

# AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO E SOBERANIA POPULAR

ELECTIVE MANDATE IMPUGNATION ACTION AND POPULAR SOVEREIGNTY

Telma Berretta Guimarães<sup>1</sup>

Artigo recebido em 2/5/2023 e aprovado em 23/6/2023.

## RESUMO

Este estudo trata de uma ação eleitoral prevista na Constituição da República Federativa do Brasil: a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME). À luz da legislação eleitoral, da doutrina e da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, serão abordadas a sua origem e natureza jurídica, as condições da ação, seus objetivos, o rito processual, a produção de provas e os efeitos da procedência do pedido. Em seguida, será elaborada uma contextualização desse instituto dentro do ordenamento jurídico brasileiro, relacionando-o a diversos princípios constitucionais e destacando a sua importância. Por fim, será proposta uma reflexão sobre a sua finalidade e sua estreita relação com o princípio da soberania popular.

Palavras-chave: Direito Eleitoral; Eleições; Ação de impugnação ao mandato eletivo; Jurisprudência.

## ABSTRACT

This study deals with an electoral action provided for in the Constitution of the Federative Republic of Brazil: the Elective Mandate Impugnation Action (AIME). In the light of electoral legislation, doctrine and jurisprudence of the Superior Electoral Court, its origin and legal nature, the conditions of the action, its objectives, the procedural rite, the production of evidence and the effects of accepting the request will be addressed. Then, a contextualization of this institute within the Brazilian legal system will be elaborated, relating it to several constitutional principles and highlighting its importance. Finally, a reflection on its purpose and its close relationship with the principle of popular sovereignty will be proposed.

Keywords: Electoral Law; Election; Elective Mandate Impugnation Action; Case Law.

## INTRODUÇÃO

Conforme expresso na Constituição Federal, o Brasil é um Estado Democrático de Direito. Em uma democracia, o povo é o titular do poder político, exercendo-o de maneira direta ou indireta. O exercício do poder político pela via indireta ocorre através de representantes eleitos.

Assim, de acordo com o **Texto Constitucional**, os representantes do povo são escolhidos por meio do voto direto, secreto, universal e periódico para ocupar os cargos eletivos de Chefia do Poder Executivo (Presidente e Vice-Presidente da República, Governadores e Vice-Governadores dos Estados e do Distrito Federal, Prefeitos e Vice-Prefeitos) e do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores).

---

<sup>1</sup> Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Pós-Graduada em Direito e Processo Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista e em Direito Processual Civil pelas Faculdades Metropolitanas Unidas. Bacharel em Direito pelas Faculdades Metropolitanas Unidas e em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo.

Para assegurar a liberdade do voto e a normalidade e a legitimidade das eleições, a Constituição Federal e as leis eleitorais preveem um conjunto de ações, que podem ser propostas nos diversos momentos do processo eleitoral.

O objetivo deste estudo é analisar uma dessas ações, prevista no próprio Texto Constitucional e que pode ser ajuizada nos quinze dias subsequentes à diplomação dos eleitos. Trata-se da ação de impugnação de mandato eletivo (AIME).

Esta ação adquiriu grande importância no contexto político nacional, ao ser ajuizada em 02 de janeiro de 2015 com o objetivo de desconstituir o mandato da Presidente e do Vice-Presidente da República eleitos em 2014. Proposta pela Coligação Muda Brasil, liderada pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, cujo candidato à Presidência da República havia sido derrotado no segundo turno, a AIME nº 7-61.2015.6.00.0000 foi julgada improcedente pelo Tribunal Superior Eleitoral em 9 de junho de 2017. Mas colocou em destaque essa e outras ações eleitorais como instrumentos aptos a provocar a perda do mandato presidencial conquistado nas urnas.

A pesquisa foi desenvolvida em três etapas. Primeiro, buscou-se estudar a legislação constitucional e infraconstitucional sobre o tema. Em seguida, fez-se um levantamento bibliográfico. Finalmente, levantou-se a jurisprudência disponível no *site* do Tribunal Superior Eleitoral, no menu “jurisprudência por assunto”, selecionando-se “mandato eletivo”, destacando-se os pontos de maior interesse para a pesquisa.

Com base nesse material, foi elaborado o presente estudo que, longe de esgotar o tema, tem por finalidade apresentar ao leitor a ação de impugnação de mandato eletivo, seus objetivos, seu procedimento e sua importância dentro da ordem constitucional, terminando com uma reflexão sobre a AIME e o princípio da soberania popular.

## **1 NATUREZA JURÍDICA E OBJETIVOS DA AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME)**

A ação de impugnação de mandato eletivo está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 14, parágrafos 10 e 11, os quais dispõem, *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:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

(...) §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.

§11. A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

Como seu próprio nome diz, é uma ação. Trata-se, portanto, do exercício do direito de ação, que, nas palavras de Ailton Cocurutto (2011, p. 169), é: “o direito subjetivo público de se exigir do Estado a prestação jurisdicional. É o direito, conferido a toda e qualquer pessoa, de provocar a atividade jurisdicional do Estado a fim de ver apreciada em juízo uma pretensão”.

Assim, o autor provoca a jurisdição com o objetivo de obter a desconstituição de um mandato eletivo adquirido nas urnas, com o argumento de que o processo eleitoral foi comprovadamente viciado pelo abuso de poder econômico, corrupção ou fraude.

A doutrina a classifica, ainda, como uma ação constitucional, uma vez que prevista na própria Carta Magna, e como uma ação de conhecimento, pois o Juiz apreciará os fatos e provas trazidos pelas partes e decidirá o mérito da questão.

Os doutrinadores a consideram, também, como ação civil pública, a exemplo de Marcos Ramayana (2010, p. 527), para quem a ação objetiva tutelar interesses difusos, tais como o interesse do eleitor em eleições limpas nas quais possa votar livremente, sem ter sua vontade influenciada por qualquer ilegalidade.

É possível classificá-la, por fim, como uma ação constitutiva negativa ou desconstitutiva, porque, se julgado procedente o pedido, serão invalidados os votos conquistados pelo candidato, que perderá o mandato para o qual foi eleito.

Conforme mencionado, o que o autor busca em juízo é a perda do mandato eletivo conquistado nas urnas pelo réu, sob o argumento de que sua vitória não foi legítima.

O segundo escopo, como veremos adiante, é obter a declaração de inelegibilidade do réu pelo período de oito anos, com fundamento no artigo 1º, inciso I, alínea “d”, da Lei Complementar nº 64/90<sup>2</sup>.

Para Carlos Mário da Silva Veloso e Walber de Moura Agra (2018, p. 518): “seu objetivo específico se destina a desconstituir a diplomação, ato jurídico de jurisdição voluntária, que tem a função de declarar a validade de todo o procedimento havido no período eleitoral”.

---

2 Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

(...) d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorreram ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

Ramayana (2010, p. 531) entende que o diploma é atingido de forma indireta, sendo o objetivo principal da ação invalidar as eleições para o réu e fazê-lo perder o mandato eletivo. Nesse aspecto, é importante frisar que essa ação também é cabível contra o suplente diplomado pela Justiça Eleitoral.

## 2 LEGITIMIDADE DAS PARTES

Segundo a doutrina de Marcus Vinícius Rios Gonçalves (2014, p. 103):

A regra, no processo civil, é de que ninguém pode ir a juízo, em nome próprio, para postular ou defender direito alheio. Se o fizer, será carecedor de ação. Aquele que alega ser titular de um direito pode ir a juízo postulá-lo em nome próprio. Trata-se da legitimidade ordinária, em que os sujeitos vão a juízo para litigar, em nome próprio, sobre os seus alegados direitos.

Excepcionalmente, e por expressa previsão legal, ocorrerá a legitimidade extraordinária, em que uma pessoa, denominada substituto processual, defenderá em nome próprio interesse alheio.

A legitimidade das partes é condição da ação, o que significa que, se autor ou réu não forem aptos a ocupar o polo ativo ou passivo (respectivamente) da relação jurídica processual, o processo será extinto sem resolução do mérito, nos termos do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil.

Na ação de impugnação de mandato eletivo, têm legitimidade ativa os partidos políticos, as coligações, os candidatos e o Ministério Público. Edson de Resende Castro (2014, p. 420) pontua que tais legitimados resultam de construção jurisprudencial, pois não existe lei infraconstitucional regulamentando a ação.

Apesar da sua natureza de ação civil pública, conforme visto anteriormente, entendemos ocorrer aqui a legitimação ordinária, pois os partidos políticos, coligações e candidatos têm interesse direto no resultado do pleito eleitoral, embora estejam defendendo também o direito difuso à normalidade e legitimidade das eleições.

Quanto ao Ministério Público, para Ramayana (2010, p. 576) “ocorre uma mera substituição de parte, mas não a substituição processual propriamente considerada, pois o Ministério Público assume a defesa própria de interesse próprio (guardião do regime democrático)”. Deveras, de acordo com o artigo 127 da Constituição Federal, compete-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Não resta dúvida de que a ação de impugnação de mandato eletivo é instrumento de defesa da democracia, porque se destina a resguardar o processo eleitoral e a liberdade do voto. Além disso, existe o interesse difuso na normalidade das eleições. Esses dois elementos conferem ao Ministério Público

plena legitimidade para atuar como autor da ação e, nos casos em que não for parte, como fiscal da ordem jurídica.

## 2.1 O DEBATE ACERCA DA LEGITIMIDADE ATIVA DO ELEITOR

Há uma discussão doutrinária acerca da possibilidade de o eleitor também ser legitimado para a propositura da ação de impugnação de mandato eletivo.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral não reconhece o eleitor como legitimado ativo<sup>3</sup>. Dentre aqueles que acompanham o posicionamento jurisprudencial está Joel José Cândido (2012, p. 284), para quem não é possível estender a legitimação ao eleitor, pois este não está autorizado a propor a Ação de Impugnação a Pedido de Registro de Candidatura, a qual tem natureza jurídica idêntica. Além disso, para ele, a ampliação da legitimidade comprometeria o sigilo do processo e daria margem à propositura de ações infundadas, pautadas pelo mero interesse político e eivadas de má-fé.

Pedro Henrique Távora Niess (1996, p.55) discorda dessa posição. Ele entende ser o eleitor titular do direito em disputa, pois o bem jurídico tutelado (a incolumidade das eleições) é de interesse público. Argumenta, ainda, que não há nenhuma lei restringindo ou negando legitimidade ao eleitor, não podendo ser realizada interpretação extensiva neste sentido. Quanto ao sigilo, compete ao Juiz preservá-lo, salientando ainda o autor que a própria Constituição Federal, em seu artigo 14, § 11 incumbiu-se de responsabilizar aquele que proceder de modo temerário na propositura da ação.

## 2.2 LITISCONSÓRCIO

No polo passivo, figuram os candidatos vencedores da eleição e diplomados pela Justiça Eleitoral, a quem o autor da ação atribui uma vitória ilegítima.

Nesse aspecto, discute-se especialmente na doutrina a questão do litisconsórcio, se *necessário* ou não.

No caso das eleições majoritárias, o entendimento dominante reconhece a existência do litisconsórcio passivo necessário entre os candidatos a Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeito e seus respectivos Vices, e entre os candidatos a Senador e seus respectivos Suplentes. Nesse sentido, por exemplo, fala a doutrina de Edson de Resende Castro (2014, p. 427-428).

Esse entendimento é corroborado pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e, conforme lembra Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2018, p. 320), foi consolidado na Súmula nº 38 do TSE, que dispõe: “Nas ações que visem à

---

<sup>3</sup> Veja-se, por exemplo, o REspe nº 21095/ES, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, j. 25/03/2003.

cassação de registro, diploma ou mandato, há litisconsórcio passivo necessário entre o titular e o respectivo vice da chapa majoritária".

Com efeito, o voto dado ao titular estende-se ao seu vice ou suplente. Daí resulta que se o ilícito praticado durante o processo eleitoral beneficiou a um, favoreceu também ao outro. Logo, a sentença que julgar procedente o pedido do autor atingirá a ambos (titular e vice/suplente), em *litisconsórcio unitário*.

Ora, inadmissível aplicar ao vice ou suplente de candidato a cargo majoritário os efeitos da procedência da ação, sem chamá-los a integrar a relação jurídica processual como réus, o que configuraria grave violação aos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal. Isso torna o litisconsórcio passivo um *litisconsórcio necessário*.

Por conseguinte, a ação deverá ser proposta contra ambos, dentro do prazo decadencial de quinze dias contados da diplomação. Diz o artigo 115 do Código de Processo Civil, *in verbis*:

Art. 115. A sentença de mérito, quando proferida sem a integração do contraditório, será:

I – nula, se a decisão deveria ser uniforme em relação a todos que deveriam ter integrado o processo;

II – ineficaz, nos outros casos, apenas para os que não foram citados.

Parágrafo único. Nos casos de litisconsórcio passivo necessário, o juiz determinará ao autor que requeira a citação de todos que devam ser litisconsortes, dentro do prazo que assinar, sob pena de extinção do processo.

Conforme observa José Jairo Gomes (2016, p. 800), a regularização do polo passivo deve ocorrer dentro do prazo para ajuizamento da ação, caso contrário, deve haver a extinção do processo.

Quanto às eleições proporcionais, merece destaque o entendimento firmado nos últimos anos pelo Tribunal Superior Eleitoral, segundo o qual, quando esta ação é proposta com fundamento em fraude à cota de gênero, o partido político ou coligação não é litisconsorte passivo necessário, porque a legitimidade passiva *ad causam* nessa espécie de ação restringe-se aos candidatos eleitos (AgR-RO-El nº 060190261, Rel. Min Benedito Gonçalves, j. 30/09/2022). Aqui, os suplentes são admitidos em litisconsórcio facultativo.

Dentro desse debate, cabe ainda pontuar que a declaração de inelegibilidade, quando cabível, deve ser feita individualmente para cada um dos corréus, por força do disposto no artigo 18 da Lei Complementar nº 64/90<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Art. 18. A declaração de inelegibilidade do candidato à Presidência da República, governador de estado e do Distrito Federal e prefeito municipal não atingirá o candidato a vice-presidente, vice-governador ou vice-prefeito, assim como a destes não atingirá aqueles.

### 3 PROCEDIMENTO

Para exercer a jurisdição, o Estado utiliza-se de um instrumento, o processo, que se inicia com a protocolização da petição inicial pelo autor junto ao Juízo competente para o julgamento da ação. Nesse instante, a inércia da jurisdição é rompida.

O processo também pode ser entendido como a relação jurídica que se forma entre o autor, o réu e o Juiz, na qual esses atores têm uma série de direitos, deveres e prerrogativas de natureza processual, e não material (COCORUTTO, 2011, p. 89-90).

O processo não se confunde com o procedimento, que pode ser definido como o conjunto de atos sequenciais e concatenados por meio dos quais o processo se desenvolve. Esses atos são denominados atos processuais e formam o chamado rito processual.

Para a ação de impugnação de mandato eletivo, a Constituição Federal não fixou qual o procedimento a ser adotado, e não há nenhuma norma regulamentando o assunto.

Por isso, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, inicialmente, era no sentido de se adotar o procedimento ordinário (hoje denominado procedimento comum) previsto no Código de Processo Civil, o qual tem aplicação subsidiária no Direito Processual Eleitoral.

Porém, a partir das eleições de 2004, percebendo que o procedimento ordinário era lento demais e que havia a necessidade de celeridade na tramitação, sob pena de a ação perder o objeto, e também para atender ao disposto no artigo 5º, inciso LXXVIII do Texto Magno, o TSE modificou o seu entendimento, decidindo pela aplicação do rito previsto nos artigos 3º a 8º da Lei Complementar nº 64/90, que é o mesmo aplicado à ação de impugnação ao registro de candidatura (CASTRO, 2014, p. 431-433).

Além disso, conforme está expresso no Texto Constitucional, a ação de impugnação de mandato eletivo deverá ser proposta no prazo de 15 dias contados da diplomação.

Sobre o termo inicial do prazo, observa Joel José Cândido (2012, p. 283): "Sem diplomação, obrigatória no processo eleitoral, não há mandato: há, apenas, um direito expectivo gerador a um mandato, para o eleito. Logo, não há o que atacar, inexistindo objeto para a ação".

Referido prazo é decadencial, não se interrompendo nem se suspendendo aos domingos, feriados ou em decorrência do recesso forense. Porém, se o seu término cair em um dia em que não haja expediente na Justiça Eleitoral, deverá ser prorrogado para o primeiro dia útil subsequente, aplicando-

se aqui o artigo 224, § 1º, do Código de Processo Civil. O Tribunal Superior Eleitoral firmou entendimento nesse sentido.<sup>5</sup>

### 3.1 RITO PROCESSUAL

Protocolizada a petição inicial, na qual o autor, se desejar, poderá arrolar até seis testemunhas, será citado o réu para apresentar contestação no prazo de sete dias, podendo ele também apresentar rol de até seis testemunhas (art. 4º da Lei Complementar nº 64/90).

O Ministério Público, quando não for parte, também será intimado, para acompanhar o processo como fiscal da ordem jurídica, sob pena de nulidade.

A seguir, se possível, o juiz poderá julgar antecipadamente o mérito (art. 355 do Código de Processo Civil). Caso contrário, passará à fase instrutória, a qual será realizada nos quatro dias subsequentes (art. 5º, *caput*, da Lei Complementar nº 64/90).

Nos cinco dias seguintes, o juiz ou relator realizará as diligências que determinar de ofício ou a pedido das partes (art. 5º, §2º). Ele poderá, por exemplo, ouvir terceiros ou ordenar que estes entreguem documentos em seu poder.

Passa-se, em seguida, às alegações finais das partes e do Ministério Público, no prazo comum de cinco dias (art. 6º).

Findo esse prazo, no dia imediato os autos serão conclusos ao juiz para julgamento (art. 7º, *caput*). A decisão deve ser proferida no prazo de três dias, sendo também de três dias o prazo para interposição de recurso, contado da publicação da sentença (art. 8º, *caput*). A partir da data da protocolização do recurso, o recorrido e o Ministério Público têm o prazo comum de três dias para a apresentação de contrarrazões (art. 8º, § 1º), após o qual, os autos serão remetidos de imediato ao Tribunal Regional Eleitoral (art. 8º, §2º).

Quanto à tramitação no Tribunal, o art. 10 da Lei Complementar nº 64/90 dispõe, *in verbis*:

Art. 10. Recebidos os autos na Secretaria do Tribunal Regional Eleitoral, estes serão autuados e apresentados no mesmo dia ao Presidente, que, também na mesma data, os distribuirá a um Relator e mandará abrir vistas ao Procurador Regional pelo prazo de dois dias.

Parágrafo único. Findo o prazo, com ou sem parecer, os autos serão enviados ao Relator, que os apresentará em mesa para julgamento em três dias, independentemente de publicação em pauta.

Na sessão de julgamento, após a leitura do relatório, as partes poderão fazer sustentação oral e será ouvido também o Procurador Regional Eleitoral.

---

<sup>5</sup> Veja-se, por exemplo, o AgR-RO-El nº 0600001-30.2019.6.12.0000, Rel. Min. Carlos Horbach, j. 25/11/2021.

Em seguida, o relator dará o seu voto, bem como os demais juízes. Encerrada a sessão, será feita a leitura e publicação do acórdão, contando-se desta data o prazo de três dias para a interposição de recurso ao Tribunal Superior Eleitoral (art. 11 da Lei Complementar nº 64/90).

Percebe-se que o procedimento adotado é bastante célere, com prazos exíguos para a prática dos atos processuais pelas partes, pelo Ministério Público e pelos Juízes. Parece-nos que o objetivo do Tribunal Superior Eleitoral ao decidir por esta forma, deixando incidir o Código de Processo Civil apenas subsidiariamente, foi possibilitar que, no caso de procedência da ação, o réu fique o menor tempo possível no exercício do mandato eletivo, conferindo maior eficácia à norma constitucional.

Sobre o cabimento de medidas cautelares, conforme lembra Ramayana (2010, p. 563), a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral não admite o uso de medida cautelar preparatória para sustar a diplomação do candidato eleito. Isso porque o direito de impugnar o mandato eletivo surge justamente com o ato da diplomação. Logo, sem a diplomação, não existe o direito e, conseqüentemente, a ação não poderá ser proposta.

Quanto ao sigilo na tramitação do processo, previsto expressamente no Texto Constitucional, cumpre ressaltar que é largamente criticado pela doutrina, sob diversos argumentos. Por exemplo, Velloso e Agra (2014, p. 415) pontuam que, ao determiná-lo, o legislador constituinte quis assegurar a aplicação do princípio da presunção da inocência, mas acabou por prejudicar ainda mais os réus, porque o mistério estabelecido faz com que se possa imaginar qualquer coisa a respeito de sua conduta.

Joel José Cândido (2012, p. 292) recorda que não há previsão de sanção para aquele que quebrar o sigilo imposto e, corroborando o que dizem vários outros autores, entende não fazer sentido o sigilo em um processo em que se discutem interesses difusos ligados à democracia e à soberania popular.

Por fim, cabe frisar que a ação de impugnação de mandato eletivo é gratuita, não incidindo a cobrança de custas processuais e a condenação em honorários advocatícios. Com efeito, a própria Constituição diz, em seu artigo 5º, inciso LXXVII, que são gratuitos os atos necessários ao exercício da cidadania.

#### **4 PRODUÇÃO DE PROVAS**

De todas as fases do procedimento da ação de impugnação de mandato eletivo, merece destaque a fase instrutória, isto é, a fase de produção das provas. Primeiro, pela sua importância para o resultado do processo. Segundo, por ser um tema bastante abordado e discutido pela doutrina.

O que é a prova? Segundo Marcus Vinicius Rios Gonçalves (2014, p. 408-409), a prova é um meio de comprovar ou demonstrar a verdade de um fato alegado pela parte, com o objetivo de convencer o órgão julgador da

existência daquele fato. Apenas excepcionalmente, as provas são utilizadas para demonstração de um direito. Devem ser objeto de prova os fatos controvertidos, quer dizer, afirmados por uma parte e negados pela outra, e que sejam relevantes para a decisão da causa.

Na fase instrutória, o juiz assume uma postura ativa, contribuindo ele próprio para a busca da verdade e evitando a realização de diligências meramente protelatórias. Isso adquire especial importância ao recordarmos tratar-se de uma ação em que se discutem direitos difusos, para além do interesse particular das partes.

Como é regra no Processo Civil, cabe ao autor o ônus de provar os fatos alegados na petição inicial. Até porque, nesse caso específico, o processo eleitoral tem presunção de normalidade e de legitimidade. Como consequência, em caso de revelia, não serão admitidos como verdadeiros os fatos alegados pelo autor, porque o vício que macula o processo eleitoral não pode ser presumido (NIESS, 1996, p. 73).

#### 4.1 AS PROVAS DEVEM INSTRUIR A PETIÇÃO INICIAL?

Em uma primeira leitura do Texto Constitucional, pode parecer que o legislador determinou que ao propor a ação, já na petição inicial, devem ser anexadas as provas reunidas pelo autor.

Mas, evidentemente, não é essa a interpretação correta. Quis o constituinte evitar a propositura de ações infundadas, sem qualquer vestígio de prova. Exige-se, assim, que a petição inicial contenha ao menos um início de prova, ou a demonstração de como se pretende provar os fatos alegados.

Diz a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral:

Tendo em vista a seriedade da demanda, que tem força para cassar até a manifestação de vontade do eleitor, a inicial há de ser instruída com razoável indício de provas do alegado, indicativo de certeza do *fumus boni juris*, de natureza documental, indispensável a sua propositura, sem prejuízo da juntada de outras provas novas, nos casos permitidos em lei, e dilação probatória (Ac. RO nº 09, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 05/05/1998).

Assim, as provas, é claro, serão produzidas ao longo do processo, com o devido respeito ao contraditório e à ampla defesa. Mas o que deve ser provado?

De acordo com o Texto Constitucional, o autor, com o objetivo de desconstituir o mandato eletivo adquirido nas urnas pelo candidato eleito ou seu suplente, deve provar que sua eleição foi ilegítima, uma vez que resultou de um processo eleitoral viciado por um ou mais dos seguintes elementos: abuso de poder econômico, corrupção ou fraude. Deve, ainda, demonstrar que o referido vício influenciou o resultado do pleito, ou que, ao menos, dadas a sua gravidade, proporção ou alcance, revestiu-se de potencial para tanto.

Trata-se de uma tarefa bastante difícil, é verdade. Por isso mesmo, a doutrina do Direito Eleitoral tem se dedicado bastante a debater e delinear esses três elementos enumerados pelo legislador constituinte, conforme veremos a seguir.

## 4.2 ABUSO DE PODER ECONÔMICO

Abusar significa usar de alguma coisa de forma excessiva, inadequada e injusta. O Direito positivo, em suas diversas áreas, tem se preocupado com os comportamentos abusivos, condenando-os em diferentes normas. Por exemplo, o Código Civil brasileiro, em seu artigo 187, prevê o abuso de direito como sendo um ato ilícito. Na área penal, a Lei nº 13.869/2019 considera como crime o abuso de autoridade praticado por quem exerce cargo, emprego ou função pública. E o Direito Administrativo também aborda o abuso de poder praticado pelo agente público, o qual se desdobra no excesso de poder e no desvio de finalidade.

Por sua vez, o Direito Eleitoral condena a influência do abuso de poder econômico nas eleições. Aqui, abusar significa extrapolar os limites fixados na lei eleitoral.

Conforme esclarecem Velloso e Agra (2014, p. 410), tal abuso gera um desequilíbrio na disputa eleitoral, criando uma desigualdade entre os candidatos. Nesse contexto, o resultado do pleito, que deveria derivar do debate de ideologias e planos de governo de cada partido ou candidato, passa a ser reflexo do maior ou menor poder econômico de cada concorrente.

Nessa situação, fere-se o princípio da isonomia, um dos princípios mais importantes a permear o Direito Eleitoral. A todos aqueles que, no exercício de seus direitos políticos, concorrem a um mandato eletivo, deve ser conferida igualdade de condições e de armas na disputa eleitoral.

Podemos citar como exemplo a ocasião em que o candidato recebe doações para sua campanha eleitoral de fontes vedadas, ou em valores acima do limite fixado em lei, ou se utiliza, para custear as despesas de sua campanha, do chamado “caixa dois”, dinheiro não contabilizado e não declarado na sua prestação de contas.

A doutrina discute se o abuso de poder político também poderia servir como fundamento para a impugnação ao mandato eletivo. Sobre esse tema, pontua Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2018, p. 323) que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral somente admite o cabimento da AIME se o abuso de poder político praticado tiver um componente econômico<sup>6</sup>.

Edson de Resende Castro (2014, p. 422) entende que o alcance da norma constitucional não se restringe ao abuso de poder econômico

---

<sup>6</sup> Veja-se, por exemplo, o AgR-REspe nº 978-18.2016.6.13.0172, Rel. Min. Jorge Mussi, j. 10/10/2019.

propriamente dito. Para o autor, existem outras duas espécies, o abuso do poder político ou de autoridade e o uso indevido dos veículos e meios de comunicação social, dentro do gênero denominado “abuso de poder econômico”. Isso porque todas essas hipóteses trazem consigo, em maior ou menor grau, um conteúdo econômico.

Deveras, é difícil vislumbrar uma situação em que esses tipos de irregularidades não se encontrem misturados.

### 4.3 CORRUPÇÃO

A corrupção **eleitoral** é crime definido no artigo 299 do Código Eleitoral, *in verbis*:

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

Pena – reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa.

É mencionada também no artigo 41-A da Lei nº 9.504/97, como captação de sufrágio vedada pela lei. Esse dispositivo prevê a possibilidade de se ajuizar representação contra essa conduta até a data da diplomação. Depois, a ação de impugnação de mandato eletivo passa a ser o instrumento adequado para o combate à corrupção eleitoral.

Sob uma ótica semelhante àquela do Direito Penal, José Jairo Gomes (2016, p. 784) enxerga a corrupção eleitoral como ato praticado por agente público em troca de favores ou vantagens ilícitas. Pontua o autor:

(...) A autoridade pública, desbordando dos lindes constitucionais, legais e regulamentares traçados para o exercício de suas funções, age ou deixa de agir com vistas a favorecer determinada candidatura ou determinado grupo político. É irrelevante que o ato praticado encarte-se entre suas atribuições legais, pois isso não é o bastante para retirar-lhe a mácula; importante é o seu sentido de influir indevidamente nas eleições.

Em todo caso, a liberdade do voto é atacada e a consequência é a ilegitimidade do processo eleitoral.

### 4.4 FRAUDE

A fraude nos remete à ideia de enganar alguém de forma proposital, ou de alterar alguma coisa de forma ilegal, com o objetivo de obter vantagem indevida.

Na seara eleitoral, ocorreria, por exemplo, na conduta do candidato que mente deliberadamente ao seu eleitor, conquistando-lhe o voto com base em falsas promessas.

A doutrina aponta uma discussão sobre se a fraude abarcada pela ação de impugnação de mandato eletivo compreende apenas as violações ocorridas no momento da votação e da totalização dos votos, ou se abrangeria também todo e qualquer ato fraudulento ocorrido ao longo do processo eleitoral, ou até mesmo antes, durante o alistamento ou transferência de eleitores.

Há julgados nos dois sentidos. Analisando a doutrina, concluímos que prevalece a última posição, conforme ilustra a seguinte decisão do Tribunal Superior Eleitoral:

(...) 2. O TSE, ao julgar o REspe nº1-49/PI, rel. Min. Henrique Neves da Silva, em 4.8.2015, assentou que “o conceito de fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 10, da Constituição Federal), é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei”. (AgR-REspe nº 169, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 25/02/2016).

Cumprir lembrar, ainda, que a fraude muitas vezes está tipificada como crime no Código Eleitoral. É o caso, por exemplo, das fraudes no alistamento eleitoral (arts. 289 e 291), do eleitor que tenta votar mais de uma vez (art. 309), da divulgação, na propaganda eleitoral, de fatos que o autor sabe serem inverídicos e capazes de influenciar o eleitorado (art. 323) e da falsidade ideológica ou documental (arts. 348 a 350).

## 5 EFEITOS DA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO

Para analisarmos os efeitos da decisão judicial que julga procedente o pedido, é preciso relembrar qual o pedido formulado pelo autor. Conforme visto, sua pretensão é obter a desconstituição do mandato eletivo conquistado nas urnas pelos réus e validado com a diplomação.

Analisadas e superadas todas as preliminares arguidas, ou seja, presentes as condições da ação e os pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo, e concluída a produção de provas na fase instrutória, respeitando-se sempre a ampla defesa e o contraditório, o processo estará apto ao julgamento de mérito, ou seja, à apreciação do pedido formulado pelo autor.

O juiz apreciará livremente as provas constantes dos autos e formará o seu convencimento, acolhendo ou rejeitando o pedido e fundamentando a sua decisão (art. 371 do Código de Processo Civil). Assim, se o órgão julgador não indicar, na sentença ou acórdão, os motivos que o levaram à sua decisão,

esta será nula, por força do art. 93, inciso IX da Constituição Federal. Da decisão de mérito, cabe recurso no prazo de três dias, conforme já estudado.

## 5.1 RECURSOS ELEITORAIS CABÍVEIS E SEUS EFEITOS

Para analisarmos os efeitos da decisão que acolhe o pedido do autor, precisamos considerar se houve ou não a interposição de recurso pelo réu.

Não havendo recurso, a decisão transitará em julgado, e com isso estará apta a ser executada.

Mas, no caso da interposição de recurso pelo réu, a questão que se discute é se esse recurso será recebido com seus efeitos suspensivo e devolutivo, ou apenas com efeito devolutivo.

Primeiramente, cabe mencionar as modalidades de recursos cabíveis. Como bem lembra Ramayana (2010, p. 565), contra sentença prolatada em primeiro grau de jurisdição cabe recurso inominado. No caso de o Tribunal Regional Eleitoral julgar o recurso inominado interposto contra a sentença de primeiro grau, contra esse acórdão caberá recurso especial para o Tribunal Superior Eleitoral e, caso o Presidente daquela Corte negue seguimento ao recurso, poderá ser interposto o agravo.

Agora, se a decisão atacada é um acórdão do Tribunal Regional Eleitoral enquanto instância originária, o recurso adequado é o ordinário, para o Tribunal Superior Eleitoral.

São admitidos ainda embargos de declaração e, contra as decisões do relator, o agravo regimental é a medida adequada.

Vale lembrar que esta matéria está disciplinada no Código Eleitoral e também no artigo 121, §3º e 4º, da Constituição Federal.

Pois bem, para compreender bem os efeitos do recurso interposto pelo réu, é necessário considerar dois momentos distintos: antes e depois da entrada em vigor da Reforma Eleitoral de 2015.

Antes da reforma, a maioria da doutrina entendia ser o recurso recebido apenas no seu efeito devolutivo, sem o efeito suspensivo, tendo a decisão proferida eficácia imediata, devendo o réu, dessa forma, deixar imediatamente o seu cargo. Essa posição fundamentava-se na antiga redação do artigo 257 do Código Eleitoral.

Ocorre que a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, modificou esse dispositivo, acrescentando-lhe o parágrafo segundo, o qual dispõe, *in verbis*:

Art. 257. Os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo.

§2º O recurso ordinário interposto contra decisão proferida por juiz eleitoral ou por Tribunal Regional Eleitoral que resulte em cassação de registro, afastamento do titular ou perda de

mandato eletivo será recebido pelo Tribunal competente com efeito suspensivo.

Logo, percebe-se uma mudança total de orientação. No caso de procedência da ação, o recurso *ordinário* deve atualmente ser recebido em seu duplo efeito: devolutivo e suspensivo. Por conseguinte, o recorrente poderá continuar no exercício de seu mandato eletivo enquanto aguarda o julgamento do recurso.

Ainda, conforme explica José Jairo Gomes (2016, p. 711), os recursos de natureza extraordinária, em regra, não têm efeito suspensivo, devendo este ser pleiteado pelo recorrente junto ao Tribunal *ad quem*, mediante a demonstração da probabilidade do seu direito (*fumus boni iuris*) e do perigo de dano (*periculum in mora*).

## 5.2 ANULAÇÃO DOS VOTOS DADOS AO RÉU

Como consequência da procedência da ação, o réu será afastado do seu mandato eletivo, e os votos conferidos a ele serão anulados.

Também aqui, nesse ponto, é preciso considerar a Reforma Eleitoral de 2015, que modificou a redação do artigo 224 do Código Eleitoral, a ele acrescentando os parágrafos 3º e 4º, os quais determinam, *in verbis*:

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.

(...) § 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, após o trânsito em julgado, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados.

§4º A eleição a que se refere o §3º correrá a expensas da Justiça Eleitoral e será:

I – indireta, se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato;

II – direta, nos demais casos.

Ocorre que, conforme esclarece José Carlos dos Santos Gonçalves (2018, p. 325), o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 5.525, declarou a inconstitucionalidade da locução “após o trânsito em julgado”, bastando a decisão final da Justiça Eleitoral. E decidiu ainda que, no caso do cargo de Senador, não haverá novas eleições, mas sim, a convocação do segundo mais votado.

É que, no entendimento da Suprema Corte, o legislador ordinário federal não pode disciplinar o modo de eleição para o cargo vago diferentemente do que estabelece a Constituição Federal. De modo que o §4º do artigo 224 do

Código Eleitoral é inconstitucional no que se refere às eleições para Senador e Presidente e Vice-Presidente da República, ficando afastada, nesses casos, a sua aplicação.

Com efeito, em se tratando de eleições presidenciais, prevalece o artigo 81, §1º da Constituição Federal, que prevê a realização de eleições indiretas, pelo Congresso Nacional, caso a vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República se dê *nos dois últimos anos* do período presidencial.

Por fim, se o cargo foi obtido pelo sistema proporcional, convocar-se-á para assumi-lo o suplente do deputado ou vereador. O partido não perderá os votos recebidos pelo réu para efeito da realização do cálculo dos quocientes eleitoral e partidário, considerando-se que o registro da sua candidatura estava deferido na data da eleição.

### 5.3 DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE

A procedência da ação de impugnação de mandato eletivo tem como efeito secundário a declaração de inelegibilidade do réu pelo período de oito anos, contados da data de realização do pleito, por força do artigo 1º, inciso I, alínea “d” da Lei Complementar nº 64 de 1990, conhecida como Lei das Inelegibilidades.

Esse dispositivo atribui a inelegibilidade para qualquer cargo, pelo período de oito anos, àqueles contra quem tenha sido julgada procedente representação em que se apura abuso de poder econômico ou político, exigindo-se para tanto o trânsito em julgado da decisão, ou que essa tenha emanado de órgão colegiado.

Dois pontos merecem ser destacados. O primeiro é que, conforme entende Joel José Cândido (2012, p. 288), e interpretando-se o alcance da norma jurídica, não é somente nos casos de ação de impugnação de mandato eletivo fundada em abuso de poder econômico que incidirá a inelegibilidade, mas também nas situações que envolvam a corrupção e a fraude. Nas palavras do autor,

Por outro lado, como a ação será sempre e obrigatoriamente proposta contra políticos, já que o exercício da atividade política é pressuposto necessário para a aquisição de um mandato eletivo, sejam quais forem os fatos a ensejar a decisão definitiva estarão eles dentro dos conceitos de (abuso do) poder econômico, que é condição inerente a qualquer atividade, ou (abuso do) poder político, circunstância que faz incidir, para enquadramento legal da inelegibilidade defendida, o art. 1º, I, d, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

O segundo é pontuado por Pedro Niess (1996, p. 90), para quem a inelegibilidade apenas atingirá o candidato se ele mesmo praticar os atos de abuso de poder econômico ou político. Se ele for o beneficiário de tais atos

praticados por outrem, não havendo dolo ou culpa de sua parte (uma situação difícil na prática, é verdade), esta não incidirá.

O artigo 18 da mesma Lei Complementar preconiza que a inelegibilidade do candidato titular não atingirá o seu vice. Mais um indicativo de que a sua aplicação deverá ser feita individualmente, conforme a conduta de cada um dos acusados.

José Jairo Gomes (2016, p. 789) observa que, diferentemente do que ocorre na ação de investigação judicial eleitoral, na AIME a inelegibilidade não constitui sanção, mas um efeito reflexo da condenação, e seria declarada somente quando da apreciação de eventual pedido de registro de candidatura do condenado.

## **6 AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO E SOBERANIA POPULAR**

Conforme visto nos capítulos anteriores, a ação de impugnação de mandato eletivo objetiva resguardar a liberdade do voto e a legitimidade das eleições da influência nefasta do abuso de poder econômico, da corrupção e da fraude.

Ao tutelar a normalidade do pleito eleitoral e a livre manifestação de vontade do eleitor, essa ação visa a proteger, por conseguinte, o próprio *princípio democrático*, expresso na Constituição Federal, em seu artigo 1º, *caput* e parágrafo único.

A respeito do tema, José Afonso da Silva (2015, p. 133) afirma que:

*A democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual: (a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo; (b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja a efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação.*

O princípio democrático remete a dois fundamentos da República Federativa do Brasil: a soberania, a qual abrange o conceito da soberania popular, e a cidadania, sendo cidadão todo aquele que possui seus direitos políticos. Tais fundamentos estão elencados no artigo 1º, incisos I e II da Constituição Federal.

Daí decorre que a matéria aqui tratada não é apenas de ordem constitucional. Mais que isso, reporta-se aos princípios basilares que fundam o Estado brasileiro, servindo de alicerce para a construção de todo o Texto Constitucional.

Partindo desses fundamentos, e tendo como principal deles a dignidade da pessoa humana, o legislador constituinte passou a enumerar os direitos e

garantias fundamentais assegurados pela Lei Maior, dentre os quais se incluem os direitos políticos, abordados nos artigos 14 a 16 do Texto Magno.

Da leitura do artigo 14, infere-se que no Brasil ocorre tanto a participação direta do povo no poder, por meio dos institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, quanto a participação indireta, por meio da escolha dos seus representantes através do voto.

Alexandre de Moraes (2014, p. 239) lembra que o sufrágio é o núcleo dos direitos políticos, compreendendo o direito de votar – alistabilidade e de ser eleito – elegibilidade. Logo, o conceito de sufrágio é mais amplo que o conceito de voto, e o abrange.

O voto direto, secreto, universal e periódico é tão basilar em nosso ordenamento jurídico, que o legislador constituinte o elencou como cláusula pétrea (art. 60, §4º, inciso II).

Com efeito, em uma democracia, o sufrágio é universal, quer dizer, assegurado a todos independentemente de sexo, grau de instrução ou condição econômica e social. O voto deve ser secreto, a fim de assegurar a liberdade de escolha, e com igual valor para todos. Precisa, ainda, ser periódico, ou seja, as eleições devem ser realizadas em intervalos regulares, para que o povo titular do poder político, no exercício de sua soberania, possa trocar os seus representantes eleitos periodicamente, se assim o desejar.

Chama a atenção a exigência constitucional da igualdade de voto. Isso porque, para que se efetive a democracia, é fundamental que o voto de cada cidadão tenha valor igual. José Afonso da Silva (2015, p. 134) aponta a igualdade como um valor democrático, ou seja, um valor que a democracia busca realizar.

Em nossa Lei Maior, a isonomia ou igualdade é um dos princípios mais importantes. Na legislação eleitoral não é diferente, havendo uma preocupação nítida com a igualdade substancial, tanto no exercício da capacidade eleitoral ativa (direito de votar) como no exercício da capacidade eleitoral passiva (ser votado). Assim, busca-se assegurar igualdade de condições entre os candidatos na disputa eleitoral. A ação de impugnação de mandato eletivo é instrumento valioso na persecução desse objetivo.

Com essa breve exposição sobre fundamentos e princípios constitucionais, quer-se destacar a importância e o alcance da ação de impugnação de mandato eletivo dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Essa ação, ao questionar o mandato eletivo obtido nas urnas por meio do voto popular, traz à discussão princípios fundamentais do Estado brasileiro, a concretização da própria democracia e os direitos humanos fundamentais das partes interessadas, consubstanciados nos seus direitos políticos. Tão valiosa é a democracia e a vontade soberana do povo, que o legislador constituinte se preocupou em criar diversos mecanismos para sua proteção, dentre eles a ação em estudo.

Diante disso, é possível compreender agora a responsabilidade que se coloca nas mãos dos diversos operadores do direito, no exercício de seus papéis no curso da ação.

Em primeiro lugar, é preciso assegurar às partes a observância dos chamados princípios constitucionais do processo. Paulo Roberto de Figueiredo Dantas (2015, p. 07) ensina que nas Constituições modernas, foi inserido “um grande número de normas de cunho processual, destinadas a assegurar tanto as liberdades públicas como a própria higidez do ordenamento jurídico, inclusive da própria Carta Magna (...)”.

Dentre essas normas, destacamos, em primeiro lugar, a necessidade de se observar os princípios do contraditório e da ampla defesa, os quais derivam do princípio do devido processo legal. O contraditório significa dar a cada uma das partes ciência dos atos praticados pela outra e a possibilidade de se manifestar sobre eles. Já a ampla defesa confere às partes o direito de se defender e de provar suas alegações trazendo ao processo todos os meios de prova admitidos em Direito. Explica Dantas (2015, p. 34) ainda que, do contraditório, deriva o princípio da isonomia no processo, segundo o qual o juiz deve dispensar tratamento igualitário às partes, conforme determinação expressa do Código de Processo Civil.

Diz o artigo 7º desse diploma legal, *in verbis*:

Art. 7º. É assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório.

Segundo, e igualmente importante no contexto da ação em comento, é o princípio da imparcialidade do juiz. A doutrina de Marcus Vinícius Rios Gonçalves (2014, p. 50-51) a classifica como pressuposto processual de validade, derivado de diversas normas constitucionais, como o princípio do juiz natural, a proibição de tribunais de exceção e a determinação de que ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente (artigo 5º, incisos XXXVII e LIII da Constituição Federal). Lembra o autor que, para estar apto a atuar no processo, o juiz (assim como os membros do Ministério Público e os auxiliares da Justiça) não pode estar enquadrado em nenhuma das hipóteses de impedimento ou suspeição elencadas nos art. 144 e 145 do Código de Processo Civil.

Por fim, merece ênfase o princípio da necessidade de motivação das decisões judiciais, segundo o qual o juiz deve fundamentar suas decisões, ou seja, expor os motivos de fato e de direito que o levaram a decidir desta ou daquela maneira, construindo um raciocínio lógico, sob pena de nulidade da decisão, por força do artigo 93, inciso IX da Carta Magna. Esse mandamento está intrinsecamente ligado ao princípio da persuasão racional do juiz, e

confere ao jurisdicionado o controle sobre suas decisões, além de fornecer à parte sucumbente elementos para recorrer da decisão, se desejar.

Sem olvidar a enorme importância que cada um dos atores tem dentro de uma ação de impugnação de mandato eletivo, optamos por nos aprofundar no papel do juiz, por ser esse o responsável por decidir o mérito do conflito.

Além de aplicar a lei ao caso concreto, o magistrado é, também, um intérprete da norma jurídica. Nessa tarefa, grande parte da dificuldade reside no fato de que a lei é uma hipótese abstrata, e as situações concretas são inúmeras, diversas, ainda mais quando se considera a dinâmica das transformações sociais. Na lição de José Jairo Gomes (2016, p. 32):

Pode-se dizer que a interpretação busca tornar o objeto em que incide – evento, documento – claro e inteligível, permitindo a fixação de seu sentido, ou de seus sentidos possíveis. Nesse processo, destaca-se a participação ativa do intérprete, porquanto ele próprio se insere na perspectiva da compreensão. Ademais, não se pode descurar do contexto, ou seja, das circunstâncias em que se manifesta o objeto considerado.

Por exemplo, conforme visto, na ação em estudo, um dos pontos discutidos diz respeito a quais fatos podem ser enquadrados na definição de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude. No exercício da jurisdição, os tribunais constroem seu entendimento, sua jurisprudência, exercendo o papel de criadores do Direito.

De forma que, quando adequadamente manejada, respeitando-se os princípios e regras a ela aplicadas, a ação de impugnação de mandato eletivo mostra-se um poderoso instrumento a coibir e punir a conduta dos maus candidatos, quer dizer, daqueles que desejam vencer a eleição a qualquer preço, enganando ou corrompendo o eleitor, ou assumindo injusta posição de vantagem em relação aos demais candidatos por meio do abuso do poder econômico.

Nesse aspecto, é preciso chamar a atenção, também, para o comportamento das partes, notadamente, dos candidatos e partidos derrotados nas eleições. A eles compete, dentro do cenário político, fazer oposição. A oposição, em um regime democrático, exerce um importante papel, cabendo-lhe defender as minorias, fiscalizar a atuação daqueles que estão no poder e trazer ao debate os assuntos de interesse público, possibilitando o confronto de ideias.

Porém, a disputa pelo poder é contínua, e nesse contexto, os candidatos e partidos vencidos nas urnas nem sempre se conformam com o resultado do pleito. Com isso, podem vir a utilizar essa ação como arma política, agindo de má-fé para obter a desconstituição do mandato dos vencedores e, assim, ascender mais rapidamente ao poder.

O legislador constituinte previu essa possibilidade, ao inserir no texto do parágrafo 11 do artigo 14 da Constituição Federal o segmento “respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé” (grifo nosso).

O risco desse tipo de conduta por parte do autor evidencia, novamente, a responsabilidade atribuída aos magistrados a quem incumbe o julgamento da ação. Pondera Marcus Vinicius Furtado Coelho (2012, p. 70):

A democracia pressupõe a prevalência da vontade da maioria, com respeito aos direitos da minoria. A banalização das cassações de mandato, com a reiterada interferência do Judiciário no resultado das eleições, pode gerar uma espécie de autocracia, o governo dos escolhidos pelos Juízes, e não pelo povo. (...) O juízo de cassação de mandato por abuso de poder deve ser efetuado tão apenas quando existentes provas robustas de graves condutas atentatórias à normalidade e à legitimidade do processo eleitoral, bem como às regras eleitorais.

Nesse ponto, é importante destacar o relevantíssimo papel exercido pelo Ministério Público, cuja legitimidade já mencionamos, e a quem a Constituição atribui a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, *caput*).

## CONCLUSÃO

Neste estudo, procuramos fazer uma análise da ação de impugnação de mandato eletivo, abordando desde a sua natureza jurídica de ação constitucional, passando pelo detalhamento de seus aspectos processuais, sem esquecer do direito material pleiteado em juízo.

Foram apresentadas as principais questões discutidas pela doutrina do Direito Eleitoral a respeito dessa ação, verificando-se, quanto a alguns pontos, bastante divergência e debate entre os autores.

Além da legislação e da literatura, considerou-se também, no tratamento do tema, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, de forma a combinar a abordagem abstrata e teórica com as interpretações aplicadas aos casos concretos. Nessa tarefa, a maior dificuldade encontrada referiu-se à própria dinâmica do Direito Eleitoral, alvo de frequentes alterações legislativas, reflexo de uma realidade política complexa

Após estudar a ação, passou-se a refletir, à luz da literatura e do Direito Processual e Constitucional, sobre o seu papel dentro do ordenamento jurídico pátrio e sua estreita relação com o princípio da soberania popular.

Nesse ínterim, procurou-se destacar o papel do juiz como intérprete e criador do Direito. Alertou-se, também, para o risco de a ação ser utilizada de má-fé por partidos e candidatos, para tomada injusta do poder político, em detrimento da vontade do povo, momento em que se torna destruidora da

soberania popular, ao invés de resguardá-la, concluindo-se, assim, que o seu manejo deve ser feito com cautela e responsabilidade.

Por fim, cumpre observar que cada ação de impugnação de mandato eletivo julgada procedente evidencia um vício grave a macular o processo político eleitoral. Entretanto, serve também de exemplo para coibir novas práticas atentatórias à normalidade e à legitimidade das eleições. O ideal seria um cenário em que não mais houvesse a necessidade da propositura de ações como essa. É utópico, tal qual a democracia perfeita. Mas essa utopia pode servir como parâmetro e inspiração para aqueles que, com seu trabalho, lutam pela efetivação do princípio democrático em nosso país.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Elementos de Direito Eleitoral**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 28 abr. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, §9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp64.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm). Acesso em 28 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em 19 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.869, de 05 de setembro de 2019**. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm). Acesso em 19 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em 19 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [1965]. Disponível em: [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4737.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm). Acesso em 30 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.525/DF**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 08 de março de 2018. DJE 29 nov. 2019. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/>. Acesso em 29 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Ação de Impugnação de Mandato Eletivo nº 7-61.2015.6.26.0000**. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, 09 de junho de 2017. DJE 12 set. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/processos/acompanhamento-processual-push>. Acesso em 28 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acórdão no Recurso Ordinário nº 09**. Rel. Min. Maurício Corrêa. Brasília, 05 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto> Acesso em: 29 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Eleitoral nº 1-69.2013.6.06.0093**. Rel. Min. Gilmar mendes. Brasília, 25 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>. Acesso em 29 de abril de 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 978-18.2016.6.13.0172**. Rel. Min. Jorge Mussi. Brasília, 10 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>. Acesso em 19 de junho de 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Ordinário Eleitoral nº 0601902-61.2018.6.23.0000**. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Brasília, 30 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>. Acesso em 29 de abril de 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Ordinário Eleitoral nº 0600001-30.2019.6.12.0000**. Rel. Min. Carlos Horbach. Brasília, 25 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>. Acesso em 29 de abril de 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial nº 21.095/ES**. Rel. Min. Luiz Carlos Madeira. Brasília, 25 de março de 2003. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>. Acesso em 19 de junho de 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 38**. Nas ações que visem à cassação de registro, diploma ou mandato, há litisconsórcio passivo necessário entre o titular e o respectivo vice da chapa majoritária. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2016]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-38>. Acesso em 29 abr. 2023.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Edipro, 2012.

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

COCURUTTO, Ailton. **Fundamentos de Direito Processual Civil. Teoria e Prática**. São Paulo: Malheiros, 2011.

COELHO, Marcus Vinícius Furtado. A gravidade das circunstâncias no abuso de poder eleitoral. In: ROLLEMBERG, Gabriela; DIAS, Joelson; KUFA, Karina (org.). **Aspectos polêmicos e atuais no Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Arraes, 2012, p. 69-74.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Processual Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GONÇALVES, Marcus Vinícius Rios. **Novo Curso de Direito Processual Civil**. 11. ed. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NISS, Pedro Henrique Távora. **Ação de impugnação de mandato eletivo**. 1 ed. Bauru: Edipro, 1996.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 10. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.