE PREFEITO E VICE-PREFEITO OS SEGUNDOS COLOCADOS. RECURSO PROVIDO EM PARTE.

1. Em sede de AIME, apura-se abuso do poder político e econômico a um só tempo. Contratações sem concurso, após longos anos de entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, é prática abusiva do ponto de vista do poder de autoridade (poder político) e do ponto de vista do poder econômico, exercido pela mesma autoridade, a um só tempo. Se, em matéria de demissão de servidores, temos o mero abuso do poder político; ao revés, cuidando-se de contratações sem concurso público, que proporcionam ganho fácil de salários, temos aí as duas coisas – abuso de poder político e abuso do poder econômico, a um só tempo. Vale dizer: abuso do poder do dinheiro público, ou seja, o nefasto uso da máquina administrativa. E nisto reside o abuso do poder econômico em simbiose com o abuso do poder político.

2. Desfile promovido por escolas públicas municipais, em homenagem a autoridades entre as quais o prefeito candidato à reeleição, em festa cívica de 7 de setembro, com utiliza-

ção de instrumentos de percussão adesivados com cartazes de propaganda eleitoral, configura abuso de poder político e econômico a um só tempo. Pois, afora o flagrante abuso de poder político, resta evidente que a propaganda eleitoral, nessas condições, a nenhum custo, exibida para público-alvo expressivo, proporciona àqueles apoiados pela máquina administrativa vantagem na disputa eleitoral em face dos seus concorrentes; e nisto reside o abuso de poder econômico.

3. Não se afigura razoável, sob o ponto de vista fático, realizar novas eleições para preenchimento dos cargos de Prefeito e Vice, em face dos vários transtornos que o processo acarretaria pela exigüidade de tempo, mormente em se tratando do período eleitoral que já transcorre relativo às eleições deste ano, devendo, pois, serem mantidos nos cargos os segundos colocados na eleição de 2004, até o final do mandato, atuais Prefeito e Vice, em homenagem ao princípio do fim social da lei e ao interesse do bem comum (art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil).

4. *Recurso provido, em parte.*

Vistos etc.

ACORDAM os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, à unanimidade, nos termos do voto do relator e de acordo com o parecer ministerial, **conhecer e negar provimento** ao presente recurso, para **confirmar** a cassação dos mandatos dos impugnados/recorrentes, decretando a inelegibilidade por 3 (três) anos do primeiro Recorrente, Senhor Quirino de Alencar Avelino, a contar da data da posse e, **por maioria**, nos termos do voto de vista do Desembargador Antonio Peres Parente, em harmonia com o parecer ministerial, **manter** no cargo até o final do mandato os atuais Prefeito e Vice-Prefeito, Senhores Wagner Ribeiro Feitosa e José de Arimatéia Lopes Saraiva, segundos colocados nas eleições municipais de 2004. Vencido o relator, que votou pela realização de nova eleição para os cargos de prefeito e vice-prefeito do município de Itaueira-PI, a realizar-se, no prazo de 30 (trinta) dias, conforme regrado no art. 224 *caput*, do Código Eleitoral, c/c art. 81, § 1º, da Constituição Federal; devendo assumir a chefia do poder executivo municipal, neste lapso temporal até a realização da eleição, na conformidade da Lei Orgânica do Município de Itaueira-PI,

o Presidente da Câmara de Vereadores daquele município. Foi designado para lavrar o acórdão o Desembargador Antonio Peres Parente, autor do voto vencedor.

Sala das Sessões do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, em Teresina, 23 de setembro de 2008.

DESA. EULÁLIA MARIA RIBEIRO GONÇALVES

NASCIMENTO PINHEIRO

Presidente

DR. OTON MÁRIO JOSÉ LUSTOSA TORRES

Relator (vencido em parte)

DES. ANTONIO PERES PARENTE

Relator designado

DR. MARCO TÚLIO LUSTOSA CAMINHA

Procurador Regional Eleitoral

RELATÓRIO

O JUIZ OTON MÁRIO JOSÉ LUSTOSA TORRES (RELATOR):

Senhora Presidente, Senhores membros:

Trata-se de RECURSO INOMINADO interposto por Quirino Alencar Avelino e Verônica Bezerra Lima em face de sentença (fls. 5.408/5.441), que lhes decretou a cassação dos mandatos, proferida nos autos da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, ajuizada por Vagner Ribeiro Feitosa e José de Arimatéia Lopes Saraiva contra os ora Recorrentes, perante o Juízo da 72ª. Zona Eleitoral.

I. Alegações dos Recorrentes (Razões de Recurso):

Sustentam os Recorrentes, em resumo:

Que a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo não é meio processual próprio para a cassação de mandato, quando fundamentada em suposto abuso do poder político; Que o ponto fundamental que ensejou a decisão guerreada foi a suposta contratação de servidores nos três meses que antecederam o pleito e que tal fato, segundo o magistrado sentenciante, constitui abuso do poder

político e econômico; Que, diferentemente, do que entendeu o Juízo a quo, “a contratação de servidores temporários constitui, em regra, e tão somente, abuso de poder econômico”(fls. 5.449, vol.20). Quis dizer: “abuso do poder político”, conforme se depreende da lógica desenvolvida na jurisprudência que cita, em prol de sua tese de defesa; Que a sentença guerreada padece de fundamentação, ao ter considerado as supostas contratações, como abuso de poder econômico; Que a interpretação dada pelo Juízo a quo aos artigos 222 e 224 do Código Eleitoral foi errônea, pois ao entender que os Recorrentes captaram votos, os mesmos foram implicitamente considerados nulos, porém, ao invés de decidir pela realização de novas eleições, determinou que fossem empossados os segundos colocados, contrariamente à orientação jurisprudencial; Que a suposta distribuição de material de construção fora admitida na sentença em razão de depoimentos de testemunhas-de-ouvir-dizer, não podendo o julgador inverter o ônus da prova, pois o dever de provar é de quem alega e não de quem se defende. Que a suposta utilização de bens do Município em festa comemorativa de 7 de Setembro configuraria abuso do poder político, e não abuso do poder econômico, restando, pois, impossível a apuração de tal fato em sede de AIME; Que a sentença guerreada, embora admita a comprovação da contratação de servidores no período eleitoral proibitivo, não destacou quais pessoas, efetivamente, e quantas foram contratadas; e para quais serviços. E por que não se enquadrariam na ressalva do art. 73, V, d, da Lei 9.504/97. Afirmam que tais pagamentos com serviços prestados enquadravam-se na exceção da alínea “d”, do inciso V, do art. 73, da Lei das Eleições. Portanto, suposta conduta vedada, deveria ser apurada em sede de AIJE e nunca através de AIME; Que a sentença fustigada descumpriu o prazo de 5 (cinco) dias, contado do conhecimento provado ou presumido do fato, para a propositura de ações que tratam de apuração das condutas do art. 73 da Lei 9.504/97, conforme pacificado na Jurisprudência do TSE. Afirmam que as supostas práticas de descumprimento do art. 73 da Lei 9.504/97 teriam acontecido em julho, agosto e setembro/2004, e somente em 17.12.2004, é que os Impugnantes acharam de ajuizar a AIME; Que, conforme precedentes do TSE, a contratação de servidores sem concurso público, antes do período eleitoral, não configura prática de abuso de poder político, conforme assentado no julgamento do governador João Alberto Capiberibe (RESPE 15373/AP, Rel. Min. Eduardo Alckmin, julgado em 24.9.1998). Que a sentença guerreada admitiu como abuso de poder político e econômico tal contratação, ao fundamento de que isto provocaria sentimento de gratidão e dependência aos eleitores, com reflexo no resultado da votação; Que a sentença guerreada fundamenta-se no art. 41-A, da Lei das Eleições, o que não é permitido em sede de AIME, por isso que se trata de sentença “parcial, arbitrária e injusta”(sic – fls. 5.463).

Pedem, finalmente, os Recorrentes:

1) Seja conhecido e provido o recurso, com a reforma integral da sentença guerreada, à consideração de que os fatos imputados não estão provados; e que o abuso de poder político e as infrações ao art. 41-A e ao art. 73 da Lei 9.504/97 não podem ser apurados em sede de AIME.

2) Em ordem sucessiva, que seja assinalado que, tendo o primeiro Recorrente obtido mais da metade dos votos nas eleições, que se aplique o novo entendimento do TSE sobre a AIME, qual seja a nulidade dos votos, sendo declarada nula a votação e convocando-se novas eleições, pela sistemática prevista na Lei Orgânica do Município de Itauera, com a posse do presidente da Câmara à frente do Executivo até a realização das novas eleições.

II. Alegações dos Recorridos (Contra-razões):

Sustentam os Recorridos, em contra-razões:

Que realizar contratações em massa em ano eleitoral afigura clara compra de votos e abuso do poder econômico, pois aliena a liberdade de escolha do eleitor em troca de vantagem econômica de ocasião, qual seja, remuneração, renda, salário mediante emprego público; Que “não só o abuso do poder econômico recebe a repugnância do ordenamento jurídico eleitoral, como também, e por redobradas razões, o abuso do poder de autoridade. Que neste caso, “o uso desvirtuado do poder de autoridade apresenta-se vinculado ao abuso do poder econômico.”; Que houve corrupção eleitoral, que é corolário do abuso do poder econômico e do poder político, pois restou corrompida a vontade do eleitor através da oferta, oferecimento de vantagem e entrega da mesma. As nomeações e contratações viciaram a liberdade do eleitor. O Sr. Quirino comprou votos dos eleitores ao oferecer e dar empregos e cargos públicos; Que houve fraude, pois sob o manto de uma suposta autorização legal para empreender contratações, o Sr. Quirino obteve finalidade diversa da Lei, ou seja, recebeu dos contratados votos que lhe renderam a reeleição; Que em junho de 2004, o município tinha 349 servidores. Em julho, logo após o registro da candidatura do Sr. Quirino, a folha de pagamento foi para 667 servidores. Em agosto de 2004, 798 servidores. Já em setembro, menos de um mês das eleições, tinha 984 servidores. Enquanto isso, a Lei municipal nº 314, de 2001, que disciplina o Plano de Cargos e Salários de todas as categorias do Município, prevê tão-somente 150 cargos públicos; Que inexistente lei municipal autorizando as contratações temporárias nos termos da Constituição federal. Não há nos autos prova do ato formal de declaração

de excepcionalidade para contratar; Que a prova testemunhal afirma a contratação de servidores de forma avulsa, sem concurso público; Que as ofertas de empregos tiveram o condão de interferir na lisura do pleito e desigualou os candidatos, restando comprovada a ilegitimidade dos eleitos; Que em festa comemorativa de 7 de setembro, bens do município (instrumentos musicais) foram utilizados a serviço da propaganda eleitoral dos Recorrentes; Que houve doação de materiais esportivos e material de construção e compra de votos por parte do primeiro Recorrente; Que a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo “presta-se a cassar os mandatos ilicitamente obtidos pelos candidatos e não a anulação dos votos auferidos, sendo inaplicável a regra do art. 224 do Código Eleitoral; sendo, portanto, o caso de diplomação do segundo colocado no certame de 2004.”; Que o entendimento do RO 748/PA, de relatoria do Ministro GERARDO GROSSI já se encontra superado, não havendo falar-se mais em ajuizamento da ação no prazo de 5 (cinco) dias contados da ciência da conduta vedada, sendo certo que a representação baseada no art. 41-A da Lei 9.504/97, pode ser ajuizada a qualquer tempo antes da diplomação.

Pedem o não-provimento do recurso.

III. Opinião do eminente Procurador Regional Eleitoral:

a) Entende que o recurso é cabível, tempestivo e fora interposto por parte legítima.

b) Adianta que não merece reparos a decisão do juízo a quo.

Em seu bem-lançado Parecer, emite as seguintes opiniões:

.As práticas de abuso de poder econômico e político resultaram sobejamente comprovadas;

.Tais práticas consistiram na contratação de pessoal; e na utilização de carros de som com propagandas dos Recorrentes em festa cívica.

.Conforme já opinara em sede de AIJE, a notícia de utilização de veículos contratados pelo poder público em carreata, a distribuição de material de construção; doação de dinheiro a eleitores, doação de materiais esportivos e telhas, tais fatos não chegaram a configurar as condutas proibidas do art. 73 da Lei 9.504/97, bem como não tiveram qualquer fim eleitoral;

.Os Recorrentes praticaram abuso de poder político e econômico e isto influiu decisivamente no pleito municipal de 2004, aterando o legítimo convencimento dos eleitores e, em última análise, a própria verdade eleitoral.

.A prova testemunhal e fotográfica atesta a ocorrência de utilização de charangase carro de som com propaganda dos impugnados/Recorrentes, durante a festa cívica do dia 7 de setembro de 2004.

.A prova testemunhal e documental atesta a contratação de pessoas sem realização de concurso público no município de Itauera durante o primeiro mandato do Sr. Quirino Alencar Avelino e inclusive durante o período eleitoral proibitivo. Que tais contratações ocorreram em diversas áreas do serviço público municipal, a saber: limpeza de ruas, coleta de lixo, vigilância, serviços gerais e professor.

.Além dos documentos comprobatórios das contratações já referidas encontrados nos autos da presente AIME, há outros documentos colacionados nos autos da AIJE nº 521/04;

.A realização de concurso é exigência constitucional prevista no art. 37 da Constituição federal, sendo uma forma de moralizar o serviço público, evitando que os gestores públicos contratem pessoas aleatoriamente, de forma apenas a atender interesses políticos, e tal fato ocorreu no município de Itauera, conforme descrito na petição inicial da presente AIME. Que tal contratação constitui ato de improbidade, previsto no art. 11, inciso V, da Lei 8.429/92.

.Admite que as várias contratações realizadas pelo Recorrente Quirino Alencar Avelino foram realizadas em período anterior ao registro das candidaturas. Porém, entende que tal fato não constitui um óbice ao reconhecimento do abuso de poder político e econômico praticado pelo prefeito Recorrente. Explica que o simples fato da contratação direta de funcionários sem o devido concurso público faz gerar nos contratados um sentimento de gratidão e de obrigação com o seu benfeitor, que fica mais clara com a proximidade das eleições.

.As contratações de diaristas para limpeza de ruas ocorridas durante os meses de julho a setembro de 2004 não as entende como configuradoras de conduta vedada pelo art. 73 da Lei 9.504/97, uma vez que tais contratações poderiam estar incluídas na ressalva da alínea “d”, do inciso V, do referido artigo.

.Os Recorrentes praticaram tanto abuso de poder político quanto abuso de poder econômico e tais abusos podem ser apurados em sede de AIME, conforme arestos que transcreve.

.Que o caso sub judice não retrata prática de conduta vedada, com previsão no art. 73 da Lei 9.504/97, mas prática de abuso de poder econômico e político, com regramento previsto no art. 14, § 10, da Constituição federal.

.Que não é necessária a comprovação matemática da influência do ato

praticado sobre o resultado do pleito, bastando a sua caracterização como abuso de poder potencialmente capaz de macular a eleição. Transcreve arestos do colendo TSE.

.Que o Sr. Quirino Alencar Avelino teve participação direta em tais práticas abusivas, e por esta razão impõe-se a decretação de sua inelegibilidade por período de três (3) anos a contar da realização da eleição objeto da presente AIME; tal punição não devendo ser aplicada à segunda Recorrente, candidata a vice-prefeita, porque não comprovada a sua participação direta em referidas práticas abusivas.

.Que no caso em tela não se aplica o art. 224 do Código Eleitoral, devendo, portanto, ser declarados eleitos e diplomados os segundos colocados no certame eleitoral. Transcreve arestos do colendo TSE.

Finalmente, o douto Procurador-Regional Eleitoral opina pelo conhecimento e improvimento do recurso.

III. Histórico do presente litígio:

A Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, objeto do presente recurso, fora ajuizada em **17.12.2004**, perante o d. Juízo da 72ª. Zona Eleitoral. Ali, julgada improcedente em 02.9.2005 (fls. 1.874 – 6º. volume). O egrégio TRE-PI, **em data de 03.3.2006, julgou procedente o recurso**, sendo cassados os mandatos eletivos do prefeito Quirino Alencar Avelino e da vice-prefeita Verônica Beserra Lima Avelino (fls. 2.217 e seguintes – vol. 7). **Em data de 21.6.2006**, por decisão monocrática do eminente Relator Min. CESAR ASFOR ROCHA (fls. 2.667/2.672 – vol. 9), fora dado provimento ao Recurso Especial, com a determinação de que voltassem os autos a este egrégio Tribunal Regional Eleitoral para aqui ser trasladada a prova emprestada e dada oportunidade de defesa aos Impugnados/Recorrentes, em face de referida prova, então utilizada como razão de decidir. Seguiram-se Agravo Regimental e Recurso Extraordinário. Formados autos suplementares. Retorno a este Tribunal Regional Eleitoral. Transladadas as peças consistentes em prova emprestada dos Recursos Eleitorais em AIJES nº 131, 132, 133, 134 e 135, classe 17. Seguiram-se manifestações das partes. Pedido de julgamento do processo, ou seja, da AIME, uma vez que toda a prova já estava nos autos. Deferimento de tal pedido. Interposição de Recurso Especial pelos impugnados/Recorrentes, irresignados com a decisão deste egrégio Tribunal Regional Eleitoral que determinou o prosseguimento do feito em autos suplementares. Seguiu-se juízo negativo de admissibilidade do Recurso Especial. Agravo de Instrumento ao RES-

PE. Seguiu-se a tramitação, com juntadas de documentos e manifestações das partes; e parecer ministerial. **Em data de 20.11.2007** (fls. 5.337 e seguintes, vol. 19), este Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, em julgamento ao Recurso Inominado interposto da sentença que julgou improcedente a AIME, e acolhendo preliminar de supressão de instância, decidiu pelo **envio dos autos ao Juízo a quo, da 72ª. Zona Eleitoral**, para que ali fosse proferida a sentença. **Em data de 24.3.2008** (fls. 5.408 a 5.441 – vol. 19), finalmente, fora proferida a sentença, **que julgou procedente a AIME e aplicou ao impugnado Quirino Alencar Avelino a pena de inelegibilidade por três (3) anos, a contar da data da posse do mandato impugnado**. Chegaram os autos a este egrégio TRE-PI, em data de 14.4.2008 (fls. 5.510 – vol. 20), e foram distribuídos ao Relator Dr. BERNARDO DE SAMPAIO PEREIRA. **Em data de 21.8.2008**, referidos autos recursais, em face de expiração do tempo de serventia do membro-jurista Bernardo de Sampaio Pereira, foram redistribuídos ao membro OTON MÁRIO JOSÉ LUSTOSA TORRES, este que ora subscreve o presente Relatório.

É o relatório.

VOTO (VENCIDO PARCIALMENTE)

O JUIZ OTON MÁRIO JOSÉ LUSTOSA TORRES (RELATOR):
Senhora Presidente, Senhores membros:

O presente recurso é cabível, tempestivo e interposto por parte legítima. Dele conheço.

Não há preliminares a apreciar.

Passo a apreciar o mérito da demanda.

A *Ação de Impugnação de Mandato Eletivo* foi introduzida em nosso ordenamento jurídico com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988. Leio em LAURO BARRETO (*Investigação Judicial e Ação de Impugnação de Mandato Eletivo*, Edipro, SP, 1994, p. 36/7), que o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE foi um dos primeiros a construir doutrina sobre a *Ação de Impugnação de Mandato Eletivo*. *Verbis*:

O texto reclama seja ‘instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude’, determinante da perda do mandato. Ainda, porém, que daí se extraia a necessidade de que a petição inicial venha acompanhada de provas, nada autoriza a conclusão, já precipita-

damente avançada por alguns, de que se deva exigir, com o ajuizamento da demanda, prova pré-constituída e conclusiva dos vícios alegados, o que – somado ao curto prazo de decadência para propô-la – importaria em retornar as coisas à inutilidade do art. 222, CE, depois de emasculado pela supressão de seus parágrafos originais. Estou em que, à falta de disciplina legal específica, a ação de impugnação de mandato há de submeter-se ao procedimento ordinário, na conformidade do art. 272, CPC, a aplicar-se subsidiariamente ao processo eleitoral não penal. Desse modo, a prova que se impõe seja produzida com a inicial são os documentos disponíveis (CPC, art. 396), sem prejuízo da juntada de documentos novos, nos casos permitidos em lei (CPC, art. 397 e 399), e de toda a dilação probatória facultada pelo procedimento ordinário, com a utilização de todos os meios lícitos de demonstração de veracidade dos fatos relevantes alegados, a requerimento das partes ou iniciativa do juiz (CPC, art. 130).

Ainda na boa doutrina de LAURO BARRETO, colhe-se, a um só tempo, o que seja *abuso do poder econômico, político e de autoridade*:

Entende-se um conjunto de condutas, algumas das quais definidas como crime, que atentam contra o interesse público de lisura eleitoral, na medida em que agem em desfavor da liberdade do voto, comprometendo as condições igualitárias da disputa. Trata-se de matéria complexa e das mais abrangentes, cuja importância no contexto do Direito Eleitoral é cada vez maior. São incontáveis os casos de sua ocorrência e, à guisa de exemplo, podemos citar: a própria utilização de veículos e embarcações oficiais para fins de propaganda eleitoral a que se reporta o art. 11, V, da Lei 6.091/74 (Lei Etelvino Lins); os crimes previstos no Código Eleitoral (art. 299, 300, 302, 303, 304, 305, 346, 377, etc.) e os crimes previstos agora pela Lei 8.713/93.” (ob. cit. p. 27/28).

Diz a Constituição federal, em seu art. 14, § 10:

O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

Segundo o doutrinador ADRIANO SOARES DA COSTA:

O abuso de poder econômico consiste na vantagem dada a uma coletividade de eleitores, indeterminada ou determinável, beneficiando-os pessoalmente ou não, com a finalidade de obter-lhes o voto. Para que a atuação do candidato, ou alguém em seu benefício, seja considerada abusiva, necessário que haja probabilidade de influenciar no resultado do pleito,

ou seja, que haja relação de causalidade entre o ato praticado e a repercussão no resultado das eleições. Desse modo, o conceito de abuso de poder econômico ou político, é relacional: apenas há abuso juridicamente relevante se, concretamente, trazer possibilidade de modificar o resultado da eleição. Assim, apenas no contexto do caso concreto poderá ser observada a existência de abuso relevante para incoar a sanção de inelegibilidade. (In Instituição de Direito Eleitoral, Lumen Juris, Rio, 2008, p. 354).

O mesmo renomado autor conceitua, também, *abuso do poder político*:

É o uso indevido de cargo ou função pública, com a finalidade de obter votos para determinado candidato. Sua gravidade consiste na utilização do munus público para influenciar o eleitorado, com desvio de finalidade. Necessário que os fatos apontados como abusivos, entretantes, se encartem nas hipóteses legais de improbidade administrativa (Lei 8.429/92), de modo que o exercício de atividade pública possa se caracterizar como ilícito do ponto de vista eleitoral. (ob. cit., p. 353).

A vida prática mostra que entre poder político e poder econômico opera-se uma simbiose: ora é o poder do dinheiro que facilita a busca do poder político; ora é o poder político que, velada ou ostensivamente, facilita a conquista do poder patrimonial.

FÁVILA RIBEIRO, em sua obra *Abuso de Poder no Direito Eleitoral*, vaticina profunda e tenebrosa reflexão:

À proporção que a riqueza invade a disputa eleitoral, cada vez se torna mais avassaladora a influência do dinheiro, espantando os líderes políticos genuínos, que também vão cedendo, ainda que em menor escala, a comprometimentos econômicos que não conseguem de todo escapar, sendo compelidos a se conspurcarem com métodos corruptores. (In Abuso de Poder no Direito Eleitoral, Forense, Rio, 1998, p. 52).

Ao comentar o parágrafo 10, do art. 14, da Carta Magna, EDSON RESENDE DE CASTRO convence:

Não nos parece razoável que o abuso mencionado no texto seja limitado ao do poder econômico. Na verdade, é fácil compreender que a fórmula utilizada pelo legislador constituinte é abrangente das demais roupagens do abuso de poder, alcançando também o abuso do poder político e o uso indevido dos veículos e meios de comunicação social. Isto porque, quando se aprofunda no estudo do abuso do poder econômico, percebe-se que este acaba aparecendo como gênero, do qual são espécies o abuso do poder eco-

nômico (propriamente dito), o abuso do poder político ou de autoridade e o uso indevido dos veículos e meios de comunicação social. (...) Da sistemática de todo o art. 14 da CF/88, por conseguinte, retira-se a conclusão de que não só o abuso do poder econômico recebe a repugnância do ordenamento jurídico eleitoral, como também, e por redobradas razões, o abuso do poder de autoridade. (In: Teoria e Prática do Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008. p. 479).

Passo a analisar as teses dos Recorrentes:

1a. Tese: Do não-cabimento da AIME para apurar suposto abuso de poder político.

EDSON RESENDE DE CASTRO responde a esse questionamento nos seguintes termos:

Na verdade, seria incompreensível que o abuso de poder político pudesse levar à inelegibilidade (como sinalizado pelo § 9º do art. 14 da CF, e fixado na LC 64/90) e também à cassação do registro da candidatura e ao diploma (art. 73 da Lei 9.504/97) e não se elevasse a motivo para a desconstituição do mandato, se todas estas providências têm como desiderato único a salvaguarda do princípio democrático. “Democracia que não garante abolição dos privilégios e da submissão não é democracia”. (Ibid., p. 481).

Em sua didática de excelência, prossegue o renomado mestre do Direito Eleitoral, agora transcrevendo a opinião do eminente Sub-Procurador Geral da República, Dr. PEDRO HENRIQUE TÁVORA NIESS:

Um prefeito que cede automóvel da prefeitura para a campanha do candidato que apóia, por exemplo, não apenas abusa da autoridade de que se investe, mas também do poder econômico, eis que favorece a campanha do afilhado por meio repudiado pelo equilíbrio desejável nas eleições. (...) A publicidade, de qualquer espécie, feita em desconformidade com as normas pertinentes, que privilegia alguns candidatos em detrimento de outros, caracteriza abuso de poder de comunicação, e frutifica no abuso do poder econômico. É estimável em dinheiro, considerada gasto eleitoral. A manifestação de um comunicador profissional respeitado, pela imprensa, coibida a censura prévia, pode levar ao abuso do poder de comunicação se manipula a vontade do povo a seu prazer, para tanto contratado, deformando a imagem de um postulante a cargo eletivo. E o uso desvirtuado desse poder não se exporia desvinculado do abuso do poder econômico, ainda que indiretamente, mesmo que refletisse a opinião sincera de quem

somente desejasse favorecer o candidato que entendesse o melhor. (ob. cit., p. 481/2).

Argumentam, em síntese, os Recorrentes:

.Que o ponto fundamental que ensejou a decisão guerreada foi a suposta contratação de servidores nos três meses que antecederam o pleito e que tal fato, segundo o magistrado sentenciante, constitui abuso do poder político e econômico.

Em seu parecer, reconhece o Dr. MARCO TÚLIO LUSTOSA CAMINHA, eminente e cuidadoso Procurador-Regional Eleitoral, que, em verdade, as contratações, em sua grande maioria, foram realizadas em período anterior ao registro das candidaturas. Porém, isto não impede a caracterização do abuso do poder econômico e político.

A propósito desse tema – abuso do poder econômico e político a embasar AIME –, vejamos como, recentemente, decidiu o colendo TSE:

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. § 10 DO ARTIGO 14 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: CAUSAS ENSEJADORAS.

1. O abuso de poder exclusivamente político não dá ensejo ao ajuizamento da ação de impugnação de mandato eletivo (§ 10 do artigo 14 da Constituição Federal).

2. Se o abuso de poder político consistir em conduta configuradora de abuso de poder econômico ou corrupção (entendida essa no sentido coloquial e não tecnicamente penal), é possível o manejo da ação de impugnação de mandato eletivo.

3. Há abuso de poder econômico ou corrupção na utilização de empresa concessionária de serviço público para o transporte de eleitores, a título gratuito, em benefício de determinada campanha eleitoral.

Recurso desprovido. (RESPE nº 28.040, Umburanas/BA. Relator Min. CARLOS AYRES BRITTO. j. 22.4.2008, maioria).

Em seu voto condutor, o Ministro CARLOS AYRES BRITO, na análise dos fatos em sede do Recurso Especial acima referido, exteriorizou o seguinte entendimento:

6. Quanto ao argumento de que a ação de impugnação de mandato eletivo não se presta para apurar abuso de poder político, remarco, para me-

lhor compreensão dos meus pares, as condutas imputadas ao então prefeito Joel Muniz de Almeida, que beneficiaram os recorrentes e deram ensejo à cassação do mandato: I – suspensão das aulas do município de Umburanas para que alunos e professores participassem de carreata promovida pelo recorrente; II – utilização de ônibus prestadores de serviço público para transporte de eleitores, por ocasião de comícios; III – fixação de cartazes de propaganda política em prol do então prefeito e seu vice, nos ônibus prestadores de serviço público. É o quadro factual que me basta para perfilhar o entendimento deste TSE quanto à serventia da AIME para apurar o abuso do poder político que se enlaça ao abuso do poder econômico. Isto porque, se, por um lado, o então prefeito Joel Muniz de Almeida – correligionário dos ora recorrentes – destemperou-se no uso do seu poder político ao determinar a suspensão das aulas na rede municipal de ensino, por outro lado concorreu para o cometimento de abuso do poder econômico, ao se articular com prestadores de serviço público para a indevida colocação de ônibus a serviço da campanha política em discussão.

O Ministro CARLOS AYRES BRITTO, em seu magistral voto, proferido no Recurso Especial já referido, dá os motivos pelos quais o legislador constituinte não fez elencar, expressamente, no § 10, do artigo 14, da Carta Magna, o abuso do poder político como causa ensejadora de pedido de impugnação de mandato eletivo. Explica:

Daqui se infere que o propósito da Lei Republicana, ao sacar do substantivo ‘corrupção’, não foi excluir o abuso no exercício de função, cargo ou emprego públicos enquanto pressuposto do manejo da AIME. Bem ao contrário, o intento da Lei Maior foi detectar do modo mais eficaz possível a abusividade de tal exercício para fins eleitorais. Alargando, então, e nunca estreitando, as possibilidades de uso da única ação eleitoral de expressa nominação constitucional. Em síntese, a palavra ‘corrupção’, tanto quanto o vocábulo ‘fraude’, ambos estão ali no parágrafo 10 do art. 14 da Magna Carta sob o deliberado intuito de se fazer de uma acepção prosaica um lícito instituto de Direito Constitucional-eleitoral. Não propriamente de Direito constitucional-penal, renove-se o juízo. Com o que se afasta o paradoxo de supor que a Constituição-cidadã incorreu no lapsus mentis de não considerar o abuso do poder político – logo ele – como pressuposto de ajuizamento da AIME.

E conclui o Ministro CARLOS AYRES BRITTO:

No particular, e com estes fundamentos, perfilo-me junto àqueles que,

como o Min. José Delgado, assim se pronunciam: ‘existe, no ordenamento jurídico eleitoral, no campo do direito formal, a possibilidade de o abuso do poder político e econômico ser apurado pela via de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, desde que o princípio do devido processo legal seja respeitado.’ (RESpe nº 25.985/RR, rel. Min. José Delgado, DJU 27.10.2006).

Citando trecho de obra coletiva dos Ministros CARMEN LÚCIA e CARLOS VELOSO, finaliza o sempre convincente Ministro sergipano a sua fundamentação sobre o cabimento de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo em face de prática de *abuso de poder político*, nos seguintes termos:

(...) A influência do poder econômico, a corrupção e a fraude são pressupostos da ação de impugnação de mandato eletivo, porém não foram erigidos em mumerus clausus pelos preceitos constitucionais. Também é pressuposto da ação de impugnação de mandato eletivo o ‘abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta’. Não seria razoável e mesmo inconcebível coibir o abuso do poder econômico, a corrupção e a fraude e não se anular o diploma havido em razão do ‘desvio de poder’ com a utilização da ‘máquina administrativa’, maculando a normalidade e legitimidade das eleições. Logo, também o ‘desvio de poder’, conforme a previsão dos arts. 14, § 9º e 37, § 4º, da Constituição Federal, caracteriza pressuposto da ação de impugnação de mandato eletivo. (In Direito Eleitoral (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 1996 – citados pelo Min. Carlos Ayres Britto, no Respe 28.040, classe 22ª, j. 22.4.2008, TSE).

A sábia didática do Ministro CARLOS AYRES BRITTO, aplicada ao caso concreto ora sob exame deste egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, provoca, neste Relator, as seguintes conclusões: 1ª) o prefeito municipal que contrata sem concurso público comete *abuso de poder político*; 2ª) o prefeito municipal que ao longo do seu mandato contrata sem concurso público e, no ano da eleição, intensifica as contratações, proporcionando o ganho fácil de dinheiro público a grande número de eleitores, comete *abuso de poder econômico*. Logo, a um só tempo, pratica *abuso de poder político* e *abuso de poder econômico*.

Em suas razões recursais, às fls. 5.449, vol. 20, dizem os Recorrentes:

(...) a contratação de servidores temporários constitui, em regra, e tão somente abuso do poder econômico, conforme se depreende do entendimento do TSE, verbis:

(...)

‘5. O uso da máquina administrativa, não em benefício da população, mas em prol de determinada candidatura, reveste-se de patente ilegalidade, caracterizando abuso do poder político, na medida em que compromete a legitimidade e normalidade da eleição. (Os Recorrentes, por seu advogado, transcrevem inteiro teor da ementa dos Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral nº 21.167. Relator Min. Fernando Neves, publicado no DJ de 12.9.2003).

Constato o equívoco, ao digitar, do eminente causídico subscritor das razões dos Recorrentes. Quis dizer: “(...) *a contratação de servidores temporários, constitui, em regra, e tão somente abuso do poder político (...)*” (fls. 5.449), pois o desenvolvimento do seu raciocínio, na continuação da frase, leva a essa conclusão lógica. Logo, sustentam os Recorrentes que a contratação de servidores temporários constitui, em regra e tão-somente, *abuso de poder político e não de poder econômico*.

Cuida-se da contratação abusiva de servidores públicos, ao longo do mandato do primeiro Recorrente e durante o ano da eleição. Será que em tal prática encontra-se apenas e tão-somente *abuso de poder político*? Contratar para o serviço público, seja de que forma for, é proporcionar ao contratado a oportunidade de ganhar dinheiro. Já demitir, exonerar, representa exatamente o contrário: impedir que o contratado continue a ganhar dinheiro. Na primeira hipótese, o abuso se revela apenas para a administração pública; na segunda hipótese, o abuso se revela para a administração pública e para o servidor irregularmente contratado. Aquela, porque fora agredida em seus princípios que norteiam o serviço público; e este último, porque lhe fora subtraído algo de que usufruía. Estamos falando de demissão. Agora, voltemos à contratação. Neste caso, o abuso se revela intenso apenas para a administração pública e para a coletividade. Ao servidor contratado, ainda que irregularmente, sem concurso público, nenhum prejuízo, a ele servidor, fora causado com a sua contratação, pelo contrário, a oportunidade de ganhar dinheiro que lhe fora proporcionada causou-lhe contentamento. Logo, no caso da contratação de servidores, há *abuso*, sim, *do poder político e do poder econômico*, a um só tempo. Resta, pois, concluir, que nessa matéria de má gestão de pessoal: se a prática administrativa-eleitoreira é feita de demissões – temos configurado o *abuso do poder político*; e ao contrário, se a prática administrativa-eleitoreira é feita de contratações – temos, então, configurado o *abuso do poder político e econômico* a um só tempo; político – porque a contratação irregular fere os

princípios da administração pública; e econômico – porque com o dinheiro público o administrador impõe dominação àqueles que necessitam de tal dinheiro e leva vantagem na disputa eleitoral com os adversários, que não contam com o dinheiro fácil da administração pública.

A apuração de *abuso de poder político e econômico*, a um só tempo, em sede de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, já não é tema tão novo perante o colendo TSE. Ao julgar aquela alta Corte Eleitoral o Recurso Especial nº 25.985, classe 22, Caracarái, Roraima, sessão de 5.10.2006, sob a relatoria do Min. JOSÉ DELGADO, enfrentou fatos onde o abuso do poder político, a proporcionar ganho fácil de dinheiro público, como que se confundia com abuso de poder econômico. Vejamos:

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO.

1. *Existe, no ordenamento jurídico eleitoral, no campo do direito formal, a possibilidade de o abuso do poder político e econômico ser apurado pela via de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, desde que o princípio do devido processo legal seja respeitado.*
2. *Fatos determinantes de captação ilícita de sufrágio, de abuso do poder econômico e político comprovados exhaustivamente nos autos.*
3. *Inexistência de prazo decadencial alegado. Ausência de prequestionamento. Incidência da Súmula 282/STF.*
4. *Cassação dos diplomas expedidos e multa confirmadas de acordo com as disposições legais.*
5. *Infringência dos arts. 41-A da Lei 9.504/97 e 22 da LC 64/90 reconhecida pelo acórdão de segundo grau.*
6. *Harmonia entre as provas analisadas pelo Tribunal a quo, confirmando a sentença e as conclusões assentadas.*
7. *Recurso especial não conhecido.* (Respe 25.985, Classe 22, Caracarái/RR, j. 5.10.2006, rel. Min. JOSÉ DELGADO, unanimidade).

No caso *sub judice*, não se queixam os Recorrentes de cerceamento de defesa. Sequer preliminares neste sentido levantaram. Desde o nascedouro deste procedimento judicial, os Recorrentes tiveram ampla oportunidade de defesa, produziram provas e refutaram as produzidas pela parte *ex adversa*.

Diz o eminente Procurador-Regional Eleitoral, em seu substancioso Parecer, às fls. 5.527 – vol. 20):

Outro fato que restou cabalmente comprovado foram as contratações irregulares de centenas de pessoas feitas pelo prefeito reeleito de Itaueira, Sr. Quirino Alencar Avelino, ora recorrente, inclusive em período vedado por lei, com a finalidade de obter-lhes os votos. Acrescente-se, ainda, que algumas pessoas que exerciam a mesma função recebiam salários diferenciados, sendo que essa variação seria justificada pela quantidade de votos que cada um poderia garantir ao prefeito, em busca de sua reeleição.

O douto Procurador transcreve vários depoimentos de testemunhas compromissadas e alguns de declarantes não-compromissados. Destaco os depoimentos das testemunhas JOSEFA MARIA BENVINDO DE SOUSA SARAIVA (fls. 382, 1º. vol); ALMIR DA COSTA FERREIRA (fls. 384, idem); ANA CRISTINA BENVINDO SOUZA FERREIRA (fls. 386, idem) – todas ouvidas durante a instrução da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, objeto do presente Recurso Inominado. Referidas testemunhas confirmam a contratação de servidores sem concurso público sob a responsabilidade da administração do primeiro Recorrente.

Merece destaque depoimento prestado pela Secretária, lotada no gabinete do prefeito ora Recorrente:

MARIA DO SOCORRO RAMOS DA COSTA (fls. 382/384):

*Que a depoente afirma declara que trabalha no gabinete do prefeito municipal de Itaueira como secretária; Que não tem conhecimento que a prefeitura municipal contratou servidores em desacordo com lei; Que quanto o pagamento diferenciado do mesmo cargo e função, são funcionários que trabalham em período e carga horária diferente; (...) Que sendo a funcionária que faz a folhas de pagamento, afirma que não houve aumento de despesas com a folha de pagamento, que quanto ao pagamento em banco é feito para os concursados, e que esta folha é feita pela secretaria de educação; (...) Que faz as folhas dos concursados da secretaria que não emitem folhas de pagamento, todas exceto **Saúde e Educação, bem como as dos não concursados; que estes são os prestadores de serviço; que faz a folha de pagamento dos diaristas; que estes são contratados diariamente, inclusive durante o período eleitoral; que este percebem pela diária trabalhada, e são contratados de acordo com a necessidade do serviço; que são responsáveis pelos serviços de lim-***

*peza pública, capina e varrição das ruas; que durante o período eleitoral houve a contratação de diaristas pela prefeitura; que não houve aumento de contratação de diarista, após julho de 2004; que o responsável pela contratação de diaristas é o Secretário de Obras, o Sr. Valdenor Gomes; que este não possui vínculo familiar com o réu; (...) que é secretária desde janeiro de 2001; que já presenciou pessoas indo até o gabinete do réu a procura de emprego, na prefeitura; que estas não conseguiram ser contratadas, com exceção de algumas no início do mandato em razão da necessidade das contratações; **que estas contratações se deram em todas as áreas da administração, para o cargo de professor, serviços gerais, vigias**; que estas pessoas ainda permanecem trabalhando para a prefeitura; que existe o cargo de copeira, função esta desempenhada no prédio da prefeitura municipal, pelas mesmas pessoas desde de 2001; que não sabe dizer se existe lei criando estes cargos.*

Da análise da prova documental, extraio as seguintes constatações:

A estruturação das carreiras e dos cargos na Administração Pública no município de Itauera é feita pela Lei Municipal nº 314/2001, cuja cópia integral se encontra às fls. 3.914 e seguintes – vol. 15.

Na Secretaria Municipal de Agricultura, os cargos criados pela Lei Municipal nº 314/2001 diferem dos constantes das folhas de pagamentos do referido órgão, que ainda mantinha nos meses analisados pessoas admitidas irregularmente trabalhando a título de serviços prestados como tratorista, motorista, atendente e zelador, nos meses de junho a setembro de 2004 (fls. 715/720, 787/790, 837/840, 844/845, 871/874 e 904/905).

Na Secretaria do Bem Estar Social, por sua vez, também diferem a quantidade de pessoas constantes das folhas e o número de cargos existentes, criados pela Lei Municipal nº 314/2001 (fls. 16 a 22 do Recurso em AIJE nº 130). Os auxiliares de serviços gerais, que, de acordo com a legislação citada deveriam ser 02, existiam em número de 06, sendo que apenas 01 deles percebia R\$ 100,00, ao passo que os demais auferiam R\$ 120,00 (a justificativa para isso não ficou esclarecida nos autos).

Na Secretaria de Administração, ao contrário dos 02 auxiliares de serviços gerais previstos na lei citada, 04 eram pagos mensalmente, com rendimentos com valores inexplicavelmente variando entre R\$ 260,00, R\$ 120,00, R\$ 200,00 e R\$ 100,00. Os auxiliares de administração, em vez dos 03 previstos na lei, eram na verdade 14 em julho/2004 e 15 em agosto e setembro de 2004 (número muito superior ao existente no mesmo período

de 2003, que não chegava à metade deste – fls. 594/601, 550/559, 667/670) (fls. 759/760, 833/834, 923/924).

Na Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo, da mesma forma, o número de pessoas que constam das folhas de pagamento discrepa da quantidade de cargos criados por lei. No mês de maio/2004, foram contratadas 122 pessoas para trabalharem como diaristas para limpeza de ruas ou prestação de serviços gerais (fls. 1812/1827), com rendimentos variando entre R\$ 240,00 e R\$ 16,00. Há ainda auxiliares de serviços gerais em números crescentes ao longo dos meses de junho a setembro de 2004 (respectivamente, 17, 23, 19, 20), e com salários que variam entre R\$ 300,00, R\$ 120,00, R\$ 150,00, R\$ 100,00, R\$ 200,00 e R\$ 130,00 (fls. 1789/1790, 702/712, 761/779, 817/836, 859/866, 915/922). Quanto aos vigias, em maio/2004 havia 04 (1789/1790), em junho/2004 eram 11 (702/703, 706/707), em julho/agosto/2004 existiam 14 (761/762, 765/766, 769/770, 819/820, 823/824, 817/818), e em setembro/2004 havia 18 (859/860, 863/866, 823/824, 919/920, 917/918, 921/922). Não se pode deixar de falar dos mensageiros, motoristas, tratoristas e fiscais contratados ao longo dos meses de junho a setembro de 2004.

Na Secretaria Municipal de Saúde reitera-se o desatendimento à legislação municipal que regulamenta as carreiras no âmbito da Prefeitura. Com efeito, o número de pessoas trabalhando no mês de maio/2004 chegou a 35; em junho/2004 atingiu 80; em julho perfaz 91; em agosto foram 92; em setembro havia 81. Os salários das atendedoras variaram entre R\$100,00, R\$ 240,00, R\$ 250,00 e R\$ 180,00, além disso, havia 18 atendedoras em 2004, ao passo que no ano anterior não existiam mais de 02 pessoas neste cargo (1164/1188, 1244/1271, 1189/1201, 1204/1238). Contratados irregularmente havia em maio 4 auxiliares de serviços diversos (fls. 738/745), em junho 4 auxiliares de serviços diversos (fls. 738/745). Em todos os meses analisados havia auxiliares de serviços gerais, motoristas, auxiliares de enfermagem, auxiliares administrativos, digitadores, em alguns havia lavadeiras contratados para “prestar serviços”, sem terem passado por seleção pública (fls. 736/745, 983/1015, 1016/1072, 799/808, 1063/1123, 1124/1162).

Por fim, na Secretaria de Educação e Cultura do município, além da disparidade entre o disciplinado na Lei nº 314/2001, constatam-se, no mês de maio/2003, 54 professores admitidos sem concurso público, com salários variando entre R\$ 294,00, R\$ 180,00 e R\$ 354,00, sem justificativa clara para tanto. Em junho do mesmo ano, são 115 professores trabalhando naquelas condições (691/692, 1289/1295, 1272/1279, 1312/1315). Ressalte-

se, ainda, que os auxiliares de serviços gerais, que em maio eram apenas 36, no mês seguinte somaram 106 (fls. 1301/1311). No mês de julho havia 143 professores contratados sem concurso público (1316/1322, 1327/1333, 1347/1350, 815/816, 797/798). Neste mês os auxiliares de serviços gerais somaram 113 (fls. 795/796, 815/816, 1355/1356, 1357/1359, 1360/1364, 1365/1373). Já em agosto de 2004 havia 143 professores admitidos irregularmente (fls. 875/876, 1374/1379, 1382/1383, 1424/1445). Os auxiliares de serviços gerais somaram 112 (fls. 1395/1404, 1407/1408, 1409/1410, 1413/1415, 1416/1418, 841/842). Em setembro foram pagos ao todo vencimentos a 231 professores não-efetivos, alguns recebendo mais de uma vez, a título de folha suplementar (879/880, 883/884, 1424/1445, 1470/1476, 1446, 1447/1448, 1449/1450, 1465/1466); saliente-se que os vencimentos dos professores variaram entre R\$ 180,00 e R\$ 555,00, sem motivação para tal fato. Os auxiliares de serviços gerais, por sua vez, no mês em referência não passaram de 109 (881/882, 889/890, 893/895, 906/908, 1479/1487). Os vigias, que em agosto eram 14 (1395/1404, 1409/1410, 1413/1415), em julho, 13 (1357/1359, 1365/1373), e em junho, 14 (1301/1303, 1307/1311), em setembro foram apenas 10 (1479/1487). Nos meses de maio e junho não havia copeiras, as quais somente aparecem nas folhas de pagamento a partir de julho de 2004, passando de 5 em julho (1355/1356), para 6 em agosto (841/842) e setembro (913/914). Em todos os meses foram contratados também motoristas “prestadores de serviços”, os quais não têm qualquer vínculo com o município.

Sustentam os Recorrentes:

.Que a sentença guerreada padece de fundamentação quando toma contratações de servidores por abuso de poder econômico, quando a jurisprudência as considera abuso de poder político (fls. 5.451 – vol. 20).

Conforme já demonstrado, em sede de AIME apura-se o *abuso do poder político e econômico* a um só tempo. Contratações sem concurso, após longos anos de entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, é prática abusiva do ponto de vista do poder de autoridade (poder político) e do ponto de vista do *poder econômico*, exercido pela mesma autoridade, a um só tempo. Se, em matéria de demissão de servidores, temos o mero *abuso do poder político*; ao revés, cuidando-se de contratações sem concurso público que proporcionam ganho fácil de salários, temos aí as duas coisas – *abuso de poder político e abuso do poder econômico*, a um só tempo. Vale dizer: abuso do poder do dinheiro público, ou seja, o nefasto *uso da máquina administrativa*. E nisto reside o *abuso do poder econômico* em simbiose com o *abuso do poder político*.

Reconhece o eminente Procurador-Regional Eleitoral que *a notícia de utilização de veículos contratados pelo poder público em carreata, a distribuição de material de construção; doação de dinheiro e materiais esportivos a eleitores* não resultou comprovada nos autos.

Em verdade, duas foram as graves acusações feitas ao primeiro Recorrente: *a) Contratação de servidores sem concurso público, ao longo do seu mandato e no ano da eleição, com abuso de poder político e econômico; e b) Utilização de bens públicos (Instrumentos Musicais), em festa cívica de 7 de Setembro, a serviço de sua propaganda eleitoral.*

A prova documental constante dos 20 (vinte) volumes é gigantesca. Compulsando o volume 1, constato que a petição inicial da AIME, quando do ajuizamento, se fez acompanhar de vários documentos, compreendidos entre as folhas 25 a 324 dos autos. Daí em diante, até o 6º volume, quando fora proferida a sentença, documentos e petições somam um acervo de 1.902 páginas. A contratação direta de servidores, sem concurso público, ao longo do mandato do primeiro Recorrente, resta comprovada pelos vários documentos acostados aos autos. Busquei o índice de tais documentos no parecer do eminente Procurador-Regional Eleitoral, fui aos autos e fiz constatação às fls. 126-137; 140-143; 145-146; 401-404; 409-410; 415-416; 495-496; 568-570; 623-625; 710-712; 715-720; 722-732; 738-745; 787-788; 793-808; 837-838; 843-844; 859-860; 863-866; 1.407-1.408, todos constantes do 1º. ao 4º. volumes, ou seja, produzidos antes da sentença, à luz do contraditório e da ampla defesa. Daí em diante, do 7º ao volume 19º, outros documentos foram produzidos, a título de prova emprestada, transportada de Ações de Investigações Judiciais Eleitorais movidas contra o impugnado ora primeiro Recorrente. Porém, tais documentos foram submetidos ao crivo do contraditório perante o juízo a quo. Encontram-se nos autos vários recibos referentes a pagamentos de trabalhadores mensalistas, várias folhas de pagamento de salários. O primeiro Recorrente não se desincumbiu de provar que tais servidores houvessem sido contratados por concurso público; ou que fossem objeto da ressalva prevista no art. 73, inciso V, alínea d, da Lei 9.504/97; ou a do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal.

No ordenamento jurídico pátrio, desde há muito, não mais se tolera guiar-se a administração pública por outras vias alternativas, senão pela via obrigatória da *legalidade*, da *impessoalidade*, da *moralidade*, da *publicidade* e da *eficiência*, conforme imperativo do art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Do Curso de Direito Constitucional, de autoria conjunta dos juriscôn-

sultos Gilmar Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, extrai-se preciosa lição:

O postulado de que os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros constitui tradição do nosso direito constitucional. Já a Constituição do Império, de 1.824, consagrava, no seu art. 179, XIV, fórmula segundo a qual ‘todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos, civis, políticos ou militares, sem outra diferença, que não seja a dos seus talentos e virtudes. Da mesma forma, a Constituição de 1.891 proclamou a acessibilidade dos cargos públicos civis ou militares a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir (art. 73). (In: Curso de Direito Constitucional. Saraiva/IDP, SP, 2008, p. 834).

Desde 1992, com a entrada em vigor da Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/92 –, contratar o administrador público sem prévio concurso passou a ser considerado ato de improbidade administrativa. *Verbis*:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições e, notadamente:

(...)

V – frustrar a licitude de concurso público.

MARCELO ALEXANDRINO e VICENTE PAULO, em sua consultadíssima obra *Direito Administrativo Descomplicado*, em 16ª. edição, lembram e ensinam:

A Constituição de 1988 tornou obrigatória a aprovação prévia em concurso público para o provimento de quaisquer cargos ou empregos na Administração Direta e Indireta, inclusive para o preenchimento de empregos nas empresas públicas e sociedades de economia mista, pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Indireta.” E prosseguem, agora citando o renomado HELY LOPES MEIRELLES: “o concurso público é o meio técnico posto à disposição da Administração para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, atender ao princípio da isonomia, uma vez que propicia igual oportunidade de acesso aos cargos e empregos públicos a todos os que atendam aos requisitos estabelecidos de forma geral e abstrata em lei. (In: ob. cit., São Paulo: Método, 2008, p. 262).

Não resta mais o que discutir a propósito dessa irregularidade flagrante cometida pelo então prefeito do município de Itauera, que, uma vez eleito a partir de 2004, passou a contratar servidores sem concurso público e sem prévia autorização legal, restando, configurada, por tal conduta, a prática de *abuso de poder político e econômico* a um só tempo, conforme já demonstrado. Inquestionável a potencialidade de tais práticas abusivas, suficientes, de sobra, para desequilibrar a disputa entre Recorrentes e Recorridos, impugnantes e impugnados.

2ª. Tese: Deixo para examiná-la por último.

3ª. Tese: Inexistência da suposta doação de material de construção:

Acolho a opinião ministerial, quando afirma a insuficiência de provas referentes a suposta distribuição de material de construção, utilização em campanha de veículos contratados pelo poder público, doação de materiais esportivos e doação de dinheiro a eleitores. Realmente, não há prova suficiente para demonstrar a veracidade de tais alegações dos Impugnantes/ Recorridos.

4ª. Tese: Dos veículos com propaganda política e desfile de 7 de Setembro:

Pela prova testemunhal de fls. 374-377 e 382, constante do bojo dos autos da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, objeto do presente recurso; e pela prova fotográfica (emprestada) de fls. 3730 a 3733 (vol. 14), resulta inequívoco que, realmente, instrumentos musicais de percussão utilizados em desfile cívico comemorativo de 7 de Setembro do ano de 2004, encontravam-se adesivados com propaganda eleitoral dos Recorrentes, embora se encontrassem a serviço do poder público municipal. Como se vê, claramente, cartazes de propaganda eleitoral dos Recorrentes encontravam-se colados em referidos instrumentos musicais, a serviço do desfile cívico em homenagem ao então Prefeito Quirino Alencar Avelino, que, na oportunidade, se postava em palanque a receber as homenagens do desfile, como é próprio da cultura e do civismo brasileiros. Ora, se as escolas eram públicas e os instrumentos musicais estavam a serviço do desfile de referidas escolas, o qual fora organizado pela Secretaria Municipal de Educação – ou no mínimo, pelos diretores das escolas municipais –, é forçoso concluir que tais instrumentos musicais estavam a serviço do poder executivo municipal, pouco importando se referidos instrumentos eram de propriedade privada; naqueles momentos em que serviam ao desfile das escolas públicas

municipais, a qualquer título, tomaram a natureza de bens públicos do município e jamais poderiam estar a serviço da propaganda eleitoral de quem quer que seja. Os cartazes de propaganda eleitoral dos Recorrentes, adesivados a tais instrumentos musicais que serviam ao desfile oficial organizado pelas escolas públicas municipais, retrata abuso de poder político e econômico a um só tempo. Já proclamou o colendo TSE, quando do julgamento do Recurso Especial nº 28.040, de 22.4.2008, de que foi Relator o Min. CARLOS AYRES BRITTO:

(...)

2. Se o abuso de poder político consistir em conduta configuradora de abuso de poder econômico ou corrupção (entendida esta no sentido coloquial e não tecnicamente penal), é possível o manejo da ação de impugnação de mandato eletivo.

Voltemos ao fato. Desfile cívico, promovido pela administração pública do primeiro Recorrente, então prefeito municipal. Para a realização do desfile, com intenção eleitoreira, foram utilizados (ainda que sem qualquer custo aparente) instrumentos de percussão de propriedade particular. Cartazes de propaganda eleitoral foram colados em tais instrumentos... Ora, resta evidente que a propaganda eleitoral dos Recorrentes, a baixíssimo custo, exibida para público-alvo expressivo, durante uma festa comemorativa da Independência do Brasil, proporcionou vantagem econômica aos então candidatos apoiados pela *máquina administrativa* ora Recorrentes; passando, na disputa eleitoral, os adversários que não contaram com quaisquer facilidades para exibir a sua propaganda: vale dizer, não contaram com a generosidade de nenhuma banda de música particular a serviço de festa cívica de 7 de Setembro. Eis aí o resultado *econômico* contido no ato de *abuso de poder político*.

5ª. Tese: Do entendimento consolidado pelo TSE acerca do prazo de cinco dias para a propositura de ação por prática de conduta vedada:

O procedimento previsto para as Representações por conduta vedada, inclusive quanto ao alegado prazo de cinco dias para sua propositura, não se aplica à AIME, cujo ajuizamento sujeita-se ao lapso temporal de 15 dias, contado da diplomação, conforme ditado pelo art. 14, §10, da Constituição Federal.

Entretanto, o caso concreto em apreço, revela prática de *abuso de poder político e econômico* a um só tempo, conforme já demonstrado. É certo que houve intenso abuso de poder político, porém impregnado de abuso de

poder econômico. Não há, pois, qualquer limitação temporal para apuração de tais abusos de poder, quando em simbiose, senão aquela prevista no art. 14, § 10, da Carta Magna. Neste sentido, a posição do TSE, exemplo seguido por todos os Tribunais Regionais Eleitorais do País:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL. ABUSO DO PODER ECONÔMICO. RECONHECIMENTO. DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE. CAPTAÇÃO DE SUFRÁGIO. NÃO-COMPROVAÇÃO. PRELIMINARES DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PELA CORTE REGIONAL. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DE PARTIDO COLIGADO PARA REPRESENTAR APÓS O PERÍODO ELEITORAL. FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL, ANTE O NÃO ATENDIMENTO DO PRAZO DE 5 DIAS PARA O AJUIZAMENTO DA INVESTIGAÇÃO JUDICIAL. REJEITADAS. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO-CONFIGURADA. REEXAME DE PROVAS. NEGATIVA DE SEGUIMENTO DO AGRAVO ANTE A DISSONÂNCIA DAS RAZÕES DO RECURSO ESPECIAL COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE.

- 1. É firme o entendimento desta Corte de que cabe ao presidente do tribunal regional o exame da existência ou não da infração à norma legal, sem que isso implique usurpação da competência deste Tribunal (precedentes).*
- 2. Após a eleição o partido político coligado tem legitimidade para, isoladamente, propor representação, conforme orientação deste Tribunal.*
- 3. A formação do litisconsórcio passivo necessário só se dá quando houver previsão legal expressa ou, em razão da natureza jurídica da ação, cada pessoa possa ser atingida diretamente pela decisão judicial. O art. 22 da LC nº 64/90 não exige a formação de litisconsórcio passivo necessário entre o representado e aqueles que contribuíram para a realização do abuso. Precedentes.*
- 4. Não se aplica para o ajuizamento de Ação de Investigação Judicial, art. 22 da LC 64/90, o prazo de 5 dias que foi estabelecido inicialmente na Questão de Ordem nº 748, tendo em vista que o ali decidido aplicava-se tão-somente à representação proposta por conduta vedada.*
- 5. A conduta consistiu na distribuição, em período eleitoral, de mais de 6.000 (seis mil) mochilas com material escolar e 30.000 (trinta mil) car-*

tões magnéticos denominados ‘cartões-saúde’, contendo o símbolo da administração municipal.

6. A decisão regional sopesou todo o conjunto probatório, afastou a configuração da captação de sufrágio (art. 41-A da Lei 9.504/97) e reconheceu o abuso do poder econômico, ao entendimento de que houve a quebra dos princípios da impessoalidade e da moralidade pública, bem como a ocorrência de influência lesiva no resultado do pleito, decretando a inelegibilidade por violação ao art. 22 da LC 64/90.

7. Para rever o posicionamento da decisão regional, seria necessário o reexame do conjunto probatório.

8. Divergência jurisprudencial que não restou configurada pela ausência de similitude fática entre os julgados e da falta de demonstração analítica da divergência, com a comparação entre as teses adotadas pelo acórdão recorrido e a dos paradigmas trazidos para confronto.

9. Agravo regimental conhecido, mas desprovido.” (TSE. AG-6416, Jandira/SP, julgado em 23.11.2006, rel. Min. GERARDO GROSSI).

“Recurso especial. Abuso do poder político e de autoridade (arts. 74 da Lei nº 9.504/97 e 37, § 1º, da Constituição Federal).

A ação de investigação judicial eleitoral, por abuso de poder político, não sofre a limitação temporal da conduta vedada.

Para a configuração do abuso, é irrelevante o fato de a propaganda ter ou não sido veiculada nos três meses que antecedem ao pleito.

Recurso especial a que se nega provimento.

Acórdão 25101 – Capelinha-MG Min. rel. Luiz Carlos Madeira. DJ, Vol. 1, 16.09.2005, Pág. 173 (Grifos do Relator)”.

Embargos de declaração - Contradição - Inexistência.

1. A contratação e demissão de servidores temporários constitui, em regra, ato lícito permitido ao administrador público, mas que a lei eleitoral torna proibido, nos três meses que antecedem a eleição até a posse dos eleitos, a fim de evitar qualquer tentativa de manipulação de eleitores.

2. A contratação temporária, prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal, possui regime próprio que difere do provimento de cargos efetivos e de empregos públicos mediante concurso e não se confunde, ainda, com a nomeação ou exoneração de cargos em comissão ressalvadas no art. 73,

V, da Lei nº 9.504/97, não estando inserida, portanto, na alínea a desse dispositivo.

3. Para configuração da conduta vedada pelo art. 73 da Lei das Eleições, não há necessidade de se perquirir sobre a existência ou não da possibilidade de desequilíbrio do pleito, o que é exigido no caso de abuso de poder.

4. As condutas vedadas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 podem vir a caracterizar, ainda, o abuso do poder político, a ser apurado na forma do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, devendo ser levadas em conta as circunstâncias, como o número de vezes e o modo em que praticadas e a quantidade de eleitores atingidos, para se verificar se os fatos têm potencialidade para repercutir no resultado da eleição.

5. O uso da máquina administrativa, não em benefício da população, mas em prol de determinada candidatura, reveste-se de patente ilegalidade, caracterizando abuso do poder político, na medida em que compromete a legitimidade e normalidade da eleição. (Grifos do Relator)

6. Embargos rejeitados.

ERESPE - Acórdão 21167 Vitória - ES 21/08/2003 Rel. Fernando Neves da Silveira DJ - Volume 1, Data 12/09/2003, Página 122. RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 14, Tomo 3, Página 172”.

6ª. Tese: Do precedente do TSE acerca da ausência de configuração da prática de abuso de poder em contratações realizadas sem concurso público antes do período eleitoral:

Os Recorrentes reapresentam discussão já empreendida quando da análise de sua 1ª. Tese, ao sustentaram o não-cabimento da AIME para apurar suposto abuso de poder político. Já demonstrado neste voto que a contratações de servidores sem concurso público, ao longo do mandato e nos três meses que antecederam o pleito, ao tempo em que consistiram em abuso de poder político, por ferir os princípios constitucionais que regem a administração pública (art. 37, CF), trouxeram em seu conteúdo a nódoa do abuso do poder econômico. A prática abusiva do administrador público, então candidato à reeleição ao cargo de prefeito, proporcionou grande circulação de dinheiro consistente em pagamento de salários aos simpatizantes de suas pretensões políticas, posto que sem as regras do concurso público, as contratações obedeceram ao gosto do mandatário, que se preparou ao longo do seu primeiro mandato para a reeleição ao segundo mandato.

Logo, pelas peculiaridades do caso concreto, não se cuida tão-somente de mera conduta vedada, com a nomeação de um ou outro para determinado cargo. Derrame de dinheiro público, empregado em muitas contratações, é o de que se cuida. Portanto, de abuso de poder político e de abuso de poder econômico, em simbiose, é o de que se cuida. E a *Ação de Impugnação de Mandato Eletivo*, conforme já demonstrado pelas citações das doutrinas de EDSON RESENDE DE CASTRO (ob. cit. p. 481) e de trecho de parecer do eminente Sub-Procurador Geral da República PEDRO HENRIQUE TÁVORA NIESS (citado por Edson Resende de Castro, ob. cit., p. 481); pelas transcrições dos arestos do colendo TSE – Respe 28.040, rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgado em 22.4.2008; Respe nº 25.985, julgado em 5.10.2006, rel. Min. José Delgado, é meio processual próprio, sim, para apuração de *abuso de poder político e econômico*, a um só tempo, quando praticados simultaneamente ou em consequência um do outro.

7ª. Tese: Da inexistência de infração ao art. 41-A e da impossibilidade de sindicá-lo à luz da AIME:

Conforme já dito no presente voto, quando da análise da 3ª. Tese dos Recorrentes, e em acolhimento ao parecer do douto Procurador-Regional Eleitoral, em verdade, a prova constante dos autos revela-se não-categórica para a demonstração inequívoca de *compra* de votos por parte dos Recorrentes. Neste ponto, assiste razão à Defesa dos Recorrentes.

Conforme prometido, passo a examinar, a 2ª. Tese dos Recorrentes, que a tomo por última na discussão da presente causa: Necessidade de aplicação do art. 222 e 224 do Código Eleitoral, para que sejam realizadas novas eleições em virtude da nulidade dos votos. Novo entendimento do TSE sobre AIME:

Os atos de abuso de poder político praticados pelo primeiro Recorrente estão impregnados de conteúdo econômico, conforme já demonstrado. É certo que a sentença reconheceu abuso de poder político do primeiro Recorrente, quando contratou servidores sem prévio concurso público, porém, considerou, que tal prática trouxe em si, também, o abuso do poder econômico. Assim é que resta, indiscutivelmente, apropriada a AIME para a apuração de *abuso de poder político e econômico*, quando as duas práticas nocivas estão em simbiose.

A propósito desse tema, volto a consultar a atualizadíssima doutrina de EDSON RESENDE DE CASTRO, que leciona:

Com esse raciocínio, o TSE vinha determinando, sistematicamente, a di-

plomação e posse do 2º colocado nas eleições em que se apurou o abuso de poder do impugnado. Caso recente e emblemático foi o do Governador do Piauí

O Tribunal desconsiderava, todavia, o fato de que também o abuso do poder econômico, o desvio ou abuso do poder de autoridade e a fraude são causas de anulabilidade da votação, consagradas nos arts. 222 e 237 do Código Eleitoral. Então, apurando-se, ainda que em sede de ação de impugnação de mandato eletivo, que o eleito valeu-se de fraude (art. 222) ou abuso de poder (art. 237), inevitável a conclusão de que anulados os seus votos. E se esses votos somam mais da metade dos votos da circunscrição do pleito, parece que a melhor solução é mesmo a realização de novas eleições.

Recentemente, o TSE refez seu posicionamento, decidindo que:

(...) Efeito da decisão pela procedência da AIME. Anulação dos votos. Concessão da segurança. Indeferimento da medida cautelar. Agravos regimentais prejudicados. Devido ao liame indissolúvel entre o mandato eletivo e o voto, constitui efeito da decisão pela procedência da AIME a anulação dos votos dados ao candidato cassado. Se a nulidade atingir mais da metade dos votos, aplica-se o art. 224 do CE. (...) Dupla vacância dos cargos de prefeito e de vice por causa eleitoral. A renovação das eleições em razão de dupla vacância dos cargos do executivo será realizada de forma direta, nos termos do art. 224 do CE (TSE, Medida Cautelar n. 2.256, Goiás, Rel. Min. Cezar Peluso, em 18.12.2007). (In: Teoria e Prática de Direito Eleitoral, 4ª. edição, 2ª. tiragem, revista e atualizada, Belo Horizonte: Mandamentos, 2008. p. 500-501).

Prossegue o mineiro EDSON DE CASTRO RESENDE, renomado mestre do Direito Eleitoral:

Toda essa discussão não se aplica, por óbvio, às hipóteses de sentença de procedência de AIME que versa sobre cargos elegíveis pelo sistema proporcional (vereadores e deputados), pois que não se atingiria normalmente a metade dos votos da circunscrição. No caso de desconstituição de mandato de vereador ou deputado, basta convocar-se à posse o suplente.

(...) De outro lado, repita-se, a sentença que julga procedente a AIME e, portanto, reconhece a prática do abuso de poder econômico ou político, deve impor ao impugnado (candidato beneficiado) a inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea d, c/c art. 22, inciso XIV, ambos da

Lei Complementar n. 64/90, conforme vem sistematicamente decidindo o TSE. (ob. cit., p. 502).

Referida lição doutrinária, realmente, se confirma. Vejamos o que consta de julgamento proferido pelo TSE, em Recurso Especial Eleitoral nº 28.391 – Chaval/CE, julgado em 04.3.2008, de que foi Relator o Ministro JOSÉ AUGUSTO DELGADO:

(...)

“6. Não-configuração de julgamento extra petita. A jurisprudência do TSE, à época da prolação do aresto regional, considerava as assunções dos segundos colocados aos cargos, efeito prático da procedência de eventual ação de impugnação de mandato eletivo.

(...)

8. No julgamento do MS nº 3.649/GO, Rel. Min. Cezar Peluso, sessão de 18.12.2007, o TSE concedeu a segurança, a fim de reconhecer a aplicabilidade do art. 224 do Código Eleitoral, em caso de procedência de AIME, com a consequente anulação dos votos conferidos aos candidatos que tiveram seus mandatos cassados. (DJ, 14.4.2008, p. 9, informado no sítio virtual www.tse.gov.br/jurisprudencia).

MANDADO DE SEGURANÇA E MEDIDA CAUTELAR. JULGAMENTO CONJUNTO. DUPLA VACÂNCIA DOS CARGOS DE PREFEITO E DE VICE. QUESTÃO PREJUDICIAL AO EXAME DE MÉRITO. EFEITO DA DECISÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AIME. ANULAÇÃO DOS VOTOS. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. AGRAVOS REGIMENTAIS PREJUDICADOS.

1. Devido ao liame indissolúvel entre o mandato eletivo e o voto, constitui efeito da decisão pela procedência da AIME a anulação dos votos dados ao candidato cassado. Se a nulidade atingir mais da metade dos votos, aplica-se o art. 224 do Código Eleitoral.

2. Dupla vacância dos cargos de prefeito e de vice por causa eleitoral. Aplicação obrigatória do art. 81, § 1º da Constituição da República. Impossibilidade. Precedentes do STF. O art. 81, § 1º, da Consituição da República, não se aplica aos municípios.

3. Dupla vacância de cargos de prefeito e de vice por causa eleitoral. A renovação das eleições em razão de dupla vacância dos cargos

do Executivo será realizada de forma direta, nos termos do art. 224 do Código Eleitoral.” (MS 3.649, Classe 14, Caldas Novas/GO, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 18.12.2007, publicado no **DJ em 10.3.2008**. Informado no sítio já citado).

Do voto do Ministro CEZAR PELUSO, então Relator deste Mandado de Segurança, que deu outro rumo à jurisprudência até então assentada naquela colenda Corte, transcrevo o seguinte trecho:

A ação de impugnação de mandato eletivo foi introduzida no ordenamento pela Lei nº 7.493, de 17.6.86, disciplinada pela Lei nº 7.664, de 29.6.88, e, posteriormente, inserida no art. 14 da Constituição da República.

Pesquisa sobre os debates que, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, versaram sobre a ação de impugnação de mandato eletivo, revela que a finalidade desta seria coibir formas de manipulação da vontade do eleitor, a título de abuso, corrupção e fraude, de modo a ‘assegurar a legitimidade do mandato, a correção e a pureza eleitorais, enfim, aquilo que é absolutamente imprescindível ao exercício real de um mandato’, conforme salientou o Deputado Virgildásio de Sena.

E pretendia-se mais, que as punições deveriam ser tão severas, a ponto de ter sido proposto fosse o mandato desconstituído pelo povo mediante exercício do chamado ‘direito de recall’, conforme esclarece o seguinte trecho da fala do deputado Lysâneas Maciel (relator): ‘E o direito de fiscalização do povo. Então, notem os Srs. constituintes que, ao mesmo tempo que anunciamos o direito ‘o poder vem do povo e com o povo será exercido’, estabelecemos mecanismos para a sua implementação. Em relação ao voto desconstituente ou revogatório, tornamos imprescritíveis os crimes eleitorais e os abusos do poder econômico durante o mandato. (...)’.

Embora não aprovado tal voto, estou em que o fato de a Constituição ter atribuído à ação o nomen juris de ‘ação de impugnação de mandato eletivo’, não lhe afasta o conteúdo normativo capaz de ensejar o reconhecimento da nulidade dos votos obtidos com os gravíssimos vícios decorrentes de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, maculadores, que são, da vontade do eleitor. A previsão constitucional da AIME dá concretude ao princípio da soberania popular contido no caput do mesmo art. 14. Ou seja, a ação de impugnação do mandato eletivo explicita as hipóteses de violação desse princípio de forma tão gravosa, que o constituinte lhe deu status de ação constitucional. O objeto da AIME é, sem dúvida, o

mandato obtido de modo viciado (efeito principal), mas não somente ele, pois atinge também, com efeito secundário, os votos conseguidos de forma corrompida.

Nesse contexto, os votos obtidos de modo viciado devem ser considerados nulos, pois votos obtidos com abuso do poder econômico, corrupção ou fraude não são votos livres. Nesse sentido decidiu, aliás, o STF, na ADI nº 3.592/DF, acompanhando o voto do relator, Ministro GILMAR MENDES, que pontuou: 'Nos termos da Constituição, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (art. 14, caput). Embora não esteja explícito nessa norma constitucional, é evidente que esse voto tem uma outra qualificação: ele há de ser livre. (...)'

Ora, como legitimar-se o resultado de processo onde os vícios por abuso do poder econômico, corrupção ou fraude intermediaram e adulteraram a vontade do eleitor? Entender de modo diverso, com a devida vênia, parece-me subtrair racionalidade e força normativa ao dispositivo constitucional, lacerando os princípios superiores que o informam, em especial o da soberania popular e o da cidadania.

O entendimento anterior apoiava-se no argumento de que o candidato cassado poderia participar do novo pleito, porque a sanção se restringiria à perda do mandato. Mas não me parece decisivo.

O objeto principal da AIME é, sem dúvida, a impugnação ao mandato político do candidato, que se beneficiou de meios ilícitos para obtê-lo (efeito principal). De sua procedência decorre a aplicação da pena de cassação, mas este não é seu efeito único, pois o vício que grava o mandato advém dos votos igualmente viciados, que são a razão da sua existência. Daí concluir-se que a impugnação do mandato implica, também, como efeito secundário imediato e necessário, a nulidade dos votos.

Reexamino os autos. Vou ao 19º. volume e constato que a sentença do MM. Juiz Eleitoral da 72ª. Zona, constante das folhas 5.404 a 5.441, fora proferida em data de **24.3.2008** (fls. 5.441). A esta data, conforme demonstrado acima, já estava em vigor no País a nova orientação jurisprudencial do colendo TSE a propósito de anulação de votos em sede de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, em matéria de eleição majoritária. O Mandado de Segurança e Agravos Regimentais no Mandado de Segurança nº 3.649, Classe 14, Caldas Novas/GO, sob a Relatoria do Ministro CEZAR PELUSSO, fora julgado em 18.12.2007, com acórdão publicado em **10.3.2008**,

às folhas 13, do Diário da Justiça, conforme informado no sítio oficial do colendo TSE. Pois bem, tal julgamento histórico, cimentado nas profundas reflexões feitas aos seus pares pelo Ministro CEZAR PELUSO, mudou a orientação jurisprudencial daquela colenda Corte. Até então – vale dizer, até 18.12.2007 –, o que interessava à AIME era a desconstituição do mandato dos eleitos com abuso de poder econômico, corrupção ou fraude. Daquele julgamento histórico em diante, a colenda Corte passou a perseguir a causa de tais mandatos contaminados e concluiu, com as persuasivas palavras do Ministro PELUSO:

O objetivo principal da AIME é, sem dúvida, a impugnação ao mandato político do candidato, que se beneficiou de meios ilícitos para obtê-lo (efeito principal). De sua procedência decorre a aplicação da pena de cassação, mas este não é seu único efeito, pois o vício que grava o mandato advém dos votos igualmente viciados, que são a razão da sua existência. Daí, concluir-se que a impugnação do mandato implica, também, como efeito secundário imediato e necessário, a nulidade dos votos.” (TSE. MS nº 3.649/GO e AgRgMS nº 3.649/GO).

Resta, pois, comprovado que a douta sentença de fls. 5.404/5.441, fora proferida já sob a égide da nova orientação jurisprudencial do colendo Tribunal Superior Eleitoral.

No caso *sub judice*, temos que os Recorrentes foram declarados eleitos com uma votação superior a 50% (cinquenta por cento) dos votos válidos do eleitorado do município de Itaueira, Estado do Piauí. Fato incontroverso nos autos (art. 334, II, CPC). Logo, uma vez declarados nulos tais votos, resultarão sem legitimidade os possíveis mandatos dos segundos colocados, ora Recorridos. Em face da nova orientação jurisprudencial no Brasil, a propósito de AIME, impõe-se a aplicação do art. 224 do Código Eleitoral, que diz:

Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do País nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais, ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações, e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

Um dos fundamentos do voto do Ministro CESAR PELUSO, no Mandado de Segurança que reorientou a jurisprudência do País sobre esta matéria, encontrou razão de ser no próprio Código Eleitoral, em seus artigos 222 c/c art. 237. Vejamos:

Art. 222 – É também anulável a votação quando viciada de falsidade, fraude, coação, uso de meios de que trata o art. 237, ou emprego de processo de propaganda ou captação de sufrágios vedado por lei.

Art. 237 – A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.

Desde os primeiros passos, o que sempre quis a nossa Democracia foi a legitimidade dos mandatários dos cargos eletivos. E esta legitimidade somente se verifica quando a maioria elege e elege com votos livres. Por conseguinte, temos aí a fórmula da legitimidade dos mandatos: *maioria e com votos livres*. Se não temos votos livres, não teremos *legitimidade*; se não temos *maioria*, não teremos, também, *legitimidade*.

No caso em apreço, é forçoso concluir pela necessidade imperiosa de realização de nova eleição no município de Itaueira-PI, para que, finalmente, os mandatos de prefeito e de vice-prefeito daquele município tenham legitimidade.

Com estes fundamentos, em consonância, em parte, com o parecer do eminente Procurador-Regional Eleitoral, voto pelo provimento, em parte, do recurso, nos seguintes termos:

a) Entendo provado o abuso de poder econômico e político, nos atos de contratação por parte do primeiro Recorrente, de servidores, sem concurso público, ao longo do primeiro mandato e durante o período eleitoral proibitivo de 2004.

b) Entendo provado o abuso de poder econômico e político, por parte do primeiro Recorrente, ao permitir que, em festa de 7 de Setembro, escolas municipais organizassem desfile de estudantes ao som e ao ritmo de instrumentos musicais de propriedade particular a serviço do poder público, adesivados com cartazes de propaganda eleitoral dos Recorrentes/impugnados.

c) Tenho como insuficiente a prova constante dos autos para configurar captação ilícita de sufrágio, em face das alegações dos Recorridos atribuindo ao primeiro Recorrente a compra de votos com material de construção, material esportivo e dinheiro.

d) Tenho a convicção, em face da nova orientação jurisprudencial do colendo TSE, de que em sede de AIME, impõe-se a anulação dos votos aos eleitos, então impugnados.

e) Confirmo a cassação dos mandatos dos Impugnados/Recorrentes, con-

firmo a inelegibilidade por três (3) anos do primeiro Recorrente a contar da posse; determino a realização de nova eleição para os cargos de prefeito e vice-prefeito do município de Itaueira-PI, a realizar-se, no prazo de 30 (trinta) dias, conforme regrado no art. 224 caput, do Código Eleitoral, c/c art. 81, § 1º, da Constituição Federal; devendo assumir a chefia do poder executivo municipal, neste lapso temporal até à realização da eleição, na conformidade da Lei Orgânica do Município de Itaueira, o presidente da Câmara de Vereadores daquele município.

É como voto.

VOTO – VISTA (VENCEDOR)

O DES. ANTONIO PERES PARENTE (RELATOR DESIGNADO): Excelentíssima Senhora Desembargadora Presidente, demais ilustres Juízes que compõem esta Corte, Senhor Procurador Regional Eleitoral, senhores advogados, demais autoridades e pessoas outras presentes neste plenário.

Ao pedir vistas dos presentes autos para, numa melhor avaliação, proferir meu voto com maior balizamento, tinha como única intenção averiguar se efetivamente a parte fática se encaixava como prática de abuso do poder econômico e político, porquanto o lado jurídico foi exaustivamente esclarecido, de forma irrepreensível, pelo ilustre Relator, bem como pelo Senhor Procurador Regional Eleitoral.

Entendi assim proceder por conhecer bem as práticas políticas interiores, arraigadas na ignorância popular de que, em época de eleição, todos têm que se aproveitar o máximo dos que estão no poder, explorando-os muitas vezes em troca de votos que sequer existem. É bom que se diga que esta nociva prática tem dois lados e, não raras vezes, mesmo com distribuição de benesses à vontade, o distribuidor de bondades com dinheiro público não se elege. Assim, no caso do recorrente, ninguém pode afirmar com absoluta segurança que foi ele eleito só pelo abuso do poder político e econômico, embora possa ser razoável admitir que foi eleito também por isso, nascendo aqui, pois, a anomalia do seu mandato, diante da legislação eleitoral tão bem firmada no voto do nobre Relator.

Compulsando, porém, os autos, não fica qualquer margem de dúvida de que o apelante descumpriu, acintosamente, a legislação pertinente à contratação de pessoal, inclusive em período eleitoral vedado, tanto em

quantidade para uma cidade pequena, como pela falta de concurso público e até mesmo em relação à variação salarial dentro de uma mesma função. Desta forma, inegável a existência do motivo jurídico maior a amparar, com toda força, o voto do ilustre Relator nesta esfera.

Ouso discordar, todavia, de S. Exa., quanto à determinação de nova eleição no prazo de 30 (trinta) dias, sob o argumento de nulidade de mais da metade dos votos na eleição de 2004, ou seja, aqueles dados ao apelante. Ainda que a legislação assim preveja, entendemos tal providência absolutamente impraticável e até mesmo impossível de ser concretizada, em face do lapso temporal restante para o final do mandato do atual Prefeito, bem como dos recursos judiciais que ainda podem ser utilizados pelas partes.

Mas não é só por isso. Existe também um motivo jurídico acobertador deste entendimento, preceituado no art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil, assim redigido: - **“Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”**. Ora, realizar uma eleição para um mandato de dois ou três meses, logo após outra recém-terminada, ambas com altos custos para o país, não parece, com o devido respeito do que entendeu o nobre Relator, atender aos fins sociais da lei e muito menos as exigências do bem comum.

Ao contrário, além da disputa e suas conseqüências, tal providência acarretaria sérios transtornos à vida da cidade, provocando, no mínimo, uma instabilidade administrativa que certamente desaguaria em graves prejuízos para a população. Desta forma, sem ingressar em qualquer outro mérito jurídico da questão, entendendo que, por este prisma, o voto do Relator merece de mim discordância, razão por que o acompanho apenas parcialmente, para também conhecer e improver o recurso, mas mantendo no cargo e até final do mandato os atuais Prefeito e Vice, tudo em consonância com parecer do Douto Procurador Regional Eleitoral.

VOTO

O JUIZ RICARDO GENTIL EULÁLIO DANTAS: Senhora Presidente, senhores julgadores, senhor membro do Ministério Público, advogadas e advogados presentes, servidores desta Casa, circunstantes, meus cumprimentos.

Centralizo, Senhora Presidente, a minha reflexão no art. 14 da Constituição Federal, e concluo se tratar de norma restritiva, devendo ser in-

interpretada da forma que nela se contém, ou seja, o abate do mandato, só isso, para que o segundo colocado, que agiu honestamente, não tenha de passar pelos percalços de nova eleição, devendo ser imediatamente investido no cargo. Ademais, e atento para os fatos, verifico que não há carência de legitimidade, ante a expressiva votação do segundo colocado, derrotado pela margem ínfima de 600 (seiscentos) votos, coincidindo com o número de contratações irregulares e ensejadoras do pedido de cassação. Logo, e em raciocínio contrário, entendo que o resultado do pleito poderia ter sido outro, com números favoráveis ao segundo colocado.

Há de ser considerado ainda que estamos em uma reta final da sucessão municipal para o quadriênio 2009/2012, e seria de enorme intranquilidade a realização de um mandato tampão pela via direta ou indireta, não importa. É preciso que atuemos com razoabilidade, para efeito de apaziguar ânimos e trazer segurança para todos que, direta ou indiretamente, participam do processo eleitoral.

Por último, e considerando o que preceituam os §§ 9º, 10º, 11º, do art. 14 da Constituição Federal, que cuidam da lisura do processo eleitoral, da legitimidade, da regularidade, eu entendo que o art. 224 do Código Eleitoral não tem aplicabilidade no caso em apreço.

Assim, acompanho em parte o Relator, para com ele concordar com a cassação do mandato eletivo do recorrente, mas divergir quanto à necessidade de nova eleição, mantendo-se no cargo o segundo colocado.

É o meu voto, Senhora Presidente.

EXTRATO DA ATA

RECURSO EM AIME Nº 209 – CLASSE 17ª – ITAUEIRA - 72ª ZONA ELEITORAL. ASSUNTO: RECURSO DE DECISÃO QUE, JULGANDO PROCEDENTE AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO FORMULADA SOB ALEGATIVA DE ABUSO DE PODER ECONÔMICO E POLÍTICO E CAPTAÇÃO ILEGAL DE SUFRÁGIO, CASSOU OS MANDATOS DO PREFEITO E DO VICE-PREFEITO DECLARANDO-OS INELIGÍVEIS POR TRÊS ANOS A CONTAR DA DATA DA POSSE DO MANDATO IMPUGNADO

Recorrentes: Quirino de Alencar Avelino, ex-Prefeito de Itaueira, e Verônica Beserra Lima, ex-Vice-Prefeita de Itaueira, respectivamente

Advogados: Drs. Marcus Vinícius Furtado Coelho, Alexandre Ramon de Freitas Melo e outros

Recorridos: Wagner Ribeiro Feitosa e José de Arimatéia Lopes Saraiva, Prefeito e Vice-Prefeito de Itaueira, respectivamente

Advogados: Drs. Edson Vieira Araújo, Walber Coelho de Almeida Rodrigues e outros

Relator: Dr. Oton Mário José Lustosa Torres

Relator designado para lavrar o acórdão: Des. Antonio Peres Parente

Decisão: RESOLVEU Tribunal, à unanimidade, nos termos do voto do relator e de acordo com o parecer ministerial, **conhecer e negar provimento** ao presente recurso, para **confirmar** a cassação dos mandatos dos impugnados/recorrentes, decretando a inelegibilidade por 3 (três) anos do primeiro Recorrente, Senhor Quirino de Alencar Avelino, a contar da data da posse e, **por maioria**, nos termos do voto de vista do Desembargador Antonio Peres Parente, em harmonia com o parecer ministerial, **manter** no cargo até o final do mandato os atuais Prefeito e Vice-Prefeito, Senhores Wagner Ribeiro Feitosa e José de Arimatéia Lopes Saraiva, segundos colocados nas eleições municipais de 2004. Vencido o relator, que votou pela realização de nova eleição para os cargos de prefeito e vice-prefeito do município de Itaueira-PI, a realizar-se, no prazo de 30 (trinta) dias, conforme regramento no art. 224 *caput*, do Código Eleitoral, c/c art. 81, § 1º, da Constituição Federal; devendo assumir a chefia do poder executivo municipal, neste lapso temporal até a realização da eleição, na conformidade da Lei Orgânica do Município de Itaueira-PI, o Presidente da Câmara de Vereadores daquele município. Foi designado para lavrar o acórdão o Desembargador Antonio Peres Parente, autor do voto vencedor.

Presidência da Excelentíssima Senhora Desembargadora Eulália Maria Ribeiro Gonçalves Nascimento Pinheiro.

Tomaram parte no julgamento os Excelentíssimos Senhores: Desembargador Antonio Peres Parente; Juízes Doutores – Márcio Braga Magalhães, Kassio Nunes Marques e Ricardo Gentil Eulálio Dantas. Presente o Procurador Regional Eleitoral, Doutor Marco Túlio Lustosa Caminha.

SESSÃO DE 23.09.2008



PROCESSO N.º: **136/2009**

ORIGEM: NOSSA SRA. DOS REMÉDIOS - PIAUÍ (86ª ZONA)

AÇÃO: **IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO - AIME**

Impugnante: **Coligação “A ESPERANÇA NÃO ACABOU, A VIRADA CHEGOU”**

Vistos.

Cuida-se da ação de **IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO**, interposta pela **COLIGAÇÃO “A ESPERANÇA NÃO ACABOU, A VIRADA CHEGOU”**, em face de **RAIMUNDO PAULO SILVA e PERPÉTUA FORTES RODRIGUES SAMPAIO NETA e a Coligação “A VITÓRIA DA FORÇA DO POVO”**, todos qualificados às fls. 02 dos autos, alegando, em síntese, que a eleição para os cargos a prefeito e vice não pode subsistir, em razão da prática do abuso econômico, poder político e corrupção eleitoral.

Aduzem que houver muita liberação de passagens junto a empresa Lucy Tur, em troca de votos, mediante autorizações do então prefeito, pela candidata a vice, Srª Perpétua e pelo Secretário Municipal de Saúde, Lucas Lages Castelo Branco, pela tesoureira Vânia, irmã do prefeito da época, pela Cleide Fortes, responsável pelo Bolsa Família, e por fim, pelo Diretor Tributário, Francisco das Chagas Sousa, conhecido como “Zequinha”.

Mencionam ainda que foi doado, sem medida, material de construção, inclusive construindo-se residências por completo, tudo em troca de voto e da afixação do número “13” nas casas.

Relacionam vários fatos nos itens 1 a 16, tudo relacionado à doação de materiais de construção, ora mencionado, inclusive incluindo diretamente o

atual prefeito, como pessoa que também autorizava estas doações com a finalidade de obter-lhes o voto, caracterizando a captação ilícita de sufrágio.

Alegam que os eleitores, após receber os materiais doados, eram obrigados a votarem nos impugnados, inclusive sob ameaças de que teriam que devolver o material recebido, acaso deixassem de votar nos candidatos daquela coligação.

Relacionam alguns depoimentos sobre a presente alegação, itens 1 a 6, inclusive com vídeos degravados, ocasião em que afirmam que a senhora Geovana Carvalho Rodrigues, conhecida por “Geó”, foi prejudicada em função do ato de vandalismo praticado pelo então prefeito, que determinou o destelhamento do bar em que trabalhava, localizado no Balneário, prejudicando a mesma.

Prosseguem afirmando que o então prefeito efetuou pressão material e psicológica em face dos servidores municipais, visando obrigá-los a votar em seu candidato, sob pena de não receberem seus salários, abusando, pois, do poder político e do poder econômico.

Transcrevem trechos de uma entrevista concedida a radio local pelo então prefeito municipal.

Asseveram que todas as práticas realizadas com abuso do poder econômico e político, resultaram no dispêndio do patrimônio público e somente puderam ser feitas porque o então prefeito tinha o controle financeiro do patrimônio público, o qual fora utilizado para consumir tais práticas, afetando a lisura do pleito.

Continuam mencionando que a AIME encontra fundamento na CF/88 e tem por fim resguardar a normalidade e legitimidade das eleições e o seu rito é o previsto na LC n.º 64/90.

Dizem que não há litisconsórcio passivo entre os candidatos e os partidos pelos quais concorreram.

Quanto à potencialidade lesiva, mencionam que vários atos abusivos foram praticados, comprometendo o equilíbrio da disputa e a lisura do pleito. Ademais, não é necessário a demonstração do nexos de causalidade entre as práticas irregulares e o resultado do pleito, bastando apenas que apresente forte probabilidade de interferência neste

Ao final, requerem a procedência do pedido, cassando-se o mandato eletivo dos impugnados.

Juntaram documentos de fls. 38/197.

Devidamente citados, fls. 201 e 202, os impugnados ofereceram contestação, fls. 303/349, refutando os fatos mencionados na inicial, juntando-se os documentos de fls. 352/354.

Foi realizada audiência de instrução, fls. 364/382, ouvindo-se as testemunhas arroladas pelos impugnantes e impugnados, ocasião em que ficou redesignada nova audiência para oitiva das testemunhas referidas e juntando-se o documento de fls. 383, bem como determinando-se a realização de diligências solicitadas pelas partes.

Procedida juntada de documentos, fls. 206/301, assim como juntou-se outros documentos de fls. 386/400 e outros ainda pelo Cartório Eleitoral, fls. 401/418 e também os de fls. 421/437.

Realizada nova audiência, para oitiva das testemunhas referidas, fls. 439/446.

Alegações finais dos impugnantes, fls. 450/479, os quais pleiteiam a procedência do pedido.

Alegações finais pelos impugnados, fls. 485/537, pleiteando o reconhecimento de preliminares suscitadas, bem como a realização de perícias e, por fim, a improcedência do pedido, juntando-se reproscópias de alguns acórdãos, fls. 538/614.

Manifestação Ministerial, fls. 616/625, pela procedência do pedido, vez que restou configurado a prática de abuso do poder econômico, bem como a captação ilícita de sufrágio.

É o relatório. Decido.

1. DA PRELIMINAR

As preliminares de nulidades das provas aventadas pela defesa não prosperam.

Alegam os impugnados que há nulidade das provas trazidas aos autos, ou seja, as fitas de DVD, CD, fotos e as delas decorrentes, e que as mesmas foram produzidas ilicitamente.

Tanto na contestação de fls. 303/349 promovida pelos impugnados quanto nas alegações finais de fls. 485/537, solicitam o reconhecimento da nulidade das provas trazidas aos autos pelos impugnantes, a realização

de exame grafotécnico nos bilhetes de passagens, exame pericial nas fotos, CD, DVD e gravações, bem como oitiva das testemunhas mencionadas pelos impugnantes nos CD e DVD juntados aos autos.

Todos os pedidos formulados pela defesa foram analisados por este Juízo, acatando uns e indeferindo os demais. Tais manifestações constam nas assentadas das duas audiências que foram realizadas.

É importante frisar que ao ser digitado às fls. 439 a manifestação deste Juízo no tocante aos itens “a”, “b” e “f”, o digitador fez constar “impugnantes” quando na verdade se referia ao pedido dos “impugnados”, redação esta logo corrigida no mesmo texto daquela assenta. Tal troca de palavras também se verifica na assentada de fls. 365, quando na verdade o pedido apreciado era dos “impugnados” e não dos impugnantes.

Esclarecido este pequeno equívoco por parte do digitador da ata de audiência, passo a analisar as alegações de nulidade em questão.

Tanto o exame grafotécnico quanto o pericial não tem razão de ser. Vejamos.

Primeiro, porque a instrução processual demoraria consideravelmente para chegar a seu término, e tal delonga não se coaduna com o espírito da LC n.º 64/90, já que teria efeito meramente procrastinatório.

Segundo, porque todas as provas trazidas aos autos pelos impugnantes foram submetidas ao contraditório e a ampla defesa dos impugnados. Foram ouvidas várias testemunhas e juntados vários documentos por ambas as partes litigantes. Por esta razão, não há que se falar em cerceamento do direito de defesa, pois tal fato não ocorreu.

Quando os impugnados alegam que solicitaram a oitiva das testemunhas constantes nos CDs e DVDs, na verdade se equivocaram pois na contestação aonde houve a primeira manifestação, vez que o pedido é no sentido inverso ou seja, **“para determinar o desentranhamento das fitas de DVD, CD, fotos dos autos, assim como não sejam ouvidas ou inquiridas as pessoas (testemunhas) que nelas constam.”**(sic fls. 306, volume II).

Além do mais, as pessoas que constam no DVD de fls. 121, foram também arroladas pelos impugnantes (Geraldo Pereira, Domingos, Francisco, Vera e Manoel, fls. 35 e 36, volume I) e todas foram ouvidas em audiência. Portanto, a prova foi devidamente judicializada em obediência aos ditames legais e constitucionais.

Em que pese a alegação de ilicitude das provas juntadas pelos impugnantes, os impugnados não lograram provar a ilegalidade destas provas, embora tivessem tido a oportunidade de fazê-lo. Pergunta-se: aonde está a ilicitude das fotografias juntadas? o CD não passa da gravação de uma entrevista concedida à radio comunitária local e os DVDs meros depoimentos de pessoas, as quais foram todas ouvidas em Juízo. Portanto, estas provas mencionadas foram submetidas ao crivo do contraditório e da ampla defesa.

Desta forma, não há que se falar no reconhecimento da teoria dos frutos da árvore envenenada alegada pelos impugnados, vez que todos as provas foram submetidas ao crivo do contraditório. Este é o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral:

- TSE – RESPE n.º 28558 - Mera irregularidade formal. Não incidência da teoria dos frutos da árvore envenenada. Retorno dos autos ao TRE para que proceda a novo julgamento do feito, como entender adequado. Agravo regimental a que se nega provimento. A prova formalmente irregular, mas não ilícita, não justifica a aplicação da teoria dos frutos da árvore envenenada. (11.09.08)

No tocante ao rito a ser adotado nas AIMEs e quanto às perícias, assim decidiu o Colendo TSE:

Agravo de instrumento. Da violação à norma constitucional cabe recurso especial. Precedente: RESpe n.º 17.197/ES, rel. Ministro Fernando Neves. Provimento. Conversão (CPC, art. 544, § 3º, segunda parte).

Ação de Impugnação de Mandato Eletivo processada pelo rito sumário do art. 22 da Lei Complementar n.º 64/90, e não pelo rito ordinário (Livros I e II do CPC). Garantia de ampla defesa.

Ausência de prejuízo oportunamente alegada. CPC, art. 244 e CE, art. 219. Não viola os princípios do contraditório o processamento de **ação de impugnação de mandato eletivo** pelo rito do art. 22 da Lei Complementar n.º 64/90, quando não oportunamente alegado, de forma a descaracterizar a ocorrência de prejuízo. Caráter instrumental das formas.

Perícia. Não-realização. Se não se realizou perícia, não houve violação aos arts. 420 e 421 do CPC. Questão já decidida no RESpe n.º 19.559/PB, relator Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira.

Captação ilícita de votos. Tema que exige o revolvimento de matéria fático-probatória. Súmulas n.ºs 279 do STF e 7 do STJ. Matéria já decidida no REspe n.º 19.559/PB. Recurso a que se nega provimento. (TSE, AG n.º 4.360, Ac. n.º 4.360, de 9.3.2004, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira)

No mesmo sentido, decidiu o Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Pará:

Recurso Eleitoral Ordinário. Investigação Judicial Eleitoral. Indeferimento de **Exame Grafotécnico**. Pedido de Adiamento da Audiência de Oitiva de Testemunhas. Decisão Interlocutória. Ausência de Previsão Legal. Não conhecimento.

Incabível recurso contra decisão interlocutória proferida nos autos de Investigação Judicial Eleitoral em que foi indeferido requerimento de **Exame Grafotécnico** do Recorrente e designada data para a realização da audiência de oitiva de testemunhas, a qual pleiteia o Requerente o adiamento, em virtude da ausência de previsão legal e da incompatibilidade com a peculiar celeridade do feito.

Recurso não conhecido. (**ACÓRDÃO Nº 19.028** . ACORDAM os Juízes Membros do Tribunal Regional Eleitoral do Pará, à unanimidade, não conhecer do Recurso, nos termos do voto da Relatora, 17 de fevereiro de 2005).

- TSE - Acórdão 7497 – considerando a motivação pela desnecessidade da produção de prova pericial pretendida em ação de impugnação de mandato eletivo, relevando os elementos probatórios já coligidos nos autos, não há que se falar em cerceamento de defesa. (22.11.07)

Na ação de impugnação de mandato eletivo, não se exige prova pré-constituída, apenas um “razoável indício probatório”, manifestado pelo *fumus boni iuris*, ou seja, prova testemunhal, documental, fitas de vídeo, gravações, confissões, documentos públicos ou particulares em geral, lastreados em critérios razoáveis e plausíveis, que possibilitem a apreciação jurisdicional, evitando-se a temeridade ou a má-fé. (RAMAYANA, Marcos. In Direito Eleitoral. São Paulo: Impetus, 3ª ed. pág. 374)

O processo eleitoral deve ser célere e não comporta dilação probatória. O ônus da prova deve ser exercido pelas partes, em tempo oportuno, sob pena de preclusão.

A testemunha MARIA DE FÁTIMA EDUARDO SILVA, atual Chefe do Departamento de Pessoal da Prefeitura Municipal, ao ser ouvida em Juízo, fls. 441/442, arrolada pelos impugnados, disse que:

ao avistar o documento de fls 74 reconheceu como sendo a assinatura da senhora Vânia lages como verdadeira nos documentos que ali se encontram; que da mesma forma mencionou ao visualizar os documentos de fls. 75/77; que reconheceu a assinatura do senhor Ronaldo Lages no documentos de fls. 86(...)

Diante de tal prova, razão não existe para serem submetidos a exame grafotécnico os documentos mencionados pelos impugnados, sobretudo porque a testemunha em questão tem pleno conhecimento das assinaturas que reconheceu, haja vista trabalhar na companhia destas pessoas, já de longa data.

Vejamos um julgado do Tribunal Regional do Estado do Pará:

Recurso Eleitoral Ordinário. Investigação judicial. Captação ilícita de votos. Alegada invalidade das provas carreadas aos autos. Não demonstração. Obediência ao devido processo legal. Suficiência dos elementos probantes.

Não merece prosperar a alegação de imprestabilidade das provas trazidas à colação, uma vez evidenciado que tais elementos foram produzidos em obediência ao devido processo legal, em que se permitiu ao ora recorrente a oportunidade de contraditar testemunhas durante o depoimento destas, bem como a de impugnar documentos no momento em que estes foram acostados aos autos.

Em sendo robustas as provas de captação ilícita de sufrágio, mediante compra de votos, inalterável a decisão que condenou o recorrente ao pagamento de multa e à perda do registro de candidatura.

Recurso conhecido e improvido. (ACÓRDÃO Nº 19.030 Processo n.º: 1989 – REO ACORDAM os Juízes Membros do Tribunal Regional Eleitoral do Pará, à unanimidade, conhecer do Recurso, porém, negar-lhe provimento, nos termos do voto da Relatora. Em, 17 de fevereiro de 2005).

Desta forma, em não havendo nenhuma nulidade a ser declarada por este Juízo, passo a análise do mérito.

2. QUANTO AO MÉRITO

A ação é procedente em parte.

A Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, dentre todas as ações eleitorais previstas no ordenamento jurídico brasileiro, é a que se reveste de maior potencial conservador da lisura dos pleitos eletivos em razão da reprimenda possível de se impor a um candidato – a cassação do seu diploma.

Tal remédio é via processual constitucionalmente prevista (art. 14, § 10, CF/88), que se presta a cassar o diploma de candidatos eleitos que praticaram abuso de poder econômico, fraude ou corrupção. *In verbis*:

Art. 14. 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:

(...)

§ 10 – O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude.

Da simples leitura do dispositivo apreende-se que as causas de pedir da AIME são o abuso de poder econômico, a corrupção e a fraude. No tocante ao abuso do poder político, há vários entendimentos doutrinários e jurisprudenciais que o admitem.

Representantes populares eleitos em procedimentos viciados não possuem legitimidade para exercer o poder delegado pelo povo. É exatamente em nome desta legitimidade que a Constituição demonstrou tanta preocupação em manter as eleições afastadas dos abusos de poder, corrupção e fraude.

Não se trata de fomentar a judicialização das eleições, mas sim de aplicar a lei da forma que ela foi editada, e com a finalidade para a qual foi prevista. O candidato que comprovadamente abusa do poder, capta votos ilícitamente e pratica ingerências administrativas em prol de reeleição não deve ser condecorado com um mandato eletivo.

Aquele que assim procede, desde já, demonstra todo o seu desinteresse e sua falta de compromisso com a *res* pública e o bem estar coletivo. Candidatos que praticam tais ilícitos eleitorais certamente não possuem a lisura e altivez necessárias ao exercício da representação popular, devendo ser afastados da prática de atos públicos, principalmente aqueles de regência política e administrativa de uma sociedade.

A pretensão deduzida na inicial funda-se nos seguintes fatos imputados aos réus praticados com intuito de angariar votos:

- 1) doação de passagens terrestres;
- 2) distribuição de materiais de construção e reformas de residências;
- 3) ameaças e agressões contra eleitores;
- 4) condicionamento de pagamento de salário a alguns servidores municipais, com exigência de voto e apoio político;
- 5) distribuição de dinheiro em troca de voto;

1) doação de passagens terrestres

De fato, verifica-se pelos documentos de fls. 50/81, pelos depoimentos testemunhais abaixo transcritos, pela juntada dos documentos comprobatórios de pagamentos feitos aos proprietários da empresa Lucy Tur, fls. 387/400 (volume II), que inegavelmente houve doação de passagens a muitos eleitores, ocorrido em período eleitoral.

Após a realização da instrução processual, com a oitiva das testemunhas arroladas, os fatos ficaram suficientemente esclarecidos. Vejamos.

A testemunha **LÚCIA MARIA OLIVEIRA SILVA**, fls. 366, disse em Juízo:

(...) Que a irmã do Prefeito a Sra. Vânia adquiriu das mãos da depoente um bloco contendo 100 passagens com destino Nossa Senhora dos Remédios para Teresina, porque antes disso os assessores da prefeitura estavam comprando passagens para entregar a eleitores desorganicamente.

(...) que o ex-prefeito fazia bilhetinhos autorizando viagens de pessoas sem constar no bilhete o nome de pessoas; que após as convenções municipais é que foi adquiridas essas passagens nominais; que a fora o período eleitoral a prefeitura somente adquiri passagens junto a depoente esporadicamente pela secretaria de educação;

(...) que o Ronaldo destruiu o bar da Geo porque esta não votou nele;

(...) que o então prefeito Ronaldo ameaça os funcionários em geral de que se não votarem nele perdem o salário; que efetivamente aconteceu o fato de funcionários ficaram sem receber por que o Ronaldo imaginou que tais pessoas não votaram nele;

(...) que após visualizado os documentos de fls. 50/78, a depoente reconheceu os documentos como sendo os bilhetes de passagens negociados com a empresa Lucy Tur, (...)

(...) que a depoente perguntou a sra. Perpetua o porque que os documentos de bilhetes de passagens de fls. 51/57 estavam datadas do ano de 2007 sendo que a mesma disse a depoente que assim procedeu porque foi instruída pelo Ronaldo; que entretanto a depoente preencheu com a data efetiva da viagem; que os bilhetes não foram adquiridos em 2007, mas sim no ano de 2008 após as realizações das convenções municipais(...)

(..) que quem pagava as passagens da Prefeitura era a Vânia com o cheque da Prefeitura;

(...) que vendeu ao todo (...) 09 blocos de passagens, o que significa 900 passagens; que as passagens foram todas utilizadas entre o mês de junho de 2008 até outubro do mesmo ano;

(...) que o sr. Raimundo Paulo participava dos comícios, carreatas, passeatas dos impugnados, bem como tinha conhecimento da doação de passagem, materiais de construção aos eleitores;

MARIA DE FÁTIMA EDUARDO SILVA, arrolada pelos impugnados, disse em Juízo, fls. 441:

Que em média por mês são atendidas em torno de 40 pessoas por mês; que normalmente as pessoas a serem transportadas iam pela LUCY TUR; que a Vânia Lages é a responsável pelo setor de tesouraria;

Que ao avistar o documento de folhas 74 reconheceu como sendo a assinatura da senhora Vânia Lages como verdadeira nos documento que ali se encontram;

Que da mesma forma mencionou ao visualizar os documentos de fls. 75/77;

Que reconheceu a assinatura do senhor Ronaldo Lages nos documentos de fls. 86 e ficou na dúvida no tocante ao documentos de fls. 85;

Que as passagens eram autorizadas pela vânai e o ronaldod; que os pagamentos era feita pela Vânia;

Que não sabe explicar o motivo da doação do elevado numero de passagens durante o período eleitoral.

2) distribuição de materiais de construção e reformas de residências

O conjunto probatório constante dos autos demonstra claramente que foram entregues materiais de construção a muitos eleitores, sobretudo, telhas, tijolos e carradas de areia.

ANTONIO CARVALHO RODRIGUES, declarante ouvido em Juízo, fls. 370(volume II), afirmou que:

Que o Ronaldo contratou o declarante, que é proprietário de um caminhão para colocar carradas de telhas barros e areias para eleitores e; que todas as viagens que deu, carregando material de construção, o declarante só deixava para os eleitores que tinha suas casas pintadas com o número 13 e nunca foi em uma casa que tivesse o número 45;

(..) que o declarante pegava as telhas no fundo do quintal da casa do Ronaldo no interior e o barro e areia o declarante pegava em seu próprio terreno;

que as carradas que o declarante levou entre os meses maio a julho o Ronaldo pagou; mas as carradas que levou de agosto até o dia 15 de setembro não pagou;

que o Ronaldo encontrou o declarante na cidade de Barras ocasião em que Ronaldo perguntou se o mesmo iria votar em sua pessoa; que o declarante respondeu que não sabia em quem iria votar;

(..) que Ronaldo respondeu: “Se você não votar para mim eu não vou te pagar mais nenhuma carrada que você levou”.

(..) que o depoente recebia das mãos da Cleide na prefeitura;

(..) que o depoente reconhece as autorizações de fls. 85/86 como sendo autorizações cujas carradas o depoente entregou todas;

que os documentos de fls. 85/86 que estão datadas de 2007 na verdade se refere ao ano de 2008 porque o Ronaldo dizia que não podia colocar ano 2008 porque estava no período político;

que no ano de 2007 o depoente não possuía caminhão;

(..) que acha que a atual administração foi beneficiada porque nenhum eleitor pagou pelos materiais ao menos ao depoente;

A testemunha **VERA LÚCIA RODRIGUES DA SILVA**, ouvida às fls. 372, respondeu:

(...) então o José Alexandre arrumaria as telhas no total de 3000 e solicitando que a declarante votasse no Ronaldo e sua esposa;

(...) que recebeu as telhas e cobriu a sua casa;

(...) que quem levou as telhas para a declarante foi o caminhão do senhor Antonio Erondino; que Antonio Carvalho Rodrigues é a mesma pessoa conhecida por Antonio Erondina;

(...) que Ronaldo pegou no braço da depoente e sacodiu: “Vera tu não vai votar para mim”

(...) que a depoente respondeu que não votaria no Ronaldo;

(...) que José Alexandre disse a depoente: “Vera, que decepção, eu te dei as telhas para tu votar no Ronaldo e agora tu diz que não vai votar?”

(...) que a declarante não pagou pelas telhas que recebeu nem mesmo pagou pelo frete; que o caminhão estava trabalhando para a Prefeitura;

FRANCISCO ANTONIO DA SILVA, conhecido por “Xoxo do São Jacó”, disse às fls. 445:

Que na época do período eleitoral o então prefeito e também candidato foi até a casa do depoente e lá chegando em que o mesmo votaria ocasião em que disse-lhe que votaria no tintin, fato este dito pelo depoente espontaneamente;

Que ao saber de tal intenção o senhor Ronaldo perguntou para o depoente o que ele queria para ele votar nele, sendo que o depoente disse que estava precisando de telhas, momento em que o Ronaldo disse “pois as telhas chegam amanhã”;

Que realmente as telhas foram entregues no dia seguinte na casa do depoente;

(...) que Ronaldo disse “você não votou em mim pois amanhã cedo vou pegar as telhas de volta”, ocasião em que o depoente disse que poderia pegar; que as telhas permanecem no mesmo local;

3) ameaças e agressões contra eleitores

Ainda no dia do pleito, alguns eleitores foram humilhados e destratados publicamente pelo Senhor Ronaldo Lages, conforme se vê dos depoimentos que seguem transcritos. Tais agressões verbais ocorreram porque

estes eleitores não votaram no candidato que o mesmo pretendia, em desrespeito a livre escolha de cada cidadão eleitor.

Disse a testemunha **MARIA DE JESUS ALVES DE LIMA**, às fls. 369(volume II):

que no dia 04 de outubro de 2008, Ronaldo chamou a depoente e disse que estava sabendo que ela não votaria no Ronaldo;

que a depoente respondeu que não era novidade pois já tinha dito a ele mesmo;

que Ronaldo então pediu os 300 de volta se não iria cortar o bolsa família da depoente;

(...) que o senhor Luis, então delegado disse que não iria prejudicar o prefeito e pediu a depoente retirar a queixa; que a depoente não retirou a queixa(...);

(...) que os R\$ 300 reais não foram devolvidos porque comprou o que de comer;

(...) que o seu bolsa família não foi cortado pelo Ronaldo apesar das ameaças;

ANTONIO CARVALHO RODRIGUES, declarante ouvido em Juízo, fls. 370 (volume II), afirmou que:

Que o Ronaldo contratou o declarante, que é proprietário de um caminhão para colocar carradas de telhas barros e areias para eleitores e;

que o Ronaldo encontrou o declarante na cidade de Barras ocasião em que Ronaldo perguntou se o mesmo iria votar em sua pessoa; que o declarante respondeu que não sabia em quem iria votar;

(...) que Ronaldo respondeu: “Se você não votar para mim eu não vou te pagar mais nenhuma carrada que você levou”.

(...) que de fato o declarante não recebeu o que Ronaldo lhe devia;

(...) que após o Ronaldo descobrir que sua irmã Geo não votou nele, o mesmo foi até o bar e promoveu a retirada da mesma;

(...) que antes de tais fatos o Ronaldo já ameaçava de tirá-la de lá.

A testemunha **VERA LÚCIA RODRIGUES DA SILVA**, ouvida às fls. 372, respondeu:

(...) que no dia do comício de encerramento, por volta das 15h, chegou na casa da depoente o senhor Ronaldo acompanhado do José Alexandre;

(...) que Ronaldo pegou no braço da depoente e sacodiu: “Vera tu não vai votar para mim; que sacodiu por duas vezes o braço da depoente fazendo a mesma pergunta;

(...) que a depoente respondeu que não votaria no Ronaldo;

(...) que Jose Alexandre disse a depoente: “Vera, que decepção, eu te dei as telhas para tu votar no Ronaldo e agora tu diz que não vai votar?”

(...) que no dia da eleição estava no colégio deusa rocha quando o Ronaldo chegou em um veículo xingando a depoente e dizendo que iria ganhar a eleição e depois estouraria todas as telhas da casa da depoente na base do foguete;

que dias atrás o Ronaldo xingou a depoente em frente a casa do tio da mesma;

(..) que no dia da eleição veio até o Fórum, acompanhado do senhor bento lira reclamar sobre os fatos em questão e foi atendida pela juíza e pelo promotor;

A testemunha **LÚCIA MARIA OLIVEIRA SILVA**, fls. 366, disse em Juízo:

(...) que o Ronaldo destruiu o bar da Geo porque esta não votou nele;

As fotografias de fls. 109/119 retratam a triste realidade pela qual passou a senhora “Geó”, ao ver o estabelecimento em que trabalhava todo destruído pelos impugnados (na pessoa do senhor Ronaldo), num ato de barbárie sem respeito a ninguém e nem às leis. Como se tratava de um contrato de aluguel, bastava ter se utilizado dos meios legais para a retomada do imóvel e não ter agido da forma violenta como fizeram.

4) condicionamento de pagamento de salário a alguns servidores municipais, com exigência de voto e apoio político

Realmente restou comprovado que alguns servidores municipais que não demonstraram apoio político aos impugnados, sofreram severas retaliações, inclusive com a pior delas que é o não recebimento de seus salários.

Os documentos de fls. 171/194 (volume I) demonstram esta realidade.

A testemunha **LÚCIA MARIA OLIVEIRA SILVA**, fls. 366, disse em Juízo:

(...) que o então prefeito Ronaldo ameaça os funcionários em geral de que se não votarem nele perdem o salário; que efetivamente aconteceu o fato de funcionários de ficar sem receber por que o Ronaldo imaginou que tais pessoas não votaram nele;

MÁRIA DE FÁTIMA EDUARDO SILVA, ouvida em Juízo às fls. 441 (volume II), Chefe do Departamento de Pessoal da Prefeitura local, disse:

(...) que os professores da educação que entraram com mandado de segurança afora o período do ano passado, nunca deixou de receber seus vencimentos;

5) distribuição de dinheiro em troca de voto

Tais ocorrências ficaram devidamente comprovadas pelo teor dos depoimentos testemunhais, conforme segue:

Disse a testemunha **MARIA DE JESUS ALVES DE LIMA**, às fls. 369 (volume II):

Que no dia 05 de setembro de 2008 entre as 23 e 00 horas, chegou em sua casa o Ronaldo acompanhado de José Alexandre;

(...) que Ronaldo iria lhe dar 200 reais para que a depoente votasse nele no dia das eleições;

que a depoente respondeu ao Ronaldo que era pro mesmo guarda seu dinheiro porque não iria votar nele;

que Ronaldo então chamou o esposo da depoente e fez a entrega de 300 reais já na entrada da casa da depoente;

que no dia 04 de outubro de 2008, Ronaldo chamou a depoente e disse que estava sabendo que ela não votaria no Ronaldo;

que a depoente respondeu que não era novidade pois já tinha dito a ele mesmo;

que Ronaldo então pediu os 300 de volta se não iria cortar o bolsa família da depoente;

(...) que o senhor Luis, então delegado disse que não iria prejudicar o

prefeito e pediu a depoente retirar a queixa; que a depoente não retirou a queixa(...);

(...) que os R\$ 300 reais não foram devolvidos porque comprou o que de comer;

DOMINGOS PEREIRA DA SILVA, vulgo “Domingos Ludugero”, disse em Juízo, fl. 374:

Que no mês de setembro José Alexandre esteve na casa do depoente e entregou os R\$ 700,00 reais para que o depoente e seus filhos votassem no Ronaldo e na vice;

Que o depoente disse que não votaria no Ronaldo;

(...) que passados uns dias Ronaldo encontrou com o depoente e pediu o dinheiro de volta porque sabia que o depoente não votava nele;

(...) que Ronaldo respondeu ao depoente: “Mas o dinheiro é meu e não do José Alexandre”;

(...) que no mesmo dia deste encontro, ainda no mês de setembro, Antonio de Paulo mais um caboclo foi até a casa do depoente e este entregou os 700 reais a estas pessoas;

(...) que Antonio de Paulo trabalha com Ronaldo;

(...) que as duas jumentas de propriedade do depoente foram presas na casa do Ronaldo e foram pintadas com o número 13, sem autorização do depoente (...) que este numero só saiu quando choveu;

(...) que o depoente recebeu 14 notas de 50 reais; que o depoente não gastou “nenhum tostão” desse dinheiro;

GERALDO PEREIRA, às fls. 376, disse ao depor em Juízo:

Que no dia 05/09/2008 entre às 23:00 as 00 horas chegou o senhor Ronaldo e José Alexandre; que José Alexandre permaneceu calado;

(...) que na sala se encontravam o depoente, sua esposa o seu filho Wellington, Ronaldo e José Alexandre;

que Ronaldo ofereceu 200 reais para que o depoente e sua família votasse nele;

que depois o Ronaldo aumentou para 300 reais;

(...) que Ronaldo entregou os 300 reais e foi embora;

- (...) que recebeu 06 notas de 50 reais as quais estavam bem novinhas;
- (...) que no mesmo dia 04 o Ronaldo pediu os 300 reais de volta;
- (...) que Ronaldo disse que quem manda na cidade é ele;

CONCLUSÕES

Diante dos depoimentos testemunhais ora transcritos, não resta nenhuma dúvida a este Juízo que efetivamente houve captação ilícita de sufrágio praticada pelos impugnados.

No tocante à doação dos materiais de construção e passagens, quiseram os impugnados fazer crer que eram provenientes de um programa assistencial, o qual fora juntado aos autos às fls. 422/430 (volume II). Entretanto, em que pese o projeto ser direcionado a famílias carentes deste município, não fizeram prova das pessoas que foram cadastradas e nem quais delas já foram beneficiadas com este programa.

Além do mais, a testemunha FRANCISCA SILVANA SILVA, conhecida por “Silvana”, ouvida às fls. 444 (volume II), como testemunha referida, demonstrou ser pessoa carente, que sobrevive com a ajuda de terceiros e nunca foi contemplada com qualquer assistência deste programa. Aliás, disse em Juízo: “que não tem conhecimento que existe um projeto de ajuda a pessoas carente; que não foi orientada pelo então prefeito quando conversou com o mesmo.”

Os documentos de fls. 387/400 (volume II), referem-se a pagamentos de serviços de fretes pela Prefeitura a Lucia Maria de Oliveira Silva e José Edivaldo Sousa de Carvalho, proprietários da empresa Lucy Tur deste município. As datas dos serviços e os valores foram:

- 1) 28.09.2007, no valor de R\$ 2.680,00
- 2) 08/09/2008, no valor de R\$ 1.192,30;
- 3) 30/06/2008, no valor de R\$ 800,00
- 4) 19/06/2008, no valor de R\$ 1.200,00
- 5) 30/09/2008, no valor de R\$ 1.600,00
- 6) 19/06/2008, no valor de R\$ 583,33
- 7) 05/05/2008, no valor de R\$ 600,00

Pelo que se vê, afora o ano de 2007, durante o decorrer do ano de 2008, ano eleitoral, foram pagos às mesmas pessoas, cerca de **R\$ 7.175,63** só em despesas com frete de veículos. Segundo os impugnados, haviam outras empresas contratadas que também faziam frete à Prefeitura.

Considerando o valor ora calculado, com os possíveis outros contratados, vê-se claramente que no ano de 2008, período eleitoral, os impugnados custearam um valor altíssimo em fretamento de veículos para transporte de pessoas, levando-se em conta a realidade local.

Não lograram provar, juntando documentos, que tais fretes são feitos constantemente, ano a ano e não somente no período em que transcorreu o pleito eleitoral.

É importante novamente mencionar o que disse a testemunha **MARIA DE FÁTIMA EDUARDO SILVA**, fls. 441/442 (volume II), pois a mesma é Chefe do Departamento de Pessoal da Prefeitura Municipal, e pode esclarecer várias questões a este Juízo. Vejamos o que a mesma disse quanto ao projeto de assistência a pessoas carentes, doação de material de construção, e cadastramento das famílias carentes:

(...) que existe na administração municipal projetos junto a secretaria de assistência social que prevê distribuição de passagens a pessoas carentes, atendimento a gestante e auxílio funeral, bem como alojamento em casa de pensão, consultas médicas, despesa esta pagas com recurso desse projeto;

(...) que normalmente as pessoas a serem transportadas era pela empresa LUCY TUR; que a Vânia Lages é a responsável pelo setor de tesouraria;

(...) que o referido projeto também distribui material de construção a pessoas carentes; que o projeto também cobre despesas como carradas de terras e areias;

(...) que os proprietários da empresa Lucy Tur são Lucia Maria de Oliveira e José Edivaldo os quais são casados entre si;

Que a empresa Lucy Tur também transportava professores e alunos dentro do município, além do fornecimento de passagens;

(...) que as passagens eram autorizadas pela Vânia e o Ronaldod; que os pagamentos eram feitos pela Vânia;

(...) que as pessoas atendidas no referido projeto são cadastradas pela prefeitura e posteriormente atendidas;

que não sabe explicar o motivo da doação do elevado número de passagens durante o período eleitoral.

(..) que ao avistar o documento de fls 74 reconheceu como sendo a assinatura da senhora Vânia lages como verdadeira nos documentos que ali se encontram; que da mesma forma mencionou ao visualizar os documentos de fls. 75/77; que reconheceu a assinatura do senhor Ronaldo Lages no documentos de fls. 86(...)

Como disse a testemunha, as pessoas são cadastradas e depois podem ser contempladas com a assistência oriunda do referido projeto, conforme diagnosticado a necessidade da família em estudo.

Pois bem. Duas famílias carentes foram ouvidas em Juízo. Nenhuma delas disse ter recebido auxílio do programa do referido projeto. Vejamos.

Trata-se da testemunha Francisca Silvana da Silva, fls. 444 e Antonio Ferreira de Almeida, fls. 446. Já transcrevi que a testemunha Francisca Silva da Silva, “Silvana” como é chamada, disse que não tinha conhecimento da existência do referido projeto, embora já tivesse buscado ajuda junto ao então prefeito Ronaldo Lages.

Antonio Ferreira de Almeida, “Toinho da G”, disse em Juízo:

(...) que nunca tinha ganho nenhum material de construção da prefeitura e nem do Ronaldo e nem de ninguém; que foi a primeira vez que recebeu tijolos do Ronaldo;

(...) que o depoente afirma que sua casa estava caindo e precisa dos tijolos para reconstruí-las;

(...) que quando o Ronaldo lhe deu os tijolos foi doação da pessoa do Ronaldo e não da prefeitura municipal;

(...) que pediu antes, mas tava em falta, de maneira que recebeu 4000 tijolos perto das eleições, material doado pelo Ronaldo;

(...) que a esposa do depoente é doente a 4 anos e a prefeitura ajuda comprando passagens; que consultas, remédios e outros atendimentos é feito pelo SUS; que não recebeu cesta básica de ninguém;

Pelo que se vê, não se justifica que a Prefeitura tenha um programa de assistência a pessoas carentes, sendo executado desde maio de 2007,

com previsão até dezembro de 2008, e que pessoas extremamente necessitadas não recebam sequer orientação para serem cadastradas ou mesmo ajudadas nos moldes previstos no referido programa.

FRANCISCO DAS CHAGAS SOUSA, conhecido por “Zequinha”, disse às fls. 378:

(...) que embora exista um projeto que autoriza a prefeitura a ajudar pessoas carentes inclusive em reformas de casas, este ano não foi reformada nenhuma casa;

(...) que feita doação de material de construção a para pessoas carentes deste município, no programa de assistência social; que o depoente não soube dizer quantas pessoas e nem a forma, as quais foram beneficiadas no presente ano e nem, nos anos passados, mas sabe informar que são;

(...) que não sabe quanto é pago pelas passagens porque é a senhora Vânia secretaria de finanças responsável pelos pagamentos; que o depoente autorizava quando a assistente social não se encontrava; que a dona Lucia, dona da lucy tur “rompeu com a gente”, por problemas políticos e nunca mais foi adquirido nenhuma passagem da mesma;

(...) que não sabe dizer o nome do programa que autorizar o fornecimento das passagens;

(..) que não sabe dizer nenhum nome de beneficiados durante este período, pois quem tem o cadastro é a assistente social da prefeitura;

Veja-se que o Chefe do Setor Tributário deixou bem claro que o programa de assistência a pessoas carentes não beneficiou nenhuma família carente com reforma de casa, desde que foi implantado.

O descaso das autoridades da Administração Pública dos municípios é imenso. Infelizmente esta é a nossa realidade. A necessidade, a pobreza, a carência dos eleitores é levada até as últimas conseqüências: a compra de seu voto por candidatos inescrupulosos que se aproveitam da fraqueza financeira destas pessoas. Compromisso com o município e munícipes, nenhum. Consigo próprio. Todo.

Os depoimentos das testemunhas LÚCIA MARIA OLIVEIRA SILVA, fls. 366, MARIA DE JESUS ALVES DE LIMA, fls. 369, ANTONIO CARVALHO RODRIGUES, fls. 370, VERA LÚCIA RODRIGUES DA SILVA, fls. 372, DOMINGOS PEREIRA DA SILVA, fls. 374, GERAL-

DO PEREIRA, fls. 376, FRANCISCO DAS CHAGAS SOUSA, fls. 378, analisadas com o conjunto probatório carreado aos autos, demonstram indubitavelmente que houve sim captação ilícita de sufrágio cometida pelos impugnados.

Não há coerência plausível e nem explicação racional para a quantidade significativa de doação de passagens terrestres e de materiais de construção, durante o período eleitoral de 2008, levado a efeito pelos impugnados, a não ser a comprovação de que tinham a finalidade de comprar o voto dos eleitores beneficiados.

Tanto é assim que José Alexandre, esposo da atual vice-prefeita, em companhia de Ronaldo Lages, na tentativa de tentar aliciar alguns eleitores que sabidamente não votariam neste, iam até a casa destas pessoas e ofereciam quantia razoável em dinheiro. Passados alguns dias, após descobrir que tais eleitores não votariam em quem pretendiam, se dirigiam até estas pessoas ameaçando-as e exigindo que devolvessem o dinheiro dado, sob pena de xingamentos, destruição das construções já feitas, retirá-los do bolsa família, enfim, sem nenhum respeito a esses “pobres” eleitores sujeitos a toda sorte e caprichos.

Ademais, ficou comprovado ainda que a captação ilícita de sufrágio deu-se também com a oferta direta de quantia em dinheiro para que alguns eleitores votassem nos impugnados e em seus candidatos.

O caso que mais chamou a atenção por ocasião da instrução foi o relato da testemunha DOMINGOS PEREIRA DA SILVA, conhecido por “Domingos Ludugero”, fls. 374. Segundo este, Ronaldo entregou R\$ 700,0 reais para que a testemunha e seus filhos votassem nele e na sua vice. O dinheiro foi devolvido a um funcionário do Ronaldo. Não satisfeito, duas jumentas do depoente foram presas na casa do Ronaldo e foram pintadas com o número 13, pintura esta que só saiu quando choveu.

Realmente é um verdadeiro absurdo os fatos relatos pelo Senhor Domingos. Não foi respeitado nem mesmo os animais de propriedade do depoente. É como se fosse uma retaliação ao eleitor que se recusou a votar no candidato em questão, esquecendo-se os impugnados que o voto deve ser exercido de forma livre e sem qualquer forma de opressão, ameaça ou retaliação.

Aliás, para um administrador público em plena campanha a reeleição, não deve ser nada difícil alocar recursos financeiros para comprar os votos de eleitores, a seu bel prazer.

Assim disse o referido depoente (“Domingos Ludugero”, fls. 374, *in fine*): **“que o pessoal do papagaio dizia que o Ronaldo deu muito dinheiro lá e que jogava muitas notas para as crianças pegarem”**.

Geraldo Pereira, conhecido por “Geraldo Violeiro”, fls. 376, já citado, disse que **“o Ronaldo disse que aqui nesta cidade quem manda é ele.”**

Esta última testemunha, apesar de dizer que não votaria no Ronaldo, este insistiu e lhe entregou R\$ 300,00, valor este que depois foram cobrados de volta. Porém, esta quantia não foi devolvida porque **“não devolveu o dinheiro, porque gastou com comição”**

POTENCIALIDADE LESIVA

Pelo que se percebe, os autos estão recheados de provas da ocorrência de compra de votos que beneficiou os impugnados. O atual prefeito e sua vice foram diretamente beneficiados com a captação ilícita de sufrágio praticada. Isto é um fato inegável.

O senhor Raimundo Paulo, em que pese ser uma excelente pessoa, não tinha recursos financeiros nem representação política para sair vitorioso nas urnas como o foi. Entretanto, diante dos atos ilícitos praticados, acabou por sair beneficiado, vez que participou, ora direta, ora indiretamente de todos os fatos noticiados nos autos. Da mesma forma no tocante a vice-prefeita, já que também foi beneficiada com a prática ilícita mencionada, eis que formavam um só grupo coeso. Verifica-se ainda que sua participação também foi direta, quando se vê nos documentos de fls. 50/73 o lançamento de sua rubrica.

Assim decidiu o Tribunal Superior Eleitoral:

Ac.-TSE n.ºs 19.566/2001, 1.229/2002, 696/2003, 21.264/2004, 21.792/2005 e 787/2005: inexistência de que o ato tenha sido praticado diretamente pelo candidato, sendo suficiente que haja participado ou com ele consentido.

O resultado das urnas não representou o voto livre e consciente de cada eleitor, mas sim o compromisso de votar em alguém que lhe “comprou” o voto antecipadamente e ainda o sujeitou a ameaças futuras.

Nos termos do **art. 41-A da lei n.º 9504/97**, ressalvado o disposto no artigo 26 e seus incisos, **constitui captação de sufrágio, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem**

ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa e cassação do registro ou do diploma.

O exame do vasto acervo probatório dos autos, permite concluir que os impugnados desenvolveram uma série de atividades vedadas pela legislação eleitoral com grande potencial lesivo no tocante ao resultado das eleições, notadamente se considerarmos as particularidades do pequeno município de Nossa Senhora dos Remédios, cujos eleitores em geral são profundamente dependentes dos recursos e das políticas públicas, o que enseja o reconhecimento do abuso do poder econômico e uso indevido do patrimônio municipal, infringindo o princípio democrático de igualdade de concorrência dos candidatos.

Com efeito, a entrega de materiais de construção adquiridos com dinheiro público e doados em troca de votos, com vistas a reforma de imóveis residenciais, a doação de dinheiro em espécie e os outros fatos já mencionados, constituem captação de voto, dando azo à cassação dos mandatos eletivos com as demais consequências previstas em lei.

Realmente, o que se ataca pela ação é a legitimidade do mandato viciado, com fundamento no abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, evidenciando-se como necessário o nexo de causalidade entre o ato ilícito e a eleição de seu beneficiário.

Não há igualmente, necessidade de se vincular o comprometimento do pleito por abuso de poder, corrupção ou fraude à responsabilidade pessoal do impugnado, bastando a existência de prova robusta de sua ocorrência e de evidências de sua influência no processo eleitoral (cf. Lauro Amagis - Associação dos Magistrados Mineiros <https://www.amagis.com.br/home> Fornecido por Joomla! Produzido em: 7 June, 2009, 08:50 Barreto. Investigação Eleitoral e Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, 1994, p. 57).

No tocante à inelegibilidade, trata-se de simples efeito da sentença de procedência.

Inarredável que a captação ilícita de sufrágio atingiu a lisura e legitimidade do pleito em questão.

- TSE - Acórdão 28396 – reconhecida a potencialidade e a gravidade da conduta, devem ser cassados os mandatos do Prefeito e do Vice-Prefeito, com a posse da chapa segunda colocada. (18.12.07)

Como visto, os atos praticados pelos impugnados comprometeram a lisura do certame eleitoral, configurando a potencialidade lesiva exigida em AIME.

Não se pode olvidar que potencialidade é o que tem qualidade de potencial, força, possibilidade. É algo que poderá ser efetivo, concreto, realizável. Daí quando se diz ser necessário que a conduta abusiva nos termos do art. 22, inciso XIV, da LC 64/90, tenha pelo menos potencialidade para desequilibrar o pleito, **não se está a afirmar, absolutamente, que haja necessidade de demonstração de que esse desequilíbrio efetivamente existiu.**

A dicção legal não exige prova efetiva da lesão concreta. Se assim o fosse teria dito apenas “lesão” ao invés de “potencialidade lesiva”.

Qualquer tese de exigência da efetiva lesão torna a prova do desequilíbrio do pleito praticamente inviável e a responsabilização do beneficiado absolutamente impossível.

Conseqüentemente, resta certo que para caracterização do abuso do poder econômico, fraude ou captação ilícita de sufrágio, basta a prova da potencialidade lesiva, sem perquirir se houve alteração ou não do resultado do pleito.

NOVAS ELEIÇÕES

De fato, o artigo 224 do Código Eleitoral, prevê a realização de nova eleição dentro do prazo de 20 a 40 dias, quando a nulidade atingir mais de metade dos votos nas eleições municipais.

Pelo documento de fls. 406(volume I), verifica-se que os impugnados obtiveram **58,49% dos votos válidos**, de forma que perfeitamente aplicável o referido artigo 224 do CE.

Assim já decidiu o Tribunal Superior Eleitoral:

TSE – RESPE n.º 28500 - Inexiste violação ao art. 36, § 6º, do RI-TSE, pois a decisão ora agravada encontra-se devidamente fundamentada na esteira da novel jurisprudência do e. TSE, segundo a qual “são efeitos da procedência da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), além da própria desconstituição do mandato e da anulação dos votos viciados, a determinação de renovação do pleito quando tal nulidade ultrapassar 50% dos votos válidos (art. 224 do Código Eleitoral).” (MS nº 3.649/GO, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 10.3.2008).

Não há julgamento extra petita na decisão ora agravada, pois a anulação dos votos é efeito secundário da cassação do mandato, haja vista o liame indissolúvel entre o mandato eletivo e o voto. (05.06.08)

E mais:

Recurso especial eleitoral. Ação de investigação judicial eleitoral. Captação ilegal de sufrágio (art. 41-A da Lei nº 9.504/97). (...) 3. O TSE entende que, nas eleições majoritárias, é aplicável o art. 224 do CE aos casos em que, havendo a incidência do art. 41-A da Lei nº 9.504/97, a nulidade atingir mais de metade dos votos. Recursos providos em parte para tornar insubsistente a diplomação do segundo colocado e respectivo vice e determinar que o TRE, nos termos do art. 224 do CE, marque data para a realização de novas eleições.” (Ac. nº 21.169, de 10.6.2003, rel. Min. Ellen Gracie.)

Como pontificado pelo TSE (Respe 25.402-RN), “a realização de nova eleição, no caso do art. 224 do Código Eleitoral, não é penalidade contra o segundo colocado no pleito anulado, mas um imperativo legal, destinado a evitar que a minoria assumo o poder.

EXECUÇÃO IMEDIATA

Conforme precedente do Tribunal Superior Eleitoral, confere-se efeito imediato à decisão proferida em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, que após a devida publicação, deve ser cumprida. Precedente do TSE: Agravo Regimental em Medida Cautelar n. 1.833. Rel. Min. Gerardo Grossi. DJ: 22/08/2006.

- TSE - Acórdão 2241 – para os processos atinentes ao pleito municipal, tem sido firme a jurisprudência no sentido de que são imediatos os efeitos das decisões proferidas pelos Regionais em sede de ação de impugnação de mandato eletivo, especialmente quando proferida em sede do art. 41-A da lei 9504/97. (20.11.07)

- TSE - Acórdão 1750 – ação de impugnação de mandato eletivo – execução imediata após a publicação do acórdão – a decisão fundada no art. 41-A da lei 9504/97 deve ser executada imediatamente. (26.09.06)

“Representação. Art. 41-A da Lei nº 9.504/97. Captação de sufrágio vedada por lei. Comprovação. Aplicação de multa. Decisão posterior à diplomação. Cassação do diploma. Possibilidade. Ajuizamento de ações próprias. Não-necessidade. 1. A decisão que julgar procedente

representação por captação de sufrágio vedada por lei, com base no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, deve ter cumprimento imediato, cassando o registro ou o diploma, se já expedido, sem que haja necessidade da interposição de recurso contra a expedição de diploma ou de ação de impugnação de mandato eletivo.” (*Ac. nº 19.739, de 13.8.2002, rel. Min. Fernando Neves.*)

Posto isso, nos termos dos arts. 14, §§ 10 e 11 da Constituição Federal de 1988 c/c 41-a e 73, I, II, IV, V, e § 5º da lei nº 9.504/97, JULGO PROCEDENTE em parte, o pedido inicial para desconstituir os mandatos eletivos dos impugnados **RAIMUNDO PAULO SILVA e PERPÉTUA FORTES RODRIGUES SAMPAIO NETA**, qualificados na inicial, ocupantes dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeita do Município de Nossa Senhora dos Remédios, cujos diplomas ficam desde já, cassados.

Declaro a inelegibilidade dos impugnados pelo prazo de três anos, contados da data da última eleição (Súmula 19 do TSE) e aplico-lhes multa no valor de 20.000 (vinte mil) UFIR, ou índice oficial que a substituiu, para cada um, tudo de conformidade com o disposto no § 4º do art. 73 da lei nº 9.504/97.

Improcede o pedido de diplomação dos impugnantes aos cargos em questão, tendo em vista que os impugnados obtiveram 58,49% dos votos válidos. Assim, nos termos do artigo 224 *caput* do Código Eleitoral, julgo prejudicadas as demais votações, ficando a cargo do Tribunal Regional Eleitoral deste Estado, o agendamento de nova eleição, dentro dos prazos legais.

Sem custas.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Nossa Sra. dos Remédios, 09 de junho de 2009.

Lisabete Maria Marchetti
Juíza Eleitoral da 86ª Zona

MOVIMENTAÇÃO PROCESSUAL - TRE/PI

*Credibilidade e qualidade
são nossos principais pilares
na busca do fortalecimento
da cidadania neste país.*

*Carlos Velloso
Ex-Presidente TSE*

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PIAUÍ

Secretaria Judiciária

MOVIMENTAÇÃO PROCESSUAL - Biênio 2008/2009

Processos por Classes: Distribuídos - Julgados - Pendentes

CLASSES	PROCESSOS DISTRIBUÍDOS	DECISÕES PLENÁRIAS	DECISÕES MONOCRÁ- TICAS	PROCESSOS PEN- DENTES DE JUL- GAMENTO - 2009
AC	34	17	12	5
AIME	25	6	-	19
AIJE	26	15	-	11
AP(4ª)	12	12	6	16
CC	2	2	-	-
COR	1	1	-	-
CTA	36	25	12	2
CZER	1	-	-	1
EXC	10	7	2	1
EF	1	1	-	-
INQ	11	10	-	1
HC	8	6	2	-
PA	30	14	2	12
PC	229	191	-	38
PET	193	143	38	6
PP	18	10	4	3
MS(1ª)	87	41	35	11
RE	891	864	24	3
RC	2	2	-	-

RCAND	384	380	1	3
RCF	4	4	-	-
RCL	10	1	6	3
RP	136	111	-	25
RCED	43	14	-	29
RMS	4	3	1	-
RVE	1	1	-	-
2ª	17	22	-	-
3ª	1	2	-	-
7ª	1	3	-	1
9ª	12	40	3	5
10ª	-	13	1	4
11ª	1	4	-	1
13ª	3	3	1	
14ª	54	54	3	
15ª	4	13	-	1
16ª	1	-	1	-
17ª	4	7	2	-
18ª	903	785	225	-
CRE e outras*	-	640	-	-
TOTAL	2.312	3.467	381	191

Fonte: Sistema de Acompanhamento de Documentos e Processos – SADP
Atualização:15/10/2009

Secretaria Judiciária – Relatórios de Atividades 2008 e 2009 - Web TRE-PI – www.tre-pi.jus.br

* Pedidos de Reconsideração, Embargos de Declaração, Agravo Regimental, Agravo Retido e Processos julgados que não geraram acórdão ou resolução.

DECISÕES PLENÁRIAS – Biênio 2008/2009

Competência Originária e Recursal / Recursos (Decisões da Corte e Juízes)
Processos Reapreciados / Resoluções / CRE

COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA E RECURSAL	RECURSOS (DECISÕES DA CORTE E JUÍZES)	PROCESSOS REAPRECIADOS	RESOLUÇÕES	CRE
2.827	527*	2	27	84

Fonte: Sistema de Acompanhamento de Documentos e Processos – SADP
Atualização:15/10/2009

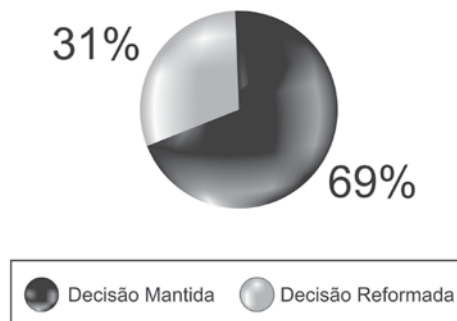
Secretaria Judiciária – Relatórios de Atividades 2008 e 2009

web TRE-PI – www.tre-pi.jus.br

* Pedidos de Reconsideração, Embargos de Declaração, Agravo Regimental, Agravo Retido e Processos julgados que não geraram acórdão ou resolução.

Competência Recursal 2008 e 2009

COMPETÊNCIA RECURSAL	
DECISÃO MANTIDA	DECISÃO REFORMADA
1157	527

Decisão Mantida X Reformada

ÍNDICE REMISSIVO DE AUTORES

- ABRUCIO, Fernando Luiz, 97, 98
AMADO, Gilberto, 82
ARENHART, Sergio Cruz, 110, 111
AZEVEDO, David Magalhães de, 64
BARBI, Celso Agrícola, 109
BRAGA, Maria do Socorro Sousa, 89
BRUNA, Sérgio Vilela, 33
CERQUEIRA, Thales Tácito
Pontes Luz de Pádua, 58, 68
CINTRA, Antonio Carlos de Araújo, 110
COELHO, Marcus Vinícius
Furtado, 107
COSTA, Adriano Soares da, 43
COSTA, Nelma Celeste
Souza Silva Sarney, 41
COUTINHO, Jacinto
Nelson de Miranda, 110
DALLARI, Dalmo, 47
DALTON, Russel, 91
DE DEUS, Cleber, 87, 97
DINAMARCO, Candido Rangel, 110
DOTTI, René Ariel, 71, 72, 85
FAUSTO, Boris, 108
FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, 91
FRANÇA, Emanuela
Micênia de Souza, 27
GARCIA, Emerson, 43
GRAMSCI, Antonio, 49
GRINOVER, Ada Pellegrini, 110
KATZ, Richard, S 91
KELSEN, Hans, 27, 82
LENT, Friedrich, 110
LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de, 99, 100
LIMONGI, Fernando, 91, 102
MAINWARING, Scott, 89, 102
MAIR, Peter, 91
MARINONI, Luiz Guilherme, 109, 111
MEIRELLES, Hely Lopes, 33
MELO, Carlos Ranulfo, 90,
92, 93, 94, 95, 96, 103
MELLO, Marco Aurélio, 11
MENEGUELLO, Rachel, 90
MICHELS, Vera Maria Nunes 41, 42, 52
MONTESQUIEU, 27
NICOLAU, Jairo, 91, 92, 93, 102, 103
NORTH, Douglass, 102
PINTO, Djalma, 54, 57, 58
PINTO, Valério Neto Chaves, 25
REBELO, Valter Ferreira
de Alencar Pires, 51
RIBEIRO, Fávila, 41
ROUSSEAU, Jean-Jaques, 49
SÁ, Adriana Saraiva de, 115
SALGADO, Eneida Desiree, 33
SANDES, Vitor, 87
SANSEVERINO, Francisco
de Assis, 52, 54
SANTOS, Fabiano, 91, 98, 99, 103
SANTOS, Lirton Nogueira, 45
SANTOS, Wanderley Guilherme
dos, 100, 101, 115
SARTORI, Giovanni, 89, 95, 102
SCHONKE, Adolf, 109
SILVEIRA, José Néri da, 34
SNYDER, Richard, 88
SOUTO, Petrócia da Costa Paiva, 27
SUCUPIRA, N. L. B., 48
VIEIRA, Antonio, Padre, 26
WATTENBERG, Martin, 91