



↑ **A declaração de inelegibilidade após o término do mandato do agente da conduta: o julgamento do RO nº 5376-10.2014.6.13.0000**

The declaration of ineligibility after the term of the office of the conduct's agent: the judgment of RO nº 5376-10.2014.6.13.0000

Luiz Edson Fachin¹

Francisco Gonçalves Simões²



¹ Ministro do Supremo Tribunal Federal e Vice-Presidente do Tribunal Superior Eleitoral.

² Assessor de Ministro no TSE, cedido pelo TRE-PR.

Resumo

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, e da Justiça Eleitoral como um todo, entendia o término do mandato eletivo do agente que exerceu conduta abusiva durante a campanha eleitoral como termo para a possibilidade de julgamento de tais atos e da imposição da sanção de inelegibilidade prevista no art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/90. No julgamento do Recurso Ordinário nº 5376-10.2014.6.13.0000, houve viragem jurisprudencial para afastar o mencionado óbice temporal, com fundamentação constitucional voltada para o direito material. O presente artigo busca oferecer uma perspectiva do direito processual, notadamente na eficácia declaratória da sentença de procedência nas demandas fundadas em atos de abuso de poder, e assim prover mais fundamentos para amparar a viragem jurisprudencial.

Palavras-chave: Abuso de poder. Término de mandato eletivo. Possibilidade de julgamento da AIJE. Sentença declaratória de inelegibilidade.

Abstract

The precedents from the Superior Electoral Court, and from the Electoral Justice as a whole, sustained that the end of term for elected officials who acted with abuse of power during electoral campaigns as the end of the possibility to trial such actions and to impose the sanction of inelegibility as estipulated on art. 22, item XIV, Complementary Law nº 64/90. On the trial of the Ordinary Appeal nº 5376-10.2014.6.13.0000, there was a overruling to discard the mentioned temporal obstacle, with constitutional arguments focused on material law. This paper seeks to offer a perspective of civil procedure law, mainly on the declaratory judgement that results from the trial of actions based on acts of abuse of power, and thus offer more arguments to sustain the overruling.

Keywords: Abuse of power. End of term of the office. Possibility of trial of AIJE. Declaratory judgement.

Nota Prévia

Eleições devem ser o cerne da democracia. O sistema eleitoral, a fim de cumprir essa relevante função, há de primar por probidade e isonomia do pleito. É com essa diretriz que, a quatro mãos, os coautores sintetizam aqui elementos racionais e sistemáticos de uma mudança jurisprudencial.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) construiu, desde 2011, a compreensão que culminou no reconhecimento da perda de interesse de agir na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), proposta contra o candidato eleito e o agente do ato de abuso de poder, se no momento do encerramento do mandato não houvesse decisão judicial que lhe cominasse as sanções previstas no art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, em razão de compreender que a cassação do registro, diploma ou mandato e a inelegibilidade somente poderiam ser cominadas concomitantemente.

No julgamento do Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 5376-10.2014.6.13.0000, o TSE rompeu com essa posição, e o que se busca neste estudo é aprofundar os fundamentos de processo civil que servem de lastro para a evolução da compreensão, especialmente a natureza da cominação de inelegibilidade, adotadas as premissas fixadas nas decisões proferidas pelo STF nas ADCs 29 e 30 e no RE nº 929.670, a compreensão dos elementos sobre os quais repousa o interesse de agir nessa espécie processual e, por fim, a teoria de cumulação de pedidos.

Introdução: o caso, o tema

Até o ano de 2020, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral alinhava-se à compreensão de que o encerramento do mandato eletivo pelo decurso do tempo ocasionava o desaparecimento do interesse de agir nas Ações de Investigação Judicial Eleitoral nas quais a decisão judicial objeto de recurso fosse absolutória, especialmente em razão da indissociabilidade, até então reconhecida, entre as sanções de cassação e de inelegibilidade.

No julgamento do Agravo Regimental no Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 5376-10.2014.6.13.0000, de Minas Gerais, o Tribunal Superior Eleitoral rompeu com esse entendimento e firmou a tese de que, “acaso inexistente um mandato a ser cassado, seja pelo mau desempenho nas urnas, pela condição de terceiro ou pelo cumprimento do destino *pro tempore* da representação republicana, a declaração de inelegibilidade em face de abusos graves é medida que o quadro regente não apenas autoriza como também impõe”.

Em adição às substanciosas razões materiais contidas no acórdão, é possível acrescentar uma visão processual sobre o fenômeno, como se passa a fazer.

Resgate histórico: o mandato eletivo e o interesse e agir nas Ações de Investigação Judicial Eleitoral

Para melhor compreensão da questão posta em debate, é preciso identificar quando e por qual motivo foi inaugurada a linha de entendimento do Tribunal Superior Eleitoral que resultou na incindibilidade das consequências jurídicas previstas na parte final do art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/90:

XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subseqüentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;

Ressalte-se que o texto legislativo assenta a possibilidade de duas consequências jurídicas distintas em razão da condição do cidadão em relação à conduta abusiva: (i) se agente do ato abusivo, declara-se a inelegibilidade; (ii) se beneficiário do ato, comina-se a cassação do registro, diploma ou mandato eletivo.

Não se descarta a hipótese de que o candidato seja o próprio agente do ato e dele venha a auferir benefícios, atraindo ambas as consequências jurídicas.

Contudo, em primeira leitura, a redação do dispositivo legal não opera a incidibilidade entre ambas as cominações, sendo essa compreensão fruto de construção jurisprudencial inaugurada em 24 de fevereiro de 2011, no julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 36601,³ de Abadiânia (GO), no sentido de que “as cominações do art. 41-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 – multa e cassação do registro – são, necessariamente, cumulativas, alcançando os candidatos que figurem em chapa.”⁴

No ponto, restou vencido o E. Min. Relator, que, diante de um quadro processual no qual somente o candidato ao cargo de prefeito compusera o polo passivo da demanda, entendeu ser possível afastar a perda do interesse de agir em razão da ausência de formação de litisconsórcio passivo necessário, impondo apenas a sanção de multa ao candidato e apontando a impossibilidade de lhe cassar o mandato.

Inaugurada a divergência, firmou-se a maioria de votos no sentido da cumulatividade das sanções previstas no art. 41-A da Lei das Eleições, posicionamento que se manteve hígido na jurisprudência da Corte.

Em segundo momento, a posição jurisprudencial dominante evoluiu para entender que, nos casos nos quais a decisão recorrida fosse absolutória, o término do mandato importaria no desaparecimento do interesse de agir, constataando-se o prejuízo do binômio necessidade e utilidade do provimento jurisdicional, porque o final do mandato tornaria inviável a sua cassação e, em razão

³ Recurso Especial Eleitoral nº 36601, Acórdão, Relator(a) Min. Arnaldo Versiani, Relator(a) designado(a) Min. Marco Aurélio, Publicação: RJTSE – *Revista de jurisprudência do TSE*, Volume 22, Tomo 2, Data 24/02/2011, Página 72.

⁴ Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, 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 de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990.

da cumulatividade das sanções, não haveria interesse de agir a guarnecer o recurso especial eleitoral para a simples imposição da sanção de multa.⁵

O próximo passo na construção desse entendimento encampou a hipótese do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997,⁶ que, em razão da sanção exclusiva de cassação do mandato (§ 2º), também passou a ser englobada no rol de demandas nas quais, encerrado o mandato e inexistente decisão condenatória no Tribunal de origem, reconhecer-se-ia a perda do interesse de agir em razão do término do mandato,⁷ culminando-se com o entendimento de que:

A inelegibilidade referida no art. 1º, inciso I, alínea j, da LC n. 64/1990 não constitui sanção a ser imposta na decisão judicial no caso de eventual procedência de ação de investigação judicial eleitoral, mas possível efeito secundário da condenação, verificável no momento em que o cidadão requerer registro de sua candidatura, desde que atendidos os requisitos exigidos. Dessa forma, não persiste o interesse recursal.⁸

O encerramento do mandato era igualmente eficaz para acarretar a perda do interesse de agir das ações de impugnação ao mandato eletivo, em razão da natureza única de sua sanção, qual seja, a cassação do mandato,⁹ na forma do art. 14, § 10º, da Constituição Federal.¹⁰

⁵ Recurso Especial Eleitoral n. 39703, Acórdão, Relator(a) Min. Dias Toffoli, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 20/11/2012.

⁶ Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.

[...]

⁸ 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.

⁷ Agravo de Instrumento n. 288090, Acórdão, Relator(a) Min. Laurita Vaz, Publicação: *DJe - Diário da justiça eletrônica*, Tomo 84, Data 08/05/2014, Página 80; Recurso Especial Eleitoral n. 5172861, Acórdão, Relator(a) Min. Aldir Passarinho Junior, Relator(a) designado(a) Min. Luciana Lóssio, Publicação: *DJe - Diário da justiça eletrônica*, Tomo 174, Data 17/09/2014, Página 7-8.

⁸ Recurso Especial Eleitoral n. 50451, Acórdão, Relator(a) Min. Gilmar Mendes, Publicação: *DJe - Diário da justiça eletrônica*, Tomo 104, Página 25.

⁹ Agravo de Instrumento n. 155852, Acórdão, Relator(a) Min. Laurita Vaz, Publicação: *DJe - Diário da justiça eletrônica*, Data 29/08/2013, Página 43.

¹⁰ Art. 14. *Omissis*.

[...]

⁸ 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.

A compreensão de que o final do mandato eletivo impossibilitava a sua cassação alcançou, enfim, as ações judiciais eleitorais nas quais se debatia a prática de atos consistentes em abuso de poder. Encerrado o mandato e inexistente decisão de cassação, reconhecia-se a perda superveniente do interesse de agir.

Ressalte-se, no ponto, o acórdão proferido nos autos do Agravo de Instrumento nº 604-82/MG,¹¹ no qual o relator acolhe a tese de prejuízo do interesse de agir em razão do princípio da colegialidade, mas afirma sua ressalva de entendimento no sentido de que

[...] subsistiria o interesse jurídico recursal, ainda que haja o término do mandato e não tenha sido determinada a cassação do mandato, porquanto seria suficiente o juízo de procedência na AIJE, independentemente de aplicar-se (ou não) a cassação, para atrair a inelegibilidade futura, por ocasião da ulterior formalização do registro de candidatura.

A ressalva de entendimento escora-se na percepção da natureza jurídica da inelegibilidade, questão resolvida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADCs 29 e 30, e do RE nº 929.670, merecendo análise mais detida.

Inelegibilidade e Ficha Limpa

A Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, também conhecida como Lei da Ficha Limpa, realizou extensa modificação e atualização na Lei Complementar nº 64/1990 – a Lei das Inelegibilidades –, ampliando as hipóteses legisladas de inelegibilidade, bem como o prazo de duração dessa condição jurídica, de 3 (três) para 8 (oito) anos.

A constitucionalidade da norma precisou ser reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal, o que aconteceu no julgamento das Ações Diretas de Constitucionalidade 29 e 30.

Pinça-se desse extenso julgamento a compreensão, exposta pelo e. Min. Relator, de que a elegibilidade consiste na “adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do processo eleitoral”, notadamente no “não preenchimento de requisitos negativos (as inelegibilidades),¹² de modo que a alteração legislativa imposta pela Lei da Ficha Limpa

¹¹ Agravo de Instrumento n. 60482, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: *DJe – Diário da justiça eletrônica*, Data 16/02/2018, Página 63.

¹² ADC 29, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/02/2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-127 DIVULG 28-06-2012 PUBLIC 29-06-2012 RTJ VOL-00221-01 PP-00011, p. 18.

poderia alcançar fatos que lhe fossem pretéritos sem que isso importasse em retroatividade normativa, mas sim em mera retrospectividade.

A retrospectividade, conforme leciona Canotilho (2012, p. 262), também é denominada de retroatividade inautêntica, e se constata “quando uma norma jurídica incide sobre situações ou relações jurídicas já existentes embora a nova disciplina jurídica pretenda ter efeitos para o futuro”.

A compreensão foi repetida no julgamento do RE nº 929670¹³ e esmiuçada, demonstrando-se que a inelegibilidade imposta por decisão judicial somente virá a produzir efeitos se o cidadão se candidatar a cargo eletivo ou, na hipótese de recurso contra expedição de diploma nos casos de causa de inelegibilidade infraconstitucional.

Rejeitou-se, no mesmo julgamento, que a inelegibilidade agasalhe a natureza jurídica de sanção e, também, que “o pronunciamento judicial da prática do abuso de poder econômico ou político já atrai *per se* a declaração (e não a constituição) da inelegibilidade”¹⁴ anotando-se que, portanto, a situação jurídica da inelegibilidade preexiste e está apenas sendo reconhecida judicialmente.

Infere-se que o Supremo Tribunal Federal entende que a inelegibilidade cominada em razão da prática de atos de abuso de poder não encerra uma espécie de sanção, e que decorre da existência de decisão judicial que declara a prática de ato ilícito específico, sendo automática a sua declaração. Restou afastada, expressamente, a constituição da causa de inelegibilidade em razão da decisão judicial.

A consequência jurídica de a inelegibilidade cominada não ostentar a natureza de sanção, em conjunto com a incidência do fenômeno da retrospectividade (retroatividade inautêntica), é a possibilidade de lhe ser atribuído um prazo de duração maior do que aquele previsto em lei à época da decisão judicial que reconheceu a prática do ato jurídico ilícito.

O efeito concreto da decisão foi o de permitir que o prazo de 8 (oito) anos de duração da inelegibilidade, previsto na Lei Complementar nº 135/2010, alcançasse, também, as decisões judiciais anteriores ao início da vigência do diploma legislativo.

¹³ RE 929670, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-076 DIVULG 11-04-2019 PUBLIC 12-04-2019, p. 67.

¹⁴ Idem, p. 80.

Contraponto doutrinário e problematizações

Sem a pretensão de esgotar todas as menções doutrinárias possíveis quanto ao tema da inelegibilidade, pinçam-se alguns posicionamentos suficientes para demonstrar a amplitude de compreensões sobre o tema.

De saída, a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal é objeto da crítica feita por Costa (2016, p. 192), ao afirmar que “a inelegibilidade cominada é sempre efeito de um fato jurídico ilícito, decretada por decisão judicial de eficácia preponderante constitutiva negativa”. Anota ainda que a “decisão judicial que a decreta tem relevante efeito declaratório da ocorrência do fato jurídico ilícito”.

Em outra quadra, Alvim (2016, p. 143) afirma que as inelegibilidades encerram “circunstâncias que retiram do cidadão os seus direitos políticos passivos, seja de maneira geral, obstando o acesso a todos os cargos (inelegibilidades absolutas), seja de maneira específica, fechando o acesso a apenas alguns (inelegibilidade relativa)”. Prossegue ainda em apontar que sua natureza jurídica é tema polêmico, mas predomina a compreensão de que não se trata de medida punitiva, mas sim de “requisito para reinvidicação do direito de postular mandatos eletivos”.¹⁵

Ao sentir de Jorge, Liberato, Rodrigues (2017, p. 103), a “inelegibilidade é a situação jurídica subjetiva de quem não reúne condições para ser eleito”, entendendo que o termo pode ser utilizado para quem “não reúne alguma condição de elegibilidade, caso em que se denomina inelegibilidade inata”, ou ainda para a inelegibilidade cominada, “decorrente de algum fato ilícito, aplicada como sanção que impede o sujeito de concorrer a um cargo eletivo”.

Ao discutirem a sentença proferida na AIJE, afirmam os autores que não se trata de sentença condenatória, o que impede sua execução provisória, reforçando seu posicionamento de que as consequências jurídicas impostas em decorrência da procedência da demanda são de natureza constitutiva, positiva no caso da inelegibilidade, ou negativa, se impuser a cassação de registro, diploma ou mandato (Jorge; Liberato; Rodrigues, 2017, p. 560).

Já para Gomes (2018, p. 227), a inelegibilidade é “fator negativo cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional,

¹⁵ Na nota de rodapé n. 282, indica Alvim (2016, p. 143) que “a celeuma sobre a natureza jurídica das inelegibilidades (condição jurídica ou sanção) tem como principal repercussão a possibilidade ou a impossibilidade de aplicação a fatos pretéritos”.

tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo”. Ao tratar da natureza jurídica da inelegibilidade, o autor menciona que o “*status* de inelegível impõe restrições à esfera jurídica da pessoa, a qual não pode ser eleita” (2018, p. 232), vindo em seguida a abordar o julgamento das ADCs 29 e 30, e do RE nº 929.670, para concluir que a “compreensão do Pretório Excelso não é incompatível com a abordagem da inelegibilidade como *status* eleitoral” (2018, p. 233).

Quanto ao julgamento da AIJE, Gomes (2018, p. 805) anota que a sentença declara a ocorrência do abuso de poder, em harmonia com o posicionamento do STF, porém, mais à frente, afirma que a natureza da decisão é, em relação à inelegibilidade, constitutivo-positiva, porque “cria ou constitui nova situação jurídica” (2018, p. 807).

Por derradeiro, cumpre pontuar o posicionamento de Zilio (2018, p. 216-217), no sentido de que:

Resumidamente, pode-se afirmar que a inelegibilidade, no ordenamento jurídico brasileiro, possui um regime jurídico dúplice: é prevista como efeito anexo de decisões condenatórias proferidas por órgãos judiciais, políticos ou administrativos (v.g.: art. 1º, inciso I, e, da LC n. 64/1990); é prevista como sanção aplicada diretamente no provimento jurisdicional condenatório (art. 22, inciso XIV, da LC n. 64/1990). [...] Na segunda hipótese (inelegibilidade como sanção), a petição da AIJE parte de um requerimento de aplicação dessa sanção de inelegibilidade, esse pedido é objeto de debate judicial entre as partes e, ao final, o dispositivo da sentença vai deliberar sobre o reconhecimento (ou não) da inelegibilidade como sanção.

No ponto referente à eficácia da cominação de inelegibilidade, Zilio entende-a constitutiva (2018, p. 659).

Embora se encontrem na doutrina posicionamentos que ecoam a posição defendida pelo Supremo Tribunal Federal – e, renove-se, aqui tomada como premissa –, nota-se que o debate doutrinário não encontra consenso quanto à natureza de consequência jurídica de inelegibilidade prevista no art. 22, inciso XIV, da LC nº 64/1990.

Fundamentos de direito material no julgado analisado

O acórdão proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 5376-10.2014.6.13.0000 apresenta,

inicialmente, a posição da doutrina de direito eleitoral de que as consequências jurídicas decorrentes do julgamento procedente de ação de investigação judicial eleitoral, em razão da prática de ato de abuso, não devem mais ser lidas de forma cumulativa, usando-a como ponto de partida para romper com a jurisprudência do TSE.

Distingue então as consequências jurídicas da procedência da AIME e da AIJE, para afirmar que da norma não se extrai “a necessidade de aplicação conjunta das medidas de cassação e inabilitação”, indicando que (i) a “proteção da legitimidade eleitoral, tal como desenhado pela Constituição da República (art. 14, § 9º), resguarda a probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato; (ii) o estímulo a um estado de impunidade incompatível com o espírito de depuração das competições políticas” decorrente da compreensão que exige a imposição conjunta das consequências jurídicas previstas no art. 22, inciso XIV, da LC nº 64/1990; e (iii) o texto normativo permite a autonomia das consequências jurídicas em razão da qualidade do agente, se candidato ou não.

Conclui, ainda, que:

Ao fim e ao cabo, sob a ótica processual, creio que o cerne da questão em exame reside no fato de que a AIJE possui um objeto duplo e independente, uma vez que, em paralelo com um provimento com carga desconstitutiva (cassação do registro ou do diploma), também se busca uma decisão de caráter positivo, destinada à criação de uma situação jurídica limitadora da capacidade eleitoral passiva (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 587). Assim sendo, embora, como regra, ambas as consequências caminhem em compasso – uma vez que os pedidos deduzidos em AIJE são de cumulativos sucessivos (RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 16. ed. Niterói: Impetus, 2018, p. 719) –, a impossibilidade prática do primeiro provimento não inviabiliza, por si, a entrega jurisdicional concernente à inabilitação política.

Pinça-se a compreensão de que a decisão que comina inelegibilidade é de caráter positivo, sem que, entretanto, se tenha afirmado a natureza jurídica desse conteúdo decisório.

Sem se olvidar a compreensão fixada pelo Supremo Tribunal Federal quanto à natureza da inelegibilidade e do provimento jurisdicional que a comina – declaratório –, faz-se necessário aprofundar o debate, por um prisma processual, dos efeitos do encerramento do mandato eletivo sobre o interesse de agir na AIJE – ou no recurso respectivo –, na qual não haja decisão judicial ou a decisão judicial existente seja absolutória.

A visão processual da questão

A novel tese encampada pelo Tribunal Superior Eleitoral, como visto, tem forte fundamentação em aspectos de direito material e do núcleo duro da proteção da probidade administrativa, amplitude argumentativa na qual é imune a retoques. Porém, é possível espelhar, pela lente do processo civil, um conjunto de argumentos que oferece suporte à tese, sem jamais ofuscar o direito material já debulhado e assentado como correto pelo Plenário do TSE.

Dentro dessa perspectiva, entende-se proveitoso o debate sobre o interesse de agir, que passa inexoravelmente pelo binômio da utilidade e necessidade, bem como pela aferição de momento de eventual decadência do direito deduzido em juízo.

Rememore-se, uma vez mais, que a análise que se propõe observa, estritamente, os limites conceituais fixados pelo Supremo Tribunal Federal nos julgamentos das ADCs 29 e 30 e do RE nº 929670, mais especificamente o de que a inelegibilidade cominada não constitui uma espécie de sanção, e o de que “o pronunciamento judicial da prática do abuso de poder econômico ou político já atrai *per se* a declaração (e não a constituição) da inelegibilidade”.

Cotejando-se essas duas balizas – (i) não é uma sanção e (ii) a sentença judicial não constitui a inelegibilidade – com a classificação quinaria das ações feita por Pontes de Miranda, é possível afastar, de proêmio, que a eficácia preponderante das decisões de procedência em AIJE, por ato de abuso de poder, seja condenatória ou constitutiva.

Ressalte-se que a proposta de analisar processualmente um acórdão judicial adota o recorte teórico extraído do entendimento citado do Supremo Tribunal Federal, pois, nessa qualidade, deve ser observado nos julgamentos dos demais órgãos do Poder Judiciário.

Retomando, cumpre aferir se a eficácia que reveste a decisão de imposição da inelegibilidade cominada reveste o caráter executivo *lato sensu*, mandamental ou declaratório.

A ausência de um título judicial que permita ao autor da demanda que o investigado lhe cumpra determinada obrigação, de qualquer natureza, não parece ser adequada o reconhecimento de que a espécie de decisão analisada agasalha eficácia preponderante executiva *lato sensu*. Pelo mesmo motivo, ausente

provimento jurisdicional que determine a uma autoridade pública o cumprimento de determinada ordem judicial, não se pode falar em eficácia mandamental.

Assim, por exclusão, e dentro dos limites do debate já expostos, somente é possível entender que a decisão proferida em AIJE e que comina inelegibilidade, em razão de ato de abuso de poder, é de eficácia preponderantemente declaratória.

Quanto à ação meramente declaratória, afirma Didier Jr. (2017, p. 331) que “tem o objetivo de certificar a existência, a inexistência ou o modo de ser de uma situação jurídica”, ajustando a compreensão da redação da parte final do art. 19, inciso I, do Código de Processo Civil, no qual se lê relação jurídica, expondo que aquela é espécie e esse gênero.¹⁶

A afirmação de que a eficácia atinente à consequência jurídica “inelegibilidade” é declaratória não pode ser isolada do restante dos comandos judiciais possíveis na sentença de procedência da AIJE. Isso porque se sabe, segundo a classificação das ações proposta por Pontes de Miranda, que toda decisão judicial contém mais de uma espécie de eficácia e, entre elas, há uma relação de preponderância.

Dentro de uma proposta esquemática das ações de investigação judicial eleitoral, em caso de procedência da demanda, observa-se que há o reconhecimento judicial de que uma conduta pretérita consubstanciou um ato de abuso de poder – *eficácia declaratória* – e a imposição das consequências jurídicas previstas no art. 22, inciso XIV, da LC nº 64/1990: a cassação de mandato eletivo – *eficácia constitutiva negativa* – e a inelegibilidade cominada – *eficácia declaratória*.

Conciliando-se a eficácia declaratória atribuída à espécie de decisão analisada, com o seu aspecto positivo, conclui-se que a petição inicial deve deduzir em juízo a indicação de dúvida quanto à existência de uma situação jurídica e a pretensão ao seu reconhecimento judicial.

Transpondo essa racionalidade para termos práticos, a petição inicial da AIJE deve indicar a dúvida quanto ao reconhecimento de determinadas condutas como atos de abuso de poder – econômico, de autoridade ou consistente no uso indevido dos meios de comunicação – e ao surgimento da situação jurídica de inelegibilidade a elas atrelado. Ao final, o requerimento agasalha o pedido de declaração do ato de abuso, de declaração da inelegibilidade cominada e,

¹⁶ Op. cit., nota de rodapé n. 22, p. 331.

de forma cumulada e autônoma, da providência de natureza constitutiva negativa consistente na cassação de eventual diploma.

Essa compreensão se revela compatível com o voto vencedor do RE nº 929.670, ao afirmar que a lei impõe ao magistrado a declaração da inelegibilidade, do que se pressupõe que essa situação jurídica é preexistente e vem a ser reconhecida judicialmente.

Aprofundando a questão, a percepção de que a inelegibilidade cominada tem por antecedente lógico a ocorrência de um ato de abuso de poder combinada com o entendimento de que a decisão judicial que endereça a conduta abusiva produz a declaração de uma inelegibilidade já existente, então é possível concluir que, à luz da compreensão do Supremo Tribunal Federal, o surgimento – momento de constituição – da inelegibilidade cominada é concomitante à prática do ato de abuso de poder¹⁷ e independe de decisão judicial nesse sentido.

Partindo dessas premissas teóricas é que se pode escrutinar o binômio de necessidade e utilidade do provimento jurisdicional, bem como eventual incidência de prescrição e decadência.

Em atenção aos requisitos da necessidade e da utilidade, que informam o interesse de agir, é pertinente o alerta de Didier Jr. (2017, p. 404) de que sua aferição é “sempre, *in concreto*, à luz da situação narrada no instrumento da demanda. Não há como indagar, em abstrato, se há ou não interesse de agir, pois ele sempre estará relacionado a uma determinada demanda judicial”.

Sob o prisma da necessidade, cuida-se de precisar os motivos que exigem a intervenção do Poder Judiciário para a declaração da existência da situação jurídica pretendida pelo autor.

Com efeito, embora seja costumeiro que o autor da demanda afirme entender que a conduta descrita na petição inicial consubstancie ato de abuso de poder, e a parte investigada negue essa qualidade da conduta, somente por meio da atividade judicial é que se pode obter a certeza quanto aos contornos jurídicos (i) lícitos da conduta posta sob lupa.

¹⁷ O efeito dessa inelegibilidade cominada, contudo, contempla lapso temporal distinto, a saber as eleições a se realizarem nos oito anos subsequentes à eleição em que se verificou a conduta abusiva, na forma do art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar n. 64/1990.

Em relação à utilidade do provimento jurisdicional, esta pode ser desvelada em dois níveis: (i) o reconhecimento da prática de ato de abuso de poder, com gravidade apta a infirmar a isonomia entre todos que disputam o cargo eletivo e de comprometer a higidez do resultado das urnas, acarretando a retirada do agente da disputa eleitoral, por meio da cassação de seu registro, diploma ou mandato; (ii) sob o prisma de que o processo eleitoral também tem o dever de tutelar o direito coletivo de não ser governado por pessoa que descumpra o ordenamento jurídico, o provimento jurisdicional também é instrumento útil à garantia da população de que será governada por cidadão que cumpre e obedece às leis do país.¹⁸

Essa segunda perspectiva é que valida a utilidade da tutela declaratória do ato de abuso de poder e a consequência jurídica, também de eficácia declaratória, da inelegibilidade do agente.

A declaração de inelegibilidade serve como óbice à adequação do indivíduo ao regime jurídico do processo eleitoral pelas eleições que se realizarem pelos oito anos subsequentes à eleição na qual se constatou o abuso do poder, ou seja, a norma busca preservar a tutela de todos os cidadãos da circunscrição eleitoral de não serem governados por quem age em desacordo com o ordenamento jurídico durante o lapso temporal ali previsto.

Revela-se presente, assim, o binômio necessidade-utilidade que informa o interesse de agir na declaração da consequência jurídica da inelegibilidade nas ações de investigação judicial eleitoral, mesmo após o término do mandato e quando, até então, existente decisão absolutória.

De outro ângulo, é interessante anotar que a menção ao prazo de oito anos para a duração da inelegibilidade não autoriza a análise da questão sob o prisma da prescrição ou mesmo da decadência.

Um primeiro argumento de rejeição dessa investigação está assentado nas conclusões de Amorim Filho (1997, p. 741) de que as ações declaratórias são incompatíveis com a prescrição e com a decadência, porque “o objetivo da

¹⁸ Nesse sentido apontam Jorge, Liberato, Rodrigues (2017, p. 411) que “se, por um lado, não há dúvidas de que o direito de votar e o de ser votado são direitos individuais, dúvidas também não pode haver de que o direito ao devido processo eleitoral é um direito de natureza coletiva, tal qual apregoa o art. 81 do Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078/90. As regras que envolvem o sufrágio, o exercício da democracia direta, tais como o plebiscito e o referendo, o pluralismo político, a fidelidade partidária, a capacidade eleitoral ativa e passiva etc., e que estão previstas no Texto Constitucional e em leis extravagantes, são de interesse direto de toda a coletividade e não apenas daqueles que estejam envolvidos no pleito eleitoral”.

prescrição é liberar o sujeito passivo de uma prestação, e o da decadência, o de liberá-lo da possibilidade de sofrer uma sujeição”.

Também se deve acrescentar que o Tribunal Superior Eleitoral fixou entendimento de que o prazo-limite para o ajuizamento da AIJE não é regido por regra de prescrição, mas sim pela aferição da presença de interesse de agir, o que se detecta até a data da diplomação dos eleitos.¹⁹

Em relação ao esaurimento do prazo de oito anos da inelegibilidade, não se há falar em decadência, mas sim no desaparecimento do interesse de agir sob o aspecto da sua utilidade.

Tomando-se como ponto de partida o resultado da aferição do binômio necessidade-utilidade, constata-se que, enquanto não escoado o prazo de oito anos da declaração de inelegibilidade, contados da data do certame eleitoral no qual se constatou a conduta abusiva, persiste o direito coletivo de todos os cidadãos de não serem governados por quem não se adequa ao regime jurídico do processo eleitoral.

Por fim, cumpre focar, sob a lente processual, a anterior compreensão do Tribunal Superior Eleitoral quanto ao requisito da cumulatividade das consequências jurídicas de cassação de registro, diploma ou mandato e de inelegibilidade cominada.

O ponto nodal da questão é o entendimento quanto à espécie de cumulação de pedidos que se opera na espécie processual debatida.

A compreensão de que o término do mandato eletivo impede a cominação de cassação do mandato e, portanto, não haveria interesse jurídico em perseguir a declaração de inelegibilidade opera, ao fim e ao cabo, com a lógica de que existe uma relação de prejudicialidade entre ambos os pedidos, ou seja, sem que um deles seja possível, o outro igualmente não o será.

Nesse norte, a compreensão se amolda ao conceito de cumulação própria de pedidos na qual, como expõe Didier Jr (2017, p. 640), “há cumulação própria de pedidos quando se formulam vários pedidos, pretendendo-se o acolhimento simultâneo de todos eles”, e mais especificamente, à cumulação própria de pedidos sucessivos, cujo signo distintivo é um “vínculo de precedência lógica entre os pedidos, de forma que o acolhimento de um pedido pressupõe o acolhimento do anterior” (Didier Jr., 2017, p. 640-641).

¹⁹ Por todos: Recurso Especial Eleitoral n. 148, Acórdão, Relator(a) Min. Sérgio Banhos, Publicação: *Dje - Diário da Justiça eletrônica*, Tomo 36, Data 20/02/2020, Página 95-97.

A compreensão que se adotou para romper com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é de que a cumulação própria de pedidos formulada na AIJE é, em verdade, da variante simples, nas quais “as pretensões não têm entre si relação de precedência lógica (pedido prejudicial ou preliminar), podendo ser analisadas uma independentemente da outra” (Didier Jr., 2017, p. 640).

O caráter simples da cumulação própria de pedidos é inferido também a partir da diferenciação de consequências jurídicas em razão das condições pessoais do candidato – se agente, beneficiário, ou se agente que se beneficia dos próprios atos –, prevista no próprio texto do art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/1990.

A particularidade permite distintas possibilidades de resultados no julgamento de procedência de uma ação de investigação judicial eleitoral: (i) a imposição de inelegibilidade ao agente da conduta que não ostenta a condição de candidato; (ii) a imposição de cassação de registro, diploma ou mandato ao candidato beneficiado pela conduta, mas que não a praticou; e (iii) a imposição da inelegibilidade e da cassação de registro, diploma ou mandato ao agente que pratica o ato abusivo e dele se beneficia.

A evolução na concepção da espécie da cumulação simples de pedidos permite que a leitura do art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/1990 informe ao intérprete a extensão máxima de pedidos que podem ser formulados na petição inicial, mas não vincula, como anteriormente se defendia, que os pedidos somente poderiam ser adjudicados de forma concomitante.

Em outras palavras, o legislador fixou os limites das consequências jurídicas pleiteáveis na Ação de Investigação Judicial Eleitoral sem, contudo, estabelecer que a cassação do registro, diploma ou mandato do agente da conduta abusiva é uma condição *sine qua non* para a cominação da inelegibilidade.

Ressalte-se, por fim, que a compreensão ora defendida tem aplicação mais extensa do que apenas na hipótese que levou ao julgamento analisado.

Abre-se o caminho para a declaração de inelegibilidade de todos os candidatos que praticaram atos de abuso de poder nas eleições, mas que não lograram êxito nas urnas.

Nesse passo, revela-se a autonomia das relações jurídicas existentes entre os candidatos na disputa eleitoral, especialmente sob o prisma da isonomia e da paridade de condições de concorrência, e a impossibilidade de que os atos

de abuso de poder cometidos para prejudicar esse equilíbrio possam ser extintos em razão do resultado da relação jurídica existente entre o candidato e os eleitores no dia das eleições.

No ponto, ressalta-se que a doutrina de direito eleitoral defende, sem esmorecer, a possibilidade de cominação de inelegibilidade ao candidato não eleito, como aponta Gomes (2018, p. 806) e “se o candidato-réu não for eleito? Ainda assim deve a AIJE prosseguir, haja vista a possibilidade de aplicar-se-lhe a sanção de inelegibilidade”. No mesmo sentido, Zilio (2018, p. 659), ao afirmar que “não ocorre a perda do objeto da AIJE em caso de o representado não ter sido eleito, na medida em que é possível, ainda, a sanção de constituição de inelegibilidade”.

Conclusão

A evolução da compreensão jurisprudencial sobre a dissociabilidade das consequências jurídicas previstas no art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/90, tal como exposta, representa o atual entendimento do Tribunal Superior Eleitoral sobre a questão sem, contudo, lhe conferir ares de definitividade e imutabilidade.

Como visto, o anterior posicionamento jurisprudencial foi construído amiúde em casos concretos, iniciando-se na interpretação do art. 41-A, da Lei das Eleições, depois do art. 30-A, da mesma Lei, da Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo, especialmente em razão da redação do art. 14, § 10º, da Constituição Federal, cada passo servindo de incremento e fundamento para o próximo, culminando na compreensão de que as consequências jurídicas do art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/90 também deveriam ser aplicadas sempre de forma unificada aos candidatos que fossem agentes das condutas abusivas.

A própria compreensão do instituto da inelegibilidade, na forma das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADCs 29 e 30, e do RE nº 929.670, foi essencial para a conformação processual da questão, vindo a produzir efeitos na compreensão processual do interesse de agir que serve de fundamento às ações declaratórias.

A chave da viragem jurisprudencial está na mudança da compreensão de que cada uma das consequências jurídicas advindas dos atos de abuso de poder em campanhas eleitorais decorre de condições pessoais distintas e da

espécie de cumulação de pedidos que contempla essa situação, superando-se o reconhecimento da cumulação própria sucessiva e adotando-se a compreensão de que se trata de cumulação própria simples.

O novel entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, exposto no julgamento do AgR no RO nº 5376-10.2014.6.13.0000, permite, s.m.j., uma melhor rede de proteção judicial à probidade e à isonomia do pleito eleitoral, tanto pelos sólidos fundamentos de direito material nele expostos quanto pela lente processual ora apresentada. Oxalá assim se mantenha.

Referências

ALVIM, Frederico Franco. *Curso de direito eleitoral*. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2016.

AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. *Revista de Direito Processual Civil*, São Paulo, v. 3, p. 95-132, jan./jun. 1961.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7.ed. 11. reimpr. Coimbra: Almedina, 2012.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral: teoria da inelegibilidade e direito processual eleitoral*. 10. ed., rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 19. ed. Salvador: JusPodivm, amp. e atual., 2017.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Altas, 14. ed., ver., atual. e amp., 2018.

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelho Abelha. *Curso de direito eleitoral*. Salvador: JusPodivm. 2. ed. rev., amp. e atual., 2017.

ZILIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral*. 6. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018.