

6. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO E O POTENCIAL DE INFLUÊNCIA NAS ELEIÇÕES

*Leonardo Hernandez Santos Soares*⁴⁷

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (Artigo 14, §10, CF) com intuito de coibir o abuso de poder econômico, a corrupção ou a fraude no processo eleitoral. Os bens jurídicos tutelados pela ação constitucional foram a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do cargo e a normalidade e a legitimidade das eleições.

A jurisprudência eleitoral destacou dois requisitos para sua procedência: a existência de prova robusta nos autos e a potencialidade da conduta ilícita influenciar o resultado do pleito. A controvérsia jurisprudencial e doutrinária reside na caracterização desta possibilidade de influência, tema do presente artigo.

O Tribunal Superior Eleitoral, com precedentes no RO n.º 502/MT e no RO n.º 516/GO, assim se posicionou:

O Tribunal Superior Eleitoral considera imprescindível, para a procedência de ação de impugnação de mandato eletivo, mesmo que fundada no artigo 41-A da Lei das Eleições, a demonstração da potencialidade de influência no resultado das eleições.⁴⁸

⁴⁷ Técnico Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. Bacharel em Direito e Especializando em Direito Internacional pela Universidade Federal de Goiás.

⁴⁸ TSE, MC n.º 2260/BA, Relator. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira.

O jurista Alexandre Rollo⁴⁹ explica que a potencialidade da conduta deve ser aferida através da possível alteração no resultado do pleito. Nessa seara, Adriano Soares da Cunha faz a seguinte ressalva:

(...) um mesmo ato abusivo pode trazer repercussão na eleição de vereador, não trazendo para a de prefeito, do mesmo modo que poderá trazer conseqüências para a eleição de prefeito, do mesmo modo que poderá trazer conseqüências para a eleição do prefeito de um município menor e, ao contrário, conseqüência alguma em um município maior. **Aqui, haverá espaço para a ponderação judicial no momento da aplicação das normas ao caso concreto,**⁵⁰ sendo relevante, para a solução do litígio, o próprio resultado da eleição, para saber se houve repercussão em face da manifestação do eleitor através do voto.⁵¹

Em razão da finalidade constitucional da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo ser a cassação do mandato eletivo é necessário aferir o potencial de influência após o resultado das eleições. A doutrina e a jurisprudência tem se posicionado de maneira vaga ao caracterizar a chamada “influência lesiva no resultado do pleito”,⁵² remetendo a sua avaliação para cada caso concreto.

Durante a leitura de acórdãos dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Tribunal Superior Eleitoral exsurgiram três postulados recorrentes na caracterização do potencial de influência nas eleições: o quantitativo de votos obtidos na localidade da conduta ilícita, a possibilidade do eleitor influenciar o voto de outras pessoas e a vinculação do nome do candidato ao benefício de programa governamental.

2. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

O princípio da proporcionalidade deve servir de parâmetro para sistematização dos postulados. A doutrina aponta em linhas gerais dois pressupostos essenciais para sua aplicação: um, formal, o da legalidade, e outro, material, o da

⁴⁹ ROLLO, Alberto (org.). Reforma Política: Uma visão prática. São Paulo: Iglu, 2007, p. 229.

⁵⁰ Sem grifo no original

⁵¹ Cunha, Adriano Soares da. Instituições de Direito Eleitoral. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 531.

⁵² TSE, AgAI n.º 6416/SP, Relator Min. Gerardo Grossi.

justificação teológica. Antônio Scarance Fernandes⁵³ ressalta na consolidação do processo de elaboração e conceituação deste princípio a idéia da limitação do exercício do poder, apenas justificando-se restrições a direitos individuais, em face da Constituição, por razões de necessidade, adequação e supremacia do valor a ser protegido em confronto com aquele a ser restringido.

A doutrina e a jurisprudência indicaram, então, serem três os requisitos intrínsecos que justificam e autorizam uma restrição aos direitos individuais: a sua necessidade, a sua adequação e a prevalência do valor protegido na ponderação dos interesses em conflito. Além dos requisitos intrínsecos, são exigidos os requisitos extrínsecos da judicialidade e da motivação, ou seja, a necessidade de que as medidas restritivas sejam impostas por juiz e mediante decisão motivada.

Não se pretende neste artigo esmiuçar o princípio da proporcionalidade, mas apenas traçar considerações básicas e demonstrar sua importância na avaliação do potencial de influência. Para uma maior densidade sobre o princípio da proporcionalidade é recomendável estudar sua origem e evolução na Alemanha, em conjunto com julgamentos do Tribunal Europeu de Direitos Humanos e a recente doutrina pátria. Recomenda-se a leitura inicial dos livros: “O princípio da proporcionalidade e controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais” de Suzana Toledo de Barros e “y derechos fundamentales en el proceso penal” de Nicolas Gonzalez-Cuellar Serrano.

3. QUANTITATIVO DE VOTOS OBTIDOS NA LOCALIDADE DA CONDUTA ILÍCITA

A análise do primeiro postulado se inicia na localidade onde a conduta ilícita é realizada, tendo em vista o quantitativo de seções eleitorais adjacentes. A título de exemplo, se a conduta foi realizada no bairro *A*, entretanto nos autos restou comprovado o benefício eleitoral ilícito nos bairros *A* e *B*, as seções eleitorais a serem levadas em consideração serão as pertencentes aos bairros *A* e *B*. O quantitativo de eleitores votantes no candidato, das seções envolvidas, deve ser analisado em relação ao quociente partidário do cargo eletivo pretendido, ao quantitativo de votos obtidos pelo candidato na eleição e ao quantitativo de votos obtidos pelos diversos candidatos nas seções eleitorais abrangidas.

Outro aspecto a ser levado em consideração diz respeito ao

⁵³ FERNANDES, Antônio Scarance. *Processo Penal Constitucional*. São Paulo: RT, 2007, p. 57.

quociente eleitoral para o cargo pretendido, ao quociente partidário do partido do candidato e ao cálculo das sobras eleitorais. O conjunto dos cálculos eleitorais é importante para determinarmos se a proporcionalidade da influência dos votos das seções eleitorais abrangidas teria o condão de influenciar na eleição ou não do cargo eletivo. O sentido seria de uma mera redistribuição dessa parcela de votos entre outros candidatos ter a possibilidade de modificar o panorama da eleição, fazendo, por exemplo, com que um suplente passe a titular do cargo eletivo ou este passe à suplência.

4. A POSSIBILIDADE DO ELEITOR INFLUENCIAR O VOTO DE OUTRAS PESSOAS

O segundo postulado diz respeito a probabilidade do eleitor influenciar o voto de outras pessoas em benefício do candidato. O “efeito multiplicador” consiste no ato do eleitor, sujeito passivo da conduta ilícita, fazer menção das qualidades ou benesses do político para familiares, amigos e conhecidos como forma de sobressair-se ao candidato o seu potencial em agregar votos para a candidatura.

Popularmente conhecido como “boca-a-boca” também é caracterizado como o ato do eleitor, ao vislumbrar a hipótese de receber algum benefício eleitoral ilícito,¹⁴ de cooptar outros eleitores a votarem no candidato “benfeitor” para conseguir o benefício, sejam familiares, amigos, colegas de serviço, dentre outros. Não se faz relevante na materialização do efeito multiplicador o voto efetivo no candidato pelo eleitor “assediado”, mas a mera restrição a sua liberdade de escolha nos candidatos possíveis.

Para fins didáticos, imaginemos a situação do candidato *A* praticando a corrupção eleitoral em desfavor do eleitor *B*, oferecendo a vantagem *C*. O eleitor *B* interessado em conseguir a vantagem *C* começa a divulgar a vantagem proposta pelo candidato *A* e inclusive pede votos para seus familiares *D* e *E*, além dos seus amigos *F* e *G*. No exemplo transcrito, percebemos claramente a figura do efeito multiplicador, pois o eleitor *B* estaria atuando indiretamente como um “cabo eleitoral” em benefício de *A* em detrimento dos demais partidos e candidatos. Nesse caso, a conduta de *A* ao cooptar indiretamente os votos de *D*, *E*, *F* e *G* desequilibraria consideravelmente o pleito eleitoral em seu benefício.

¹⁴ Vide artigo 41 - A da Lei nº9.504/97

5. A VINCULAÇÃO DO NOME DO CANDIDATO A PROGRAMA GOVERNAMENTAL

Por último, restou a vinculação do nome do candidato a programa governamental. É comum no meio político a vinculação de nomes dos membros do Poder Executivo e Legislativo à possibilidade de obtenção de benefícios de programas governamentais. O político, muitas vezes, assegura aos cidadãos a sua eficiência em conseguir o deferimento de um benefício governamental ou até mesmo a criação dele. A ilicitude desta conduta residirá na utilização deste artifício em pleno período eleitoral em benefício próprio, no sentido de capitalizá-lo como responsável pelo sucesso na criação ou inclusão de cidadão no programa governamental.

Novamente ilustremos a seguinte situação: Paulo,⁵⁵ Secretário Estadual de Transportes, antes de período de desincompatibilização, submete proposta de sua Secretaria ao Governador para criação de um programa governamental para isentar de pagamento de IPVA todos os cidadãos que obtiverem renda inferior a dois salários mínimos. Em total concordância, o Governador aprova o programa governamental e o coloca em prática. No período eleitoral, Paulo, ao tornar-se candidato a Senador da República, enaltece em seu programa político, ser ele o responsável pela criação da aludido programa. Nesse caso, a conduta de Paulo teria potencial de influenciar o voto dos eleitores ao seu favor e afrontaria o princípio da impessoalidade, pois o responsável pela criação do aludido programa não foi a pessoa de Paulo, mas sim o Estado, através da Secretaria Estadual de Transportes.

6. CONCLUSÃO

O presente artigo não foi redigido com a pretensão de trazer soluções para a problemática da fragilidade na comprovação e na quantificação do potencial de influência do abuso de poder, da fraude e da corrupção eleitoral nas eleições, mas instigar as discussões sobre a matéria. Este artigo sugere três postulados para evidenciar a ocorrência desta influência sem pretender esgotar novas formas de existência. É cediço o caráter dinâmico da sociedade, razão pela qual caberá ao julgador, no caso concreto, enfrentar as novas formas de agressão a lisura das eleições.

A utilização desses postulados, em processos envolvendo a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, pretende facilitar o ofício dos profissionais do direito na valoração da relevância da conduta, em relação a proporcionalidade da

⁵⁵ Nome fictício

sanção eleitoral. Não se olvidando de que os bens jurídicos tutelados envolvem a coletividade e o indivíduo, sendo necessária a aplicação do princípio da proporcionalidade para se evitarem agressões injustas e exorbitantes.

Nos últimos anos, a Justiça Eleitoral conseguiu importantes avanços com a evolução do Direito Eleitoral, a realização de concursos públicos para provimentos de seus quadros próprios e a política de construção das sedes próprias para suas instalações. O Ministério Público Eleitoral também vivenciou a sua estruturação e a especialização de seu corpo técnico e os advogados buscaram uma progressiva especialização na seara eleitoral. Por sua vez, os candidatos agregaram maiores conhecimentos acerca da legislação eleitoral.

Nesse contexto, a Ação de Impugnação de Mandado Eletivo, ao buscar o equilíbrio na disputa eleitoral entre os candidatos, impede que determinando candidato possa obter benefício concreto em prejuízo dos demais partidos e candidatos. A jurisprudência eleitoral afim de coibir injustiças e preservar a democracia estabeleceu o requisito valorativo da potencialidade de influência do ato ilícito no resultado das eleições.

Bibliografia

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 1ª out. 1997. Seção 1.

Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n.º 6416, Relator Min. Gerardo Grossi. j. 23/11/2006, DJU 05/12/2006, p. 137.

Tribunal Superior Eleitoral. Medida Cautelar n.º 2260/BA, Relator Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, j. 20/11/2007, DJU 18/12/2007, p. 147/148.

Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n.º 19.571/AC, Relator Min. Sepúlveda Pertence, j. 09/04/2002, DJU 16/08/2002, p. 135.

Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário n.º 502/MT, Relator Min. Raphael Monteiro de Barros, j. 04/06/2002, DJU 09/08/2002, p. 204.

Recurso Ordinário n.º 516/GO, Relator Min. Sepúlveda Pertence, j. 29/11/2001, DJU 15/03/2002, p. 183.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. vol. 1. rev. Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2008.

CUNHA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 531

DIDIER JÚNIOR. Fredie. *Curso de Processo Civil*. vol. 1. Salvador: Jus Podivm, 2007.

FEITOZA, Denílson. *Direito Processual Penal: Teoria Crítica e Práxis*. 5ª ed. rev. ampl. Niterói: Impetus, 2008.

FERNANDES, Antônio Scarance. *Processo Penal Constitucional*. São Paulo: RT, 2007.

LEITE, Eduardo de Oliveira. *A monografia jurídica*. 6ª ed. rev. ampl. São Paulo: RT, 2003.

ROLLO, Alberto (org.). *Reforma Política: Uma visão prática*. São Paulo: IGLU, 2007.

SERRANO, Nicolas Gonzalez-Cuellar. *Proporcionalidad y derechos fundamentales en el proceso penal*. Madri: Colex, 1990.