

A NORMATIZAÇÃO DA CORRUPÇÃO ELEITORAL NA LEI Nº 9.840/99

Marcelo Pinto Ribeiro (*)

Sumário: 1. Introdução. – 2. Natureza jurídica do artigo 1.º da Lei n.º 9.840/99. – 3. Aplicabilidade do artigo 1.º da Lei n.º 9.840/99: O que significa captação de sufrágio? – 4. Dos entes legitimados e rito processual – 5. Conclusões – 6. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

A corrupção eleitoral no sistema jurídico brasileiro, reproduzida em suas várias vertentes, fraudes, abuso do poder político e econômico etc., retrata a falta de legitimidade material dos mandatos eletivos e a deturpação da representação política.

Diante da indignação da sociedade brasileira, reproduzida na coleta de mais de um milhão de assinaturas, surgiu o Projeto de Lei de Iniciativa Popular, encabeçada pela Comissão Brasileira Justiça e Paz – CNBB, juntamente com sessenta outras entidades, culminando com a promulgação da Lei n.º 9.840, de 28 de setembro de 1999, também denominada *Lei de Compra de Votos*.

Com efeito, a Lei n.º 9.840, de 28 de setembro de 1999, além de normatizar a ilicitude civil-eleitoral da corrupção eleitoral, tratou de questões outras, como por exemplo, o uso da máquina administrativa, plenitude da defesa no processo eleitoral etc. Todavia, neste opúsculo, abordarei somente a questão da corrupção eleitoral do artigo 41-A da Lei n.º 9.504/97 (alterado pelo artigo 1.º da Lei n.º 9.840/99).

É imperativo, para que se viabilize o sufrágio universal com igualdade de condições entre os candidatos postulantes a um cargo eletivo, que haja a diminuição das desigualdades sociais e uma melhor distribuição de renda em nosso país. Pois bem: o novo instrumento jurídico posto à disposição dos operadores do Direito, não resta dúvida, será um valioso instrumental para garantia da lisura e da normalidade do processo eleitoral, mas não terá o condão, por si só, de extirpar práticas seculares nocivas ao sistema eleitoral brasileiro. Urge, que se faça uma revolução cultural nos padrões valorativos éticos e morais de nossa sociedade, reconstruindo paradigmas que resgate a dignidade do cidadão brasileiro.

Este é o tema, que ora passo a abordar.

2. NATUREZA JURÍDICA DO ARTIGO 1.º DA LEI Nº 9.840/99

A inserção do artigo 1.º da Lei n.º 9.840/99 no artigo 41 da Lei n.º 9.504/97, inaugurou o ordenamento jurídico eleitoral mais um instrumento processual de combate à compra de votos, tendo por escopo a observância dos *princípios da celeridade e da efetividade* do processo eleitoral, nos seguintes termos, *in litteris*:

“Art. 1º - A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

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 1.000 a 50.000 UFIRs, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art.22 da Lei Complementar nº 64/90”.

Nesse sentido, foi o entendimento dos idealizadores do texto normativo, ora sob comento, **FRANCISCO WHITAKER FERREIRA/ MÁRCIO LUIZ SILVA**,¹ ao dizerem que: “(...) Na verdade, o ‘pulo do gato’ da nova Lei foi colocar também na esfera do processo eleitoral – além da esfera do processo penal – a apuração e punição dessa prática. E com isso ganhou-se maior eficácia, porque se criou a possibilidade de uma aplicação imediata da sanção prevista (...)”.

¹ **FERREIRA**, Francisco Whitaker e **SILVA**, Márcio Luiz. **Vamos acabar com a corrupção eleitoral – Agora temos a Lei 9840, participe desta luta**. Ed. Paulinas – CBJP/CNBB. 4ª ed. 2.000, p.13.

Vê-se, portanto, que o legislador ordinário ampliou o campo de juridicização da ilicitude de obtenção de votos em desconformidade com o ordenamento jurídico eleitoral, buscando albergar os *princípios processuais da celeridade e da efetividade* no processo eleitoral. Nesta ótica, torna-se lúcido, que a violação ao artigo 41-A da Lei nº 9.504/97 (inserido pelo art.1.º da Lei nº 9.840/99), por parte do candidato, poderá ensejar, diante do caso concreto, a prestação de mais de uma tutela jurisdicional.

Não comungo, *data venia*, com o magistério do eleitoralista alencarino **DJALMA PINTO**,² ao explicar a *quaestio iuris, in verbis*:

“A despeito da exaltação e entusiasmo da nação em relação àquela Lei ‘por caracterizar a compra de voto como crime eleitoral’, na forma como amplamente divulgada, é forçoso reconhecer que praticamente todas as ações descritas, no referido texto, já se acham tipificadas como crime no art.299 do Código Eleitoral ou como conduta vedada, no caso de nomeação de servidores, pelo art. 73, V, da Lei nº 9.504/97.

A inovação residiu na tipificação de crime – não mais para o eleitor – mas apenas para o candidato, que doa, entrega ou promete bem ou qualquer vantagem para obter voto (...). (Itálicos meus).

Com efeito, de relance, pode parecer que o dispositivo legal, ora *sub examine*, seria mais uma norma penal incriminadora, haja vista ter o legislador ordinário utilizado-se de vocábulos contidos no tipo penal do artigo 299 do Código Eleitoral. Nada mais equivocado. O novo diploma legal, normatizou a ilicitude civil-eleitoral por prática de captação de sufrágio em desconformidade com o ordenamento jurídico eleitoral, buscando impedir os efeitos decorrentes do exercício dos direitos políticos passivos do candidato corruptor.

Não se deslembre, por oportuno, que a utilização dos vocábulos contidos no tipo penal do artigo 299 do Código Eleitoral, tem por arcabouço hermenêutico balizar o aplicador da lei na busca da *mens legis*, exemplificando as várias formas de assunção do núcleo da ilicitude civil-eleitoral (captação de sufrágio).

De outro lado, importante atinar, que o sistema penal eleitoral, diante do cometimento de ilícito (crime) por parte do cidadão, tem por escopo à aplicação de penas privativas de liberdade, restritivas de direito e penas pecuniárias, e a ilicitude do fato está jungida a um modelo jurídico-penal fechado denominado *tipo penal eleitoral*, bem como a sua persecução dá-se através de procedimento comum penal especial prescrito no Código Eleitoral (arts.355 e segs.). Assim, extremou o legislador ordinário a ilicitude penal-eleitoral da civil-eleitoral, sancionando a captação de sufrágio com a cassação do registro ou do diploma e multa do candidato corruptor, aplicando-se-lhe o procedimento sumário do artigo 22 da Lei das Inelegibilidades n.º 64/90.

Ademais, não se pode descurar dos entes legitimados à propositura da ação civil eleitoral por corrupção (Lei nº 9.840/99), haja vista não ser o Ministério Público o *dominus litis* (exegese do art. 22 da L.C. n.º 64/90, c/c art.129, I, CF/88) da *ação de cassação judicial eleitoral*, tema este que será explanado no item 4.

No entanto, no pleito passado (2000), inúmeros foram os requerimentos/requisições de instauração de inquérito policial por corrupção eleitoral embasados na Lei n.º 9.840/99, formulados por advogados, delegados de partidos políticos e membros do Ministério Público Eleitoral. Dessa forma, indaga-se: Pode a autoridade indiciária (Delegado de Polícia) instaurar inquérito policial eleitoral para apurar captação de sufrágio descrita no artigo 1.º da Lei nº 9.840/99? Quer-nos parecer, em princípio, que sim, tendo em vista a ilicitude da captação de sufrágio ensejar mais de uma prestação jurisdicional (penal- eleitoral e civil-eleitoral). Contudo, diante do caso concreto, deverá a autoridade indiciária analisar a justa causa penal eleitoral (autoria e materialidade) e os elementos subjetivos e normativos do tipo penal do artigo 299 do Código Eleitoral. Não vislumbrando a autoridade indiciária a presença dos elementos supracitados, incabível é a instauração de inquérito policial eleitoral para apurar fatos contidos na ilicitude de captação de sufrágio (exegese do art. 4.º do CPP, c/c os arts.364 do CE e § 4.º do inciso IV do § 1.º do art.144 da CF/88). Entretanto, se inadvertidamente, tiver sido instaurado o inquérito policial eleitoral na hipótese retroaventada, deverá o Delegado de Polícia remetê-lo ao juiz eleitoral da zona respectiva, tratando-se de pleito municipal.

Nesse diapasão, *mutatis mutandis*, tem sedimentado o **COLENDO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**,³ que se tratando de “ilicitude civil-eleitoral de abuso de poder econômico e

² PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral – Anotações e Temas Polêmicos**. Ed. Forense, 2ª ed., Rio de Janeiro. 2.000. p.164.

³ **Acórdão: T.S.E., 14.837**, de 10.11.1988.

abuso ou desvio do poder de autoridade, a competência para investigar é exclusiva do Corregedor, Geral, Regional ou Juiz Eleitoral, conforme a hipótese”.

3. APLICABILIDADE DO ARTIGO 1.º DA LEI Nº 9.840/99: O QUE SIGNIFICA CAPTAÇÃO DE SUFRÁGIO?

Fincada a premissa no item 2, torna-se claro, que com a normatização da ilicitude civil-eleitoral pelo legislador ordinário, criando novo instrumento jurídico (*ação de cassação judicial eleitoral*) de combate à corrupção eleitoral, buscou o mesmo, extirpar do processo eleitoral, sem delongas, o candidato desonesto, imoral, indigno.

Todavia, para a plena aplicabilidade da lei sob comento, *a priori*, faz-se necessária a conceituação e compreensão do núcleo (captação de sufrágio) da ilicitude civil-eleitoral. Neste prisma, as palavras que formam a expressão “captação de sufrágio”, etimologicamente, provêm das palavras latinas *captare* e *suffragari*, que significam, respectivamente, ação de captar, obter, atrair, adquirir; ação de dar o seu voto, voto, aprovação.⁴ Assim, todo o candidato que captar voto em desconformidade com o ordenamento jurídico eleitoral, será passível de responsabilização civil-eleitoral pela Lei n.º 9.840/99.

De outro lado, não laborou com acerto o legislador ordinário, ao limitar a incidência da Lei n.º 9.840/99 ao candidato infrator, e somente durante o deferimento de registro da candidatura até o dia da eleição. Torna-se necessária, por oportuno, dá-se uma exegese sistemática-teleológica a expressão “... desde o registro da candidatura...”, para que a lei retrocitada incida desde o pedido de registro da candidatura, evitando manobras jurídicas de candidatos mal intencionados. Infelizmente, na prática forense, estarão imunes da responsabilização civil-eleitoral da norma retroindicada, inúmeros casos de pré-candidatos escolhidos nas convenções partidárias, que ainda não protocolizaram pedido de registro.

Quer-nos parecer, também, conforme ressalvado pela Lei n.º 9.840/99 (art.26 e incisos da Lei nº 9.504/97), que não poderá ser responsabilizado o candidato, por exemplo, por captação de sufrágio efetivada através de material de propaganda eleitoral (camisetas, bonés, santinhos etc.). Caberá, aos entes legitimados, diante da má aplicação de gastos eleitorais pelo candidato, a propositura de *ação de investigação judicial eleitoral* por abuso do poder econômico ou político, o que não será empreitada fácil, tendo em vista a inexistência de um sistema de controle efetivo sobre os gastos de campanha eleitoral.

Ademais, a experiência haurida do pleito passado mostrou-me, que faz-se necessária a restrição através de Resolução do Colendo Tribunal Superior Eleitoral do uso de camisetas e cabos eleitorais por parte dos candidatos, partidos políticos e coligações, haja vista a influência e a perturbação da lisura e da normalidade do processo eleitoral, bem como ser válvula de escape para a plena aplicabilidade da Lei n.º 9.840/99.

Importante que se registre, que para os parlamentares mal intencionados, a prescrição do candidato como parte passiva da *ação de cassação judicial eleitoral*, em nada o beneficiará, ou seja, se porventura forem postulantes a um cargo eletivo, e utilizarem-se de cabos eleitorais (“testas de ferro”) para captação de votos em afronta à Lei n.º 9.840/99, poderão ser responsabilizados, basta que haja prova que os cabos eleitorais agiam em nome do candidato corruptor.

Além disso, a inclusão pelo legislador ordinário da expressão “... com o fim de obter-lhe o voto...”, é meramente tautológica, porque até para o neófito no Direito Eleitoral, não é lógico nem razoável, que o candidato que esteja captando votos em afronta à lei eleitoral, não tenha a finalidade de ser sufragado nas urnas. Não se esqueça, que o campo normatizado pelo legislador ordinário trata-se de *ilícito civil-eleitoral*, não havendo guarida jurídica para argumentação fulcrada no dolo específico do tipo penal eleitoral do artigo 299 do Código Eleitoral.

4. DOS ENTES LEGITIMADOS E RITO PROCESSUAL

Por não haver consenso no parlamento, na determinação de quais seriam os entes legitimados à propositura da *ação de cassação judicial eleitoral*, e qual o rito processual a ser aplicado, reproduziu o legislador ordinário os entes legitimados e o rito processual do artigo 22 da Lei das Inelegibilidades n.º 64/90. Assim, deverá figurar no pólo ativo da relação jurídica processual eleitoral da Lei n.º 9.840/99, qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral e no pólo passivo o candidato corruptor. Quanto ao rito processual será aplicado o *sumário*.

⁴ SARAIVA, F.R. dos Santos. Dicionário Latino-Português. Etimológico – Prosódico – Histórico – Geográfico – Mitológico – Biográfico. Livraria Garnier. 10ª ed. Rio de Janeiro. 1993. p. 1154.

Percebe-se, de plano, mais uma vez, que a democracia participativa tão almejada na Carta Magna de 1988, fora inobservada, haja vista não possuir o cidadão legitimidade (*ad causam* e *ad processum*) para ajuizar *ação de cassação judicial eleitoral*.

Com efeito, com exceção do Ministério Público Eleitoral e dos candidatos que forem advogados, devidamente habilitados na Ordem dos Advogados do Brasil, todos os demais entes legitimados deverão ser representados por advogados com poderes específicos, haja vista a postulação judicial ser atribuição privativa funcional da classe dos advogados, na forma do artigo 1.º, inciso I, da Lei n.º 8.906/94, c/c art. 133 da CF/88.

Por outras palavras, não tendo a Lei das Inelegibilidades n.º 64/90 feito referência à dispensabilidade do advogado, então, resta incólume, os dispositivos legais do Código de Processo Civil (exegese dos art. 36 do CPC, c/c art.1.º, inciso I, da Lei n.º 8.906/94), de aplicação supletiva ao processo civil eleitoral.

Anote-se, desde logo, que aplicar-se-á o *ônus probandi* disciplinado nos incisos I e II do artigo 333 do Código de Processo Civil, ou seja, caberá a parte ativa da *ação de cassação judicial eleitoral* provar o fato constitutivo do seu direito e a parte passiva (candidato) à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

Dessa forma, deverão os entes legitimados à propositura da *ação de cassação judicial eleitoral*, demonstrarem como causa de pedir remota (núcleo do fato primário) a captação de sufrágio do candidato, bem como os fatos secundários contidos nas ações de doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza; e como causa de pedir próxima (fundamento jurídico) a relação de direito material eleitoral controvertida esposada no artigo 41-A da Lei n.º 9.840/99.

5. CONCLUSÕES

Primeira: Tendo em vista a observância dos princípios informadores da celeridade e da efetividade no processo eleitoral, normatizou o legislador ordinário a ilicitude civil-eleitoral (art.1.º da Lei n.º 9.840/99), punindo a captação de sufrágio (corrupção eleitoral) com a cassação do registro ou do diploma e multa.

Segunda: Regra geral, pode a autoridade indiciária instaurar inquérito policial eleitoral para apurar captação de sufrágio descrita no artigo 1.º da Lei n.º 9.840/99, haja vista a ilicitude da captação de sufrágio ensejar mais de uma prestação jurisdicional (penal-eleitoral e civil-eleitoral). Todavia, diante do caso concreto, deverá a autoridade indiciária analisar a justa causa penal eleitoral (autoria e materialidade) e os elementos subjetivos e normativos do tipo penal do artigo 299 do Código Eleitoral. Não vislumbrando a presença dos elementos supracitados, incabível é a instauração de inquérito policial eleitoral para apurar fatos contidos na ilicitude de captação de sufrágio (exegese do art.4.º do CPP., c/c os arts.364 do CE e § 4.º inciso IV do § 1.º do art.144 da CF/88). Entretanto, se inadvertidamente, tiver sido instaurado o inquérito policial eleitoral na hipótese retroaventada, deverá ser remetido ao juiz eleitoral da zona respectiva, tratando-se de pleito municipal.

Terceira: Na *ação de cassação judicial eleitoral* figura no pólo ativo da relação jurídica processual eleitoral os entes legitimados capitulados no artigo 22 da Lei das Inelegibilidades n.º 64/90 (partidos políticos, coligação, candidato e Ministério Público) e no pólo passivo o candidato corruptor, aplicando-se o *rito sumário* da lei retrocitada.

Quarta: Caberá aos entes legitimados, na exordial cassatória eleitoral, demonstrarem como causa de pedir remota (núcleo do fato primário) a captação de sufrágio do candidato corruptor, bem como os fatos secundários contidos nas ações de doar, receber, oferecer ou prometer ao eleitor, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza; e como causa de pedir próxima (fundamento jurídico) a relação de direito material eleitoral controvertida esposada no artigo 41-A da Lei n.º 9.840/99.

Quinta: Todos os meios de prova legais e morais são hábeis para provar a captação de sufrágio, cabendo a parte ativa da *ação de cassação judicial eleitoral* provar o fato constitutivo de seu direito e a parte passiva (candidato corruptor) a prova da existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor (exegese dos artigos 332 e 333, I e II, ambos do CPC, de aplicação supletiva ao processo civil eleitoral).

6. BIBLIOGRAFIA

PINTO, Djalma. **DIREITO ELEITORAL** – Anotações e Temas Polêmicos. 2ª ed. rev. e atualizada de acordo com a lei que disciplinará as eleições de outubro/2000. Rio de Janeiro. Forense. 2000.

- COMISSÃO BRASILEIRA JUSTIÇA E PAZ (CNBB).** Vamos acabar com a corrupção eleitoral – Agora temos a Lei n.º 9.840 (Participe desta luta). Ed. Paulinas. 6ª ed. 2000.
- GOMES,** Suzana de Camargo. **CRIMES ELEITORAIS.** Ed. Revista dos Tribunais. Ed. 2000.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS.** **Combatendo a Corrupção Eleitoral.** Brasília. 1999.
- JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.** Brasília, TSE, v. 11, nº 3, jul./set. 2000.
- BECKER,** Gustavo & **TELLES,** Otávio Mendonça. Código Eleitoral – Anotado e Manualizado. Brasília Jurídica. 1998.

(*) Marcelo Pinto Ribeiro é Promotor de Justiça de 1.ª Entrância/AM; Promotor Eleitoral da 29.ª ZE/AM; Pós-graduado em Processo Civil pela UFU/MG; ex-Professor da Faculdade de Direito da Universidade do Amazonas.

INDEPENDÊNCIA E AUTONOMIA FUNCIONAL: UMA PROPOSTA FUNDAMENTAL PARA OS SISTEMAS INTERNOS DE AUDITORIA PÚBLICA.

Raimundo Nonato Lima

Procurador do Estado

O presente artigo foi por mim abordado inicialmente em "Exposição de Motivos" encaminhada à consideração da Presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, tendo o texto original sido aqui refundido e ampliado.

A par disso, o enfoque objetivado neste breve estudo, linhas gerais, tem em mira basicamente a realidade vivenciada pelo subscritor como ex-servidor lotado na Coordenadoria de Controle Interno daquele Órgão especializado do Poder Judiciário Federal.

O controle da administração pública biparte-se em interno e externo. O primeiro tem natureza técnico-administrativa, ao passo que o segundo assume caráter político.

O controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional, em nível federal, das Assembleias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos Municípios, com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas.

O controle interno, por sua vez, é função exercida no âmbito da própria administração controlada ou de cada Poder constituído. Há também o controle participativo ou social que deriva da ação direta do próprio cidadão, cuja base legal assenta-se no que preconiza o § 2º do art. 74 da Constituição Federal.

Os sistemas internos públicos de auditoria hodiernamente desempenham função e papel fundamentais na atividade diuturna da administração pública.

O zelo e correção requeridos na condução da coisa pública hoje são objetivos facilmente alcançáveis em face da atuação eficiente e eficaz desses meios de controle na fiscalização *orçamentária, financeira, patrimonial e operacional* da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelos Poderes Públicos federal, estadual, distrital e municipal.

Afigura-se impossível, registre-se, haver função pública que prescindida da ação controladora prévia ou mesmo póstuma dos sistemas internos de auditoria.

As controladorias públicas longe de se apresentarem como entrave intransponível à rotina administrativa revelam-se, na verdade, em grandes aliadas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

Essa ação aliada que deve ser institucional, independente e autônoma não se aperfeiçoa na prática diária aleatoriamente, uma vez que se fundamenta na subordinação da administração aos postulados constitucionais da *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência* previstos no artigo 37 da Magna Carta.

A obediência estrita a esses princípios seria inútil, caso não se previssem meios de controle eficazes de fazê-los valer na prática.

Com a edição da novel Lei de Responsabilidade Fiscal alastrou-se ainda mais a importância das controladorias. A partir da vigência dessa norma, restou improrrogável a necessidade de se institucionalizar os sistemas de controle interno.

No tocante aos fins aos quais estão vinculados esses sistemas de controle, a Constituição Federal por intermédio do disposto contido no artigo 74, incisos I a IV, preconizou que lhes incumbem, no âmbito da União, as seguintes e relevantes atribuições:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governos e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional."

Coube ao constituinte, assim, a feliz percepção para deferir aos controles internos a indelegável missão de acompanhamento, fiscalização e controle da ação dos gestores públicos em sua multifária forma de atuação.

Trata-se, pois, de insubstituível tarefa conferida a essas unidades de controle que só poderá ser satisfatoriamente materializada se, em paralelo, forem estabelecidas a favor de sua estrutura de funcionamento condições indispensáveis.

Mencionadas condições de funcionalidade passam, em primeiro plano, obrigatoriamente pela exigência de autonomia e independência na atividade atribuída às unidades de auditoria na Administração Pública. Sem essa premissa elementar, impossível será a execução, com proficiência, das tarefas a que estão esses sistemas incumbidos constitucionalmente.

Há, por esse motivo, necessidade inarredável de se repensar a atual filosofia pela qual se orientam os sistemas internos de controle da gestão administrativa e fiscal pública. É imperativo que se lhes imponham a definição de um novo papel, cuja direção seja o exercício de uma ação fiscalizadora mais eficiente e eficaz dos atos gerados a partir da atividade administrativa cotidiana.

A atribuição relacionada ao trabalho de auditoria pública é função complexa que requer interesse e preparo daqueles que a exercem em uma multiplicidade de áreas de conhecimento, além de atualização permanente frente à sua dinâmica, especialmente, quanto à legislação que, no caso particular do Brasil, alterna-se com excessiva e veloz frequência.

Para bem desempenhar seu mister institucional necessário agregar à atividade controladora exercida pelos controles internos, como fator prévio, norteador e concorrente, o princípio da autonomia e independência funcional.

A missão fiscalizadora outorgada constitucionalmente à atividade de auditoria pública deve ter como esteio um modo de exercício emancipado, porquanto livre de qualquer vínculo restritivo que lhes tolha a autonomia e independência sempre exigível nessa área específica do serviço público.

A forma de atuar independente e autônoma sempre requerida pelas controladorias encontra-se, assim, estritamente ligada ao papel a que lhes cabe desempenhar na tarefa institucional de regulamentar, fiscalizar e controlar os atos praticados pelos gestores da coisa pública sobretudo quando essas ações gerenciais têm em vista o emprego de recursos financeiros públicos.

Sob o modo de atuação, as controladorias exercem 'função' e 'papel'. Sendo a primeira a atividade praticada dentro de certas regras rígidas previamente estabelecidas quase sempre em regulamento ou outra espécie normativa. O 'papel' que desempenham, compondo conceito muito mais amplo, portanto, menos restritivo, traduz-se no exercício funcional livre de qualquer forma de censura prévia.

Para ver-se materializado na prática esse 'papel' fiscalizador eficiente que dos sistemas de auditoria pública se espera, se requer a concorrência do princípio da autonomia e independência funcional.

Sobre esse aspecto, o posicionamento externado pelo Tribunal de Contas da União, de longa data, é no sentido que referido postulado constitui-se em elemento inseparável ao modo de atuação das unidades de controle interno.

O Exmo. Sr. Ministro Bento José Bugarin, por exemplo, membro daquela Corte Federal de Contas, Relator no Processo TC – 005.960/96-7, consignou esclarecedores argumentos sobre a matéria atinente ao fortalecimento dos sistemas de auditoria pública.

Publicizando sua preocupação com a ausência de independência e autonomia nessas unidades setoriais de controle do serviço público federal verberou que “para melhoria do controle e fiscalização dos gastos públicos, faz-se necessário estruturar adequadamente o Controle Interno, subordinando-o diretamente à Presidência da República, para que os profissionais da área possam agir com independência e sem ingerência”.

Na mencionada decisão consignou ainda aludido Ministro que “os membros do Controle Interno precisam estar protegidos e amparados por meios e formas adequados que os preservem de constrangimentos e coerções hierárquicas no exercício da obrigação constitucional de dar ciência ao Tribunal de Contas, quando tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade (art. 74, § 1º da CF), sob pena de responsabilidade solidária”.

Sensibilizando-se profundamente com a necessidade de se implementar um sistema público de auditoria mais desprendido, o Congresso Nacional promulgou a Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, mediante a qual, entre outras providências, conferiu nova disciplina normativa ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Se referida regra não fomentou um paradigma de auditoria integralmente autônomo e independente, em nível de Executivo federal, pelo menos, na esteira da modernidade ensejou um padrão de controle menos subalterno que aquele que vigorava anteriormente (cf. art. 22, I e II e § 5º).

Com a edição da mencionada Lei, foram erradicadas as antiquadas Unidades Setoriais de Controle Interno (CISSETs) que, na ótica da regra revogada, vinculavam-se diretamente a cada Ministro de Estado projetando uma subordinação que bem evidenciava um modelo, em essência, caracterizadamente dependente.

A título de melhor esclarecer o tema enfocado, oportuno transcrever fragmento extraído da Decisão nº 430/92, pertinente ao Processo TC – 009.650/92-0, do Tribunal de Contas da União, mediante o qual o Ministro Ubirajara Carvalho expressou sua ferina apreensão com a falta de autonomia que então já predominava nas unidades de controladoria pública.

Os conceitos ali externados, em princípio, aplicando-se muito diretamente aos controles internos pertencentes à estrutura da Administração Pública Federal, tendo em vista sua notória abrangência não deixam de ser também extensivos às unidades de auditoria integrantes das demais esferas políticas estadual, distrital e municipal.

Em consonância, pois, com nota firmada pela referida autoridade “A subordinação dos trabalhos de auditoria diretamente ao Presidente da República permitiria atingir o princípio básico de independência, pilar em que se apóia toda a profissão de auditor, hoje totalmente desvirtuado com a atual conjuntura do controle interno. O auditor não só deve possuir aptidão técnica, como também manter as mais elevadas normas de honestidade e objetividade nos seus juízos e considerações, por isso, a independência deve ser um fator constante e intocável em todos os assuntos, relatórios e pareceres produzidos pela categoria profissional”.

Doutrinariamente, é de trazer-se à luz ainda ensinamento proferido pelo Professor José Afonso da Silva inserido em sua obra Curso de Direito Constitucional Positivo.

Mencionado autor e constitucionalista reportando-se a propósito da importância da autonomia nas atividades desenvolvidas pelas controladorias consignou com peculiar proficiência que “o princípio da prestação de contas da administração pública, direta e indireta, constante do art. 34, VII, d, só tem eficácia de princípio do Estado democrático enquanto as demais instituições de apuração dessas contas gozarem de autonomia e prestígio para o cumprimento dessa elevada missão, do contrário tudo não passará de mero exercício de formalidades vazias de resultados práticos”¹.

O princípio da indisponibilidade do interesse público aliado aos postulados constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, à evidência, que concorre para a motivação das lições acima reproduzidas, cujas diretrizes apontam para a imprescindibilidade de se conferir aos controles internos nas esferas políticas federal, estadual, distrital e municipal uma atuação funcional integralmente autônoma e independente.

O conceito de independência e autonomia, entretanto, não deve cingir-se só à eliminação de eventual subordinação perniciosa das controladorias a setores controlados que, às vezes, são até hierarquicamente inferiorizados. Indo muito mais além abrange também, por extensão, a noção de localização ambiental e física adequada daquelas unidades, abundância de recursos materiais em prol da atividade que desenvolvem, bem como existência de servidores em seus quadros adrede preparados para o mister institucional.

¹ SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 11ª ed. Malheiros, São Paulo. p. 685.

LIMITES OBJETIVOS DO MICROPROCESSO ELEITORAL

Joel J. Cândido*

Sumário

1. Introdução. 2. Conceito de “processo eleitoral”. 3. A importância da fixação do balizamento. 4. Hipóteses: 4.1. Datas do início. 4.2. Datas finais. 5. A vigência de ordenamento jurídico diverso. 6. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

A partir da vigência da Constituição Federal de 1988, e de seu art. 16, passou a ser importante ter presente um conceito, seguro e objetivo, do que venha a ser “processo eleitoral”. A alteração desse art. 16, determinada pela Emenda Constitucional nº 4, de 14.9.93, **(1)** não elidiu essa necessidade; ao contrário, com a nova redação do dispositivo, ela ficou mantida e até fortificada.

Hoje, já sabemos que o Princípio da Anualidade da Lei Eleitoral - que é o extrato desse art. 16 - tem seus limites diretamente balizados pelo Princípio Iguatário. Vale dizer, só não podem ser mudadas dentro do período de um ano da data de sua vigência aquelas regras, materiais ou processuais, que possam diferenciar as oportunidades de vitória dos candidatos, partidos políticos ou coligações. Intactas as oportunidades e iguais as perspectivas de vitória de uns e de outros, a lei eleitoral nova fica livre para ser desencadeada e seguir seu curso, com vigência plena desde a data de sua publicação, imune à ressalva do art. 16 da Constituição Federal.

2. CONCEITO DE “PROCESSO ELEITORAL”

Processo eleitoral é uma expressão que comporta diversos conceitos. Por ela, pode-se entender, por exemplo, o conjunto de regras indicativas de um rito ou procedimento, de natureza penal ou extrapenal eleitoral, que visa a tornar efetiva a reparação a algum direito lesado. Com esta acepção, processo lembraria o conceito de ação, específica ou inominada, tal como existente na teoria geral do processo. Neste sentido, a expressão nos leva à lição de **Moacyr Amaral Santos**, jurista cujo talento o Brasil inteiro aprendeu e não esquece de admirar: “Processo, portanto, é um meio ou instrumento de composição da lide. É uma operação por meio da qual se obtém a composição da lide.” (In, “Primeiras Linhas de Direito Processual Civil”, 1º vol., 20ª ed., Saraiva, São Paulo, 1998, pág. 9)

Processo eleitoral pode, também, ser sinônimo - ou significar - a eleição, enquanto ato de votar ou ser votado, pura e simplesmente.

Aqui, porém, vai nos interessar aquele conceito que indica o processo eleitoral como sendo o “período de tempo” que antecede e sucede a eleição enquanto ato de votar e ser votado, no qual os mecanismos de controle do Estado devem vigiar o comportamento dos eleitores, candidatos, partidos e coligações, a fim de proteger a normalidade e legitimidade do pleito. Ele nada mais é do que se convencionou chamar de “microprocesso eleitoral”. Este é assim chamado para diferenciar do período temporal maior e mais abrangente e que se refere também ao ano em que a Constituição Federal ou a lei não marcou a realização de pleito algum (macroprocesso eleitoral).

Destarte, escolher a data inicial e final desse “período de tempo”, dentre as várias possíveis em nosso ordenamento, de modo objetivo, é o que se propõe este estudo.

3. A IMPORTÂNCIA DA FIXAÇÃO DO BALIZAMENTO

A importância de se saber quando inicia e termina o microprocesso eleitoral consiste, fixado o período, em se poder dizer que os abusos eleitorais dentro dele cometidos têm o condão de conspurcar o pleito e, como tal, devem ser coibidos, processados seus autores, co-autores e partícipes. Assim, por exemplo, só as infrações ocorridas dentro dos limites objetivos do microprocesso ensejariam a propositura da Investigação Judicial Eleitoral - IJE contra seus autores, **(2)** dada a presunção de que, pela proximidade de datas, elas caracterizam fatos capazes de lesar a normalidade e legitimidade das eleições (CF, art. 14, § 9º), desafiando, em tese, apenamento. Pelo dano em potencial que são capazes de causar à eleição, só as infrações ocorridas dentro desse período estariam a merecer uma reprimenda mais efetiva do Estado.

A fixação valerá, outrossim, para, *de lege ferenda*, se assentar o período da propaganda eleitoral paga; **(3)** para se poder iniciar licitamente a arrecadação de recursos para as campanhas eleitorais ou o repasse desses recursos aos partidos políticos pelo TSE, no caso de financiamento público das campanhas, **(4)** e, também, para se caracterizar, sob a ótica temporal, os elementos objetivos dos tipos penais constantes dos arts. 299, 324, 325, 326; de alguns crimes contra a propaganda eleitoral e os crimes dos arts. 348, 349, 350 e 353, entre outros, todos do Código Eleitoral. A delimitação será útil, outrossim, para indicar quais as propagandas eleitorais que poderão ser consideradas “antecipadas”, à luz do art. 36, caput, da Lei das Eleições, desencadeando-se, ou não, o respectivo processo, sancionados seus autores com o apenamento respectivo.

É necessário e importante, portanto, o estabelecimento exato do período caracterizador do “microprocesso eleitoral” e de suas datas, inicial e final.

São diversas as hipóteses possíveis de datas que podem indicar o começo e o fim do processo eleitoral. Ao que se sabe, nenhuma doutrina ou acórdão, até agora, preocupou-se em enumerá-las e examiná-las com estes propósitos.

4. HIPÓTESES

A rigor, são seis as hipóteses de que dispomos, merecedoras de análise, para tomar como marco inicial do microprocesso eleitoral, raia essa válida para todos os pleitos. Poder-se-ia, até, falar em um número maior de hipóteses. Por exemplo, a de se fixar esse marco a partir da data-limite para a transferência do eleitor que quer se candidatar. **(5)** Todavia, por serem marcos temporais situados ao desabrigo do Princípio da Universalidade, **(6)** não merecem ser cogitados como aptos a ser o termo “a quo” do assunto de que cogita este ensaio, devendo ser desprezados desde logo.

Eis, portanto, as principais hipóteses que podem ser consideradas aptas a delimitar o início do processo eleitoral:

- a) a data de um ano antes das eleições, coincidindo, exatamente, com o lapso de tempo fixado no art. 16 da Constituição Federal;
- b) a data limite para o domicílio eleitoral e para a filiação partidária, para quem pretende concorrer, quando iguais (LE, art. 9º, caput), e, em sendo diversas, a que primeiro for exigida pela lei (LPP, art. 20);
- c) o dia 1º de janeiro do calendário civil do ano em que estiver marcada a eleição;
- d) a data de maior prazo para a desincompatibilização ou renúncia de titular de cargo, função ou mandato eletivo para aqueles que pretendem se candidatar (CF, art. 14, § 6º e 7º e LC nº 64/90, art. 1º, II, “a”);
- e) a data do primeiro dia possível para a realização da convenção partidária para escolha dos candidatos, ou a data da realização efetiva da convenção feita pelo partido ou coligação; (LE, art. 8º) ou, finalmente,
- f) a data limite para o pedido de registro das candidaturas (LE, art. 11, caput e § 4º).

Já as possíveis datas finais ou terminativas do processo eleitoral, dignas de análise, são as seguintes:

1. o dia da eleição, em primeiro turno, ou, quando for o caso, o dia do segundo turno (CF, art. 27, § 3º; art. 28, caput; art. 29, II e LE, art. 1º, caput; art. 2º, § 1º e art. 3º, § 2º), com a publicação dos respectivos resultados (CE, art. 186, caput; 202, § 1º e 211, caput);
2. a data limite para a Diplomação;
3. o último dia do calendário civil do ano da eleição, véspera da data da posse dos eleitos (CF, art. 82; art. 28, caput; art. 29, III; art. 57, § 4º e art. 29, I, comb. com o art. 4º, § 4º, do ADCT).

Analisemos todas essas hipóteses, individualmente, começando pelas possíveis datas do início do processo eleitoral.

4.1. DATAS DO INÍCIO

4.1.1. A DATA DE UM ANO ANTES DAS ELEIÇÕES

Embora esta seja uma data bem objetiva, não há razão para elegê-la como marco temporal inicial do processo eleitoral. A coincidência dela com o prazo previsto no art. 16 da Constituição Federal nada significa, pois é outro e escopo daquela norma constitucional ao estipular aquele prazo. **(7)** Ao se abrir as campanhas eleitorais um ano antes do pleito, o custo delas não seria suportável para muitos candidatos, partidos e coligações. Possivelmente, daí, só os candidatos ricos se elegessem. Paralelamente, o Estado não teria mecanismos de controle suficientes para coibir os abusos do poder econômico, político ou de autoridade, por tanto tempo, e deixaria ao desabrigo de irregularidades valores eleitorais importantes.

Por outro lado, seria muito longo o período da campanha eleitoral. Campanha sem possibilidade de se fazer propaganda eleitoral não tem sentido e propaganda por muito tempo, se referindo a uma variada gama de “possíveis candidatos”, certamente causaria embaraço a uma parte importante do eleitorado.

Assim, não há como confundir: uma situação é limitar em um ano antes do pleito o início da eficácia da lei que alterar o processo eleitoral, norma que tem uma finalidade bem específica e que é efetivar o Princípio Iguatário. Outra situação, bem diversa, é se estabelecer, também em um ano antes das eleições, o início do processo eleitoral, para as finalidades enumeradas no item 3 deste trabalho.

Esta última situação nos parece absolutamente inconveniente.

Não nos sensibiliza, a ponto de mudar a nossa crítica a este marco temporal, tampouco, o disposto no art. 4º da Lei nº 9.504, de 30.9.97 - Lei das Eleições. O fato de a lei exigir que para participarem do pleito os partidos políticos tenham que estar registrados no Tribunal Superior Eleitoral um ano antes das eleições é fato importante apenas na restrita órbita partidária, não tendo relevância absoluta na órbita eleitoral. Trata-se de um comando universal, mas de reflexo puramente individual, sigla por sigla. Veja-se, por exemplo, que para outro protagonista do processo eleitoral - tão ou mais importante que os partidos políticos -, que é o **eleitor**, a data limite de inscrição para que possa “participar” do processo eleitoral nem é de um ano antes do pleito, mas bem menos, à luz do art. 91 da Lei das Eleições. Trata-se de sinal evidente de que o art. 4º não elege a data de um ano antes do pleito como marco inicial do processo eleitoral brasileiro.

Continuamos a repeli-la, portanto.

4.1.2. A DATA LIMITE PARA O DOMICÍLIO ELEITORAL E PARA A FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

A rigor, estes são os primeiros prazos a serem observados por todos para a próxima eleição previstos pela Lei Eleitoral. Isso leva a data de sua implantação a ser uma hipótese sedutora para ser tomada como marco inicial do processo eleitoral.

Assim, contudo, não deve ser.

Praticamente todos os inconvenientes apresentados à hipótese anterior são aqui invocáveis, pelas mesmas razões, já que, por ora, enquanto não se mudar o art. 9º, caput, da Lei das Eleições, as duas hipóteses são coincidentes no tempo: um ano antes do novo pleito.

Essas datas – de domicílio eleitoral e de filiação partidária -, iguais ou diversas, marcam um período de preparação às eleições. Com elas, já se acerca o Estado de segurança mínima contra os alienígenas na circunscrição do pleito e contra os neófitos nos partidos, tentando impedir um e outro de se tornarem aproveitadores do eleitorado. Sem dúvidas, então, essas datas são importantes, à medida em que significam o início do período de “salvaguardas” usadas pelo Estado para garantir a normalidade e legitimidade das eleições. Porém, do início do processo eleitoral ainda não se pode e nem se deve falar.

Há, ainda, um outro importante aspecto a considerar para se rejeitar esta data como a de marco inicial do microprocesso eleitoral.

Hoje, pelo art. 9º, caput, da Lei das Eleições, a data de domicílio eleitoral e de filiação partidária, para quem quiser se candidatar, são coincidentes, ambas exigindo um ano. Todavia, pelos arts. 18 e 20 da Lei nº 9.096, de 19.9.95 - Lei dos Partidos Políticos -, o prazo de filiação partidária poderá ser maior, se assim um partido consignar em seu Estatuto. Logo, elas podem ser datas incoincidentes, pelo menos para um partido participante do pleito. Destarte, não seria possível que o período delimitador do processo eleitoral, que é e deve ser comum a todos os candidatos, partidos e coligações, ficasse com sua data de início em marco que fosse desuniforme e diversificado, não abrindo todos esses mesmos candidatos, partidos e coligações ao mesmo

tempo. Ou impondo deveres e proibições a uns numa escala temporal diversa da de outros. E, para isso ocorrer, bastaria a alteração de um simples Estatuto partidário.

Imprestáveis, portanto, as datas de domicílio eleitoral e filiação partidária para se tomá-las como ponto de início do processo eleitoral.

A rigor - é de se dizer -, as duas hipóteses da alínea “a” e “b” poderiam ser juntadas, analisadas e rebatidas em conjunto, dada a intimidade e correlação existente entre elas, para os fins a que se propõe este ensaio.

4.1.3. O DIA 1º DE JANEIRO DO ANO DA ELEIÇÃO

Esta data é relevante porque marca o início do período chamado “ano eleitoral”, ao menos sob a ótica do calendário civil. Este é assim chamado o ano civil no qual ocorrerá uma eleição: ou presidencial, ou geral ou eleição municipal. No Brasil, atualmente, em decorrência da duração dos mandatos eletivos (todos em número par – 8 e 4), o ano eleitoral é também sempre par. (8)

Todavia, não se deve tomar este dia como o marco inicial do microprocesso eleitoral. A coincidência de ser ele o marco inicial do “ano eleitoral” não leva, obrigatoriamente, a ser ele eleito como a data inicial do “processo eleitoral”. Praticamente um ano antes do pleito, e sem uma correlação maior com o processo eleitoral, o dia 1º de janeiro do calendário civil do ano da eleição não serve para ser o “dies a quo” do processo eleitoral. Não há base científica alguma, nem uma relação maior ou mais íntima com instituto eleitoral importante, que justifique se tomar o dia 1º de janeiro como o marco inicial do processo eleitoral. Tanto é certa esta assertiva que os calendários eleitorais editados pelo Tribunal Superior Eleitoral para os pleitos, e que elencam em seu bojo as principais datas eleitorais, nunca registraram nada de importante que esteja a coincidir com a data de 1º de janeiro do “ano eleitoral”. Trata-se, na verdade, de uma data como outra qualquer, e, melhor do que ela, talvez soassem as duas hipóteses anteriormente aqui analisadas: a data de um ano antes das eleições ou a data para o domicílio eleitoral e para a filiação partidária.

A novidade trazida pelo art. 2º, caput, da Resolução nº 20.950, de 13.12.2001, do TSE (Instrução nº 54, de que foi Relator o eminente Min. Fernando Neves), no sentido de que as pesquisas de opinião pública relativas às eleições ou aos candidatos devem ser registradas a partir de 1º de janeiro do ano da eleição, tampouco tem o condão de, por si só, dar a essa data a importância de que aqui estamos a cogitar.

As pesquisas de opinião pública são formas de se apurar as tendências do eleitorado, numa determinada época e local, acerca da preferência ou rejeição aos candidatos a um determinado pleito. Seus resultados são apenas estimativos e podem não coincidir com os resultados que advirão das urnas. Muito antes da eleição, os partidos e pré-candidatos já encomendam pesquisas para avaliar as suas possibilidades de sucesso na campanha e tentar descobrir a maior ou menor aceitação de possíveis adversários.

Sem prejuízo de, muitas vezes, as pesquisas apresentarem resultados errados, por razões deliberadas ou acidentais, verdade é que elas influem em parcela significativa do eleitorado, mormente quando conhecida e idônea a entidade ou empresa que as realizou e quando reiterados num mesmo sentido forem os resultados apontados.

Com este perfil, aqui resumido, justifica-se que o Estado trate as pesquisas de modo especial, exercendo sobre elas um controle que não tem sobre outros institutos eleitorais. Todavia, isso não significa que com elas se abra ou se inicie o “processo eleitoral”. O controle antecipado das pesquisas não tem finalidades outras a não ser a de moralizar, desde logo, a campanha que está para iniciar, evitar o abuso do poder econômico e dar aos eleitores uma proteção mínima a possíveis tentativas de enganosa captação de seus votos.

Regra de caráter preventivo e acautelador, somente, não tem o art. 2º, caput, da Resolução nº 20.950/2001, do TSE, força o bastante para assumir a hierarquia de porta de entrada do processo eleitoral. Não fosse por outra razão, seria porque a data exigida para o registro das pesquisas (1º de janeiro) se rivaliza, na importância, com a data limite para eventual impugnação a seus resultados (30 dias após, conforme o art. 4º, § 1º, dessa Resolução), não havendo critério idôneo para se optar por uma ou por outra para a finalidade aqui perseguida.

Ademais, é ela fixada só em sede de resolução, e não de lei.

Esta hipótese fica, portanto, igualmente rejeitada.

4.1.4. A DATA DE MAIOR PRAZO PARA O QUAL A LEI EXIGE A DESINCOMPATIBILIZAÇÃO OU A RENÚNCIA

Pelo vigente ordenamento eleitoral, o maior prazo para desincompatibilização ou para renúncia, de parte de quem quer se candidatar, é o de seis meses antes do pleito. De renúncia, é exemplo o prazo constante do art. 14, § 6º, da Constituição Federal; de desincompatibilização, temos o prazo do art. 1º, II, “a”, da Lei das Inelegibilidades. **(9)**

A exigência, por parte do Estado, dos institutos da desincompatibilização e da renúncia, pelo candidato, para que possa concorrer numa eleição, é a evidência mais solar de que o processo eleitoral já está deflagrado e de que deveres e obrigações aos possíveis candidatos já estão em curso e lhes são lícitamente exigíveis. Nessas alturas, valores eleitorais importantes já estão expostos, razão pela qual o Estado toma a si o efetivo e geral controle do pleito que irá se realizar. Basicamente, a proteção ao erário da ação de eventual candidato ímprobo para que ele não use um cargo ou função, pública ou privada, em favor de sua candidatura e a igualdade dos candidatos na corrida aos votos são os bens jurídicos que mais justificam a exigência dos institutos da desincompatibilização e da renúncia seis meses antes do pleito.

Ora, se há justificativa para se tolher o livre exercício dos direitos políticos das pessoas a esse ponto, exigindo-lhes desincompatibilização e renúncia para poder se candidatar, seis meses antes do pleito, por coerência lógica outras imposições - menores, mas igualmente importantes - também poderão ser impostas a todos os interessados e envolvidos no processo eleitoral. A não ser assim, as cautelas do Estado para proteger a normalidade e legitimidade das eleições seriam inócuas, garantindo-se com uma mão o que, com outra, seria possível burlar.

Na prática, isso equivale a dizer que nesses mesmos seis meses o candidato já pode vir a ser responsabilizado mais efetivamente pelos abusos eleitorais que vier a cometer. Vale dizer, certas infrações e seus autores passam, já, a desafiar a Investigação Judicial Eleitoral- IJE (LC nº 64/90, arts. 19 e 22). Os crimes de corrupção eleitoral, os crimes contra a honra eleitoral, e outros, passam, também, a ser tipicamente possíveis. O art. 36, caput, da Lei das Eleições que, até aqui, era, apenas, norma jurídica existente e válida, mas sem eficácia, torna-se, agora, plenamente aplicável e eficaz.

Destarte, melhor do que as outras hipóteses até aqui analisadas, a data de seis meses antes do pleito, que é coincidente com a data das desincompatibilizações e das renúncias de maior prazo, é a melhor e a mais indicada para delimitar o marco inicial do microprocesso eleitoral de cada pleito. Não há outra melhor e com melhor justificativa para ser a eleita como porta de entrada do processo eleitoral, para todas as eleições. Período de processo eleitoral mais amplo do que este daria ensejo a uma enorme aplicação de multas, correndo-se o risco de caracterizar uma “farra arrecadadora”. Período mais curto deixaria valores eleitorais importantes a descoberto de mecanismos de controle estatal mais eficientes e eficazes.

Delimitado, assim, o tempo de início do microprocesso eleitoral, balizamentos e definições importantes já se pode fazer.

Por exemplo, a data ora examinada passa a ser precioso auxílio para se interpretar e aplicar corretamente o art. 36, caput, da Lei das Eleições.

Para nós, então - e examinando-se o art. 36, caput, à luz desse balizamento -, toda a propaganda eleitoral feita **antes** dele não deve ensejar nenhum tipo de apenamento específico, não podendo ser considerada, só por isso, “propaganda antecipada” ou “propaganda extemporânea” à luz do art. 36, caput, da Lei das Eleições. Realizada essa propaganda eleitoral ainda em ano ímpar, ou apenas no primeiro trimestre do ano do pleito, ela só deverá desencadear, se for o caso, o poder de polícia eleitoral, de parte do Juiz ou Tribunal competente, caso o Estado não possa conviver com ela, sem a aplicação de outra medida extra a seus autores. **(10)** Fica ressalvada, é evidente, a reincidência, hipótese que poderia desencadear, inclusive, a possibilidade do crime do art. 347 do Código Eleitoral. Nesses casos, o art. 36, caput, da Lei das Eleições soa, para nós, como existente e válido, mas sem aplicabilidade e eficácia em relação ao que ocorre antes desses seis meses. Não é essa a propaganda eleitoral antecipada que a lei quer punir. Não atinge valor algum do Estado em geral, nem à futura eleição no particular, uma propaganda eleitoral realizada a quase um ano, ou mais, do próximo pleito e que pode estar mais próxima, inclusive, do pleito que já passou do que, propriamente, da eleição que virá. **(11)** Vale dizer, essa propaganda eleitoral, por pior que seja, terá perniciosidade apenas relativa, e não absoluta, para a ordem jurídica eleitoral e seus valores.

A não ser que se estabeleça um marco temporal objetivo, limitador do processo eleitoral - como aqui se está a fazer -, toda a propaganda eleitoral realizada antes de 6 de julho do ano da eleição seria “propaganda eleitoral antecipada” para a ampla raia temporal ditada pelo art. 36, caput, de Lei das Eleições. Como tal, todas elas ensejariam processo e sanção, o que não nos parece ser minimamente razoável. **(12)**

A se concordar com a necessidade de um balizamento para este assunto, este deverá ser - até porque não há outro melhor e com fundamento jurídico mais consistente - o indicado pela data de seis meses antes da eleição. Deste modo, propaganda eleitoral feita **antes** dele deve ensejar a ação do poder de polícia eleitoral, somente; realizada **depois** dele, e antes da data permitida, deverá ensejar o respectivo processo e apenamento, se for o caso, à luz desse mesmo art. 36, caput, da Lei das Eleições. Os períodos das propagandas intrapartidária e partidária, a que se referem o § 1º e § 2º, do art. 36, da Lei das Eleições, respectivamente, não carecem ser limitados por balizamentos doutrinários, uma vez que ambos foram especificados pela própria lei. Isso já não ocorreu com o período temporal relativo à propaganda eleitoral.

Para tentar combater esta idéia, talvez se argumente no sentido de que poderá haver antes de seis meses do pleito uma propaganda eleitoral que lese mais a normalidade e legitimidade das eleições do que outra realizada após essa data, mais próxima do pleito, portanto. Sem embargo de se admitir a possibilidade da ocorrência do fato, o argumento serve, também, para mostrar a relatividade de todos os balizamentos que se venha a adotar. Porém, mesmo assim, parece-nos que a data que coincide com a exigência de desincompatibilização e renúncia para quem almeja concorrer é a melhor para dimensionar no tempo o início oficial do microprocesso eleitoral.

A situação, então, ficaria assim: as infrações que ocorrerem **antes** dessa data seriam coibidas, apenas, com a maior ou menor incidência do poder de polícia eleitoral. Em nenhum caso, porém, ensejariam a multa do art. 36, caput, ou a propositura da IJE. Já para as que ocorrem **depois** dela, mas antes de 6 de julho do ano do pleito, dever-se-á aplicar essa norma, com multa, em maior ou menor valor, ou, se for o caso, não aplicá-la. A IJE, nesse período, quando preenchidos os demais requisitos para sua propositura, seria plenamente possível.

Demonstrada a situação com esta forma gráfica, a compreensão da tese alcança a facilidade e a clareza desejadas:

ELEIÇÕES 2002

jan.	fev.	mar.		mai.	jun.	jul.	ago.	set.	out.	nov.	dez.	jan.
← Inaplicabilidade Do art. 36			Aplicabilidade Do art. 36			→ Inaplicabilidade do art. 36 (6/7)						
← Inviabilidade Da IJE			Viabilidade da IJE			→ Viabilidade da IJE						
← Poder de Polícia Eleitoral			Poder de Polícia Eleitoral			→ Poder de Polícia Eleitoral						
← Propaganda eleitoral irregular			Propaganda eleitoral intempestiva			→ Propaganda eleitoral tempestiva (6/7)						
← Crime do art. 347 CE (entre outros)			Crime do art. 347 CE (entre outros)			→ Crime do art. 347 CE (entre outros)						

- **abril** Início do Processo Eleitoral: 5/4
Desincompatibilizações e Renúncias: 5/4
- **julho** Registro das candidaturas : 5/7
Propaganda eleitoral: 6/7
- **outubro** Eleição - 1º Turno: 6/10 (**primeiro domingo de outubro**)
Eleição - 2º Turno: 27/10 (**último domingo de outubro**)

- **dezembro** Diplomação: 19/12
Fim do Processo Eleitoral: 31/12
- **janeiro** Posses dos eleitos: 1º de janeiro, 1º de fevereiro e outras

4.1.5. A DATA DO PRIMEIRO DIA POSSÍVEL PARA A REALIZAÇÃO DA CONVENÇÃO PARTIDÁRIA PARA ESCOLHA DOS CANDIDATOS OU A DATA DA REALIZAÇÃO EFETIVA DESSA CONVENÇÃO

No Brasil, hoje, não há uma data certa para a realização das convenções partidárias para escolha dos candidatos, mas sim um período de tempo no qual elas devem se realizar.

Examinando-se o art. 8º, caput, da Lei das Eleições, fica mais fácil a compreensão deste assunto:

“Art. 8º - A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral.”

Possivelmente, então, muitos estudiosos sentir-se-ão tentados a tomar a data do início desse período como sendo a melhor para se poder falar em processo eleitoral. Argumentariam no sentido de que, mesmo não tendo, ainda, ocorrido qualquer convenção, mas havendo a efetiva possibilidade legal de sua realização, de processo eleitoral efetivo e prático só agora se pode falar.

Isso, porém, não é correto. E não é correto não porque pode não ter ainda ocorrido nenhuma convenção, mas porque antes mesmo dessa data já aconteceram - ou poderiam ter acontecido - institutos eleitorais e partidários importantes e que não se pode ignorar, desprezar ou deixar de fora do processo eleitoral. **(13)**

Mas há outros argumentos a demonstrar que antes mesmo do início do período reservado às convenções já se iniciou o processo eleitoral e que essa data não serve, portanto, para inaugurar-lo.

Pode acontecer, por exemplo, que um partido político faça a sua convenção para a escolha de seus candidatos no primeiro dia para isso previsto em lei e que outro, diverso, venha a realizá-la no meio do período de 10 a 30 de junho. Outro, ainda, poderá realizar a convenção no último dia do período, que é, na prática, o que mais ocorre. Ora, assim sendo, o processo eleitoral estaria sendo desencadeado, efetiva e objetivamente, em datas diversas em relação às diversas siglas do pleito, o que tampouco é minimamente razoável. A data que se procura é a mais universal possível entre todas as cogitadas.

Por outro lado, a realidade nos mostra que muitos partidos e coligações já estão com seus candidatos escolhidos no dia da convenção, mormente os candidatos à eleição majoritária, não servindo o ato de deliberação partidária a não ser para homologar os já escolhidos e para realizar a festa do partido, iniciando-se ali a campanha eleitoral. Aliás, só rara e excepcionalmente isso não ocorre. Deste modo, tomar a data da convenção ou do início de seu período como marco inicial do processo eleitoral significaria ignorar essa realidade da nossa prática política. Ignorando-se esse costume, o Estado estaria “deixando de fora” do processo eleitoral a figura dos pré-candidatos e, de outra banda, ficaria quase que impossibilitado de coibir e eventualmente punir os abusos eleitorais por eles praticados. A normalidade e legitimidade das eleições estaria, daí, em grande risco. É sabido que a data de escolha de seu nome como candidato, mesmo ainda informalmente, é a que mais cativa ao escolhido para deflagrar a sua própria campanha, na ânsia incontida de chegar primeiro ao eleitor, não raro antecipando propaganda eleitoral irregular ou criminoso.

É verdade, porém, que as convenções são ato importante e fundamental no nosso sistema eleitoral, onde não existem candidaturas avulsas, dissociadas dos partidos políticos, como, por exemplo, existem na Colômbia e nos Estados Unidos. Último ato dos partidos políticos e coligações para preparar o pleito realizado ainda sem o controle direto da Justiça Eleitoral, a convenção para escolha dos candidatos deflagra-se, seja qual for o dia escolhido para sua realização, em época em que o processo eleitoral já está plenamente em curso.

Não serve, destarte, esta data para os fins aqui perseguidos. Na maratona eleitoral, os eleitores, candidatos, partidos políticos e coligações podem chegar atrasados, já que o prejuízo disso será meramente setorizado e individual; o Estado, jamais.

4.1.6. A DATA LIMITE PARA O PEDIDO DE REGISTRO DAS CANDIDATURAS

Evidentemente que à época dos registros, a campanha eleitoral (aqui tomado o termo como corrida dos candidatos na busca dos votos) já é uma realidade objetiva que não se pode mais ignorar. Deflagrado já está, por muitos aspectos, o processo eleitoral. Pouco importa que só com os registros comece a fase “jurisdicional” do pleito, e que só com ele comece o “contencioso eleitoral” das eleições. Mesmo sendo apenas “judicial” (e não “jurisdicional”) a fase anterior ao pedido de registro, como o é todo o sistema eleitoral brasileiro, de há muito, antes de 5 de julho do ano em que se realizarem as eleições (LE, art. 11, caput e § 4º), já se pode e se deve falar em processo eleitoral.

O argumento de que o início do período da propaganda eleitoral lícita coincide com a data limite para o pedido de registro das candidaturas não é suficiente para se tomar esta última como o marco de abertura oficial do processo eleitoral. **(14)** Ficaria enorme o período vedado para a propaganda eleitoral chamada “antecipada” ou “extemporânea” (só no ano eleitoral, mais de seis meses). A aplicação do art. 36, caput, dar-se-ia fora do microprocesso eleitoral, o que não é lógico, não é científico e não é jurídico, à medida em que, de um lado, propicia, mais uma vez, uma avalanche de multas, e, de outro, torna - paradoxalmente - menos segura e mais suscetível de ilegalidades a corrida pelos votos. Vale dizer, lesa, desnecessariamente, o infrator, desvirtuando a função social do apenamento, e, ao mesmo tempo, não protege os bens jurídicos tutelados que com a sanção o Estado quer resguardar.

Há mais. Se os meses de abril a junho do ano eleitoral ficassem de fora do período chamado “processo eleitoral” é porque, ao menos em tese, os abusos eleitorais neles cometidos não maculariam a tábua axiológica que vestaliza e purifica o pleito e seus elevados propósitos de livre manifestação da soberania popular. Assim, essas ilegalidades não mereceriam apenamento algum e a IJE seria, também em tese, inviável. Ora, frente a esse quadro, fica fácil imaginar que estaria aberta a porta para a impunidade e abstrata - apenas abstrata - seria a certeza da lisura e normalidade do pleito, o que, convenhamos, é muito pouco para País que se quer sério. O mesmo se diga da atipicidade que por certo ocorreria com figuras penais importantes como, entre outras, a do art. 299 do Código Eleitoral por nós aqui já citada.

Outrossim, a data limite para o pedido de registro das candidaturas não é a mais indicada para delimitar o início do processo eleitoral também porque fica difícil de se conceber as convenções para escolha dos candidatos fora da raia delimitadora desse microprocesso, eis que são instituto indicativo da vigência plena da campanha eleitoral, embora ainda sem possibilidade de se fazer propaganda eleitoral lícitamente. A não esquecer, tampouco, a figura dos “candidatos natos” (LE, art. 8º, § 1º) que mesmo antes das convenções já existe no mundo jurídico eleitoral de “pleno jure”. **(15)**

Examinadas, assim, as seis datas que são as hipóteses mais viáveis e aptas para se tomar como início do processo eleitoral, elegemos, com pleno convencimento, **“a data de maior prazo para a desincompatibilização ou a renúncia para aqueles que pretendem se candidatar”** como a melhor, a mais adequada e a mais científica. Ela é a que melhor acomoda e equaciona a variada gama de problemas que essa fixação implica e acarreta, harmonizando e dando sentido útil aos vários institutos jurídicos que o período delimitado passa a englobar. Ela proporciona, ainda, razoável aplicabilidade do direito positivo vigente, já que também razoável e coerente é a interpretação que, ao elegê-la, se está dando às normas e aos princípios legais de regência. Por fim, nesse período é possível a livre atividade político-eleitoral dos eleitores, candidatos, partidos e coligações no efetivo exercício do direito constitucional de votar e ser votado. A um só tempo - ou ao mesmo tempo - , ela também propicia ao Estado a defesa dos supremos valores do pleito, com os quais ele não pode negligenciar, processando e eventualmente punindo os autores das ilegalidades. **(16)**

Analisemos, agora, as possíveis datas finais ou terminativas do processo eleitoral, uma por uma.

4.2. DATAS FINAIS

4.2.1. O DIA DA ELEIÇÃO EM PRIMEIRO TURNO, OU, QUANDO FOR O CASO, O DIA DO SEGUNDO TURNO, COM A PUBLICAÇÃO DOS RESPECTIVOS RESULTADOS

Não resta a menor dúvida de que com o término da eleição “stricto sensu”, ou seja, com o término da “votação”, mormente a de segundo turno, **(17)** e a oficial publicação de seus resultados, finda uma etapa importante do processo eleitoral. A partir daí, por exemplo, ninguém mais, por certo, falará em propaganda eleitoral, ao menos até as vésperas de um novo pleito. A par disso, termina o trabalho gigantesco da Justiça Eleitoral e seus órgãos, até então canalizado e

executado no sentido de propiciar a colheita dos votos do eleitorado e sua totalização, candidato por candidato, partido por partido, coligação mais coligação. Termina, nas eleições proporcionais, o cálculo da “distribuição das cadeiras”, definindo-se quem assume desde logo e quem fica na posição de suplente. **(18)** Figuras penais severas, todas elas com pena de reclusão, como as dos arts. 299, 301, 302, 309, todos do Código Eleitoral, entre outras, perdem a possibilidade de tipicidade e, a partir daí, não mais se desencadeiam enquanto “crime possível” para seus respectivos agentes. Termina, para o eleitor, a festa das eleições, assim como acaba para os candidatos, partidos políticos e coligações o clima de comum expectativa antagônica que antes vivenciavam. Todos eles, a partir da oficial publicação dos resultados dos turnos, se bipolarizam em dois enormes grupos remanescentes da corrida às urnas: o dos “vitoriosos” e o dos “derrotados”.

Porém, não termina aí, com certeza, o período chamado de “microprocesso eleitoral”. Ele vai mais longe e é mais complexo, como complexa também é a fórmula para escolha dos critérios para se eleger seu marco terminativo.

Não se poderia conceber que a prestação de contas à Justiça Eleitoral dos recursos e gastos das campanhas ocorresse fora do processo eleitoral. Instituto jurídico importante, intimamente conectado com a busca dos votos, e, especialmente, com a propaganda eleitoral, que são atos próprios e inafastáveis do processo eleitoral, a prestação de contas também deve se situar no seio das raias temporais delimitadoras desse mesmo período. Exatamente, aliás, onde hoje se localiza. **(19)**

Há, ainda, outro fator importante a considerar. Apesar de ser um argumento de valor apenas relativo ao que aqui se está a sustentar, a IJE, como se sabe, normalmente é interposta antes do pleito, podendo, inclusive, ser ajuizada para punir autores de fatos irregulares praticados no próprio dia da votação. Ora, assim, é absolutamente normal que nos dias imediatamente subsequentes ao pleito, principalmente no período que vai dele até o último dia do ano da eleição, ela venha a ser julgada, podendo impor apenamento significativo aos acusados, como, por exemplo, a inelegibilidade, impedindo-lhes, até, a própria posse. **(20)** Não seria lógico, então, que efeito dessa envergadura e com essa consequência na vida e nos direitos políticos das pessoas ficasse de fora do processo eleitoral.

É de ressaltar, porém, por amor à lealdade científica, tal como já o dissemos, a relatividade deste argumento, uma vez que a IJE, em certos casos, pode ser julgada depois da posse, quando, por óbvio, não se fala mais em processo eleitoral “stricto sensu”, que é o período que aqui se pretende objetivamente delimitar. **(21)** Mas, por certo, esta exceção não terá força o bastante para infirmar o argumento.

O art. 236 do Código Eleitoral, com o instituto da imunidade penal nele inserido, também é fenômeno eleitoral com relevância o suficiente para que o intérprete não o deixe de fora do processo eleitoral. Ao contrário, a este ele certamente pertence, e, nele, obviamente, deverá estar inserido.

Em definitivo, no entanto, para sepultar de vez a “data das eleições com a publicação de seus resultados” como o marco final do processo eleitoral, tome-se a assertiva segundo a qual isso não seria possível por deixar de fora do período a diplomação. Este septuagenário instituto jurídico de Direito Eleitoral codificado (o 1º Código Eleitoral, de 24.2.1932, já a consagrava) é o que, realizado validamente em ato único (e que, fora o raro caso de nulidade, jamais poderá ser repetido), declara positivamente constituído o pleito e seus resultados, como ato jurídico perfeito, acabado e válido, de resultados universais e de reconhecimento e eficácia “erga omnes”. Vale dizer, ato complexo que é, a eleição só se termina com a diplomação válida do pleito e de seus resultados, de que aquela é seu pressuposto inarredável.

A data ora analisada não satisfaz, destarte, para os relevantes fins a que aqui nos propomos a eleger.

Passemos, na sequência, ao exame de outro possível marco final do microprocesso eleitoral, a saber, a “data limite para a diplomação”.

4.2.2. A DATA LIMITE PARA A DIPLOMAÇÃO

Há muito tempo já se considera remansoso entre nós que o processo eleitoral termina com a diplomação do pleito e de seus resultados. Há anos vem se dizendo isso. Nós mesmos já o dissemos. **(22)** Todavia, a orientação mais moderna e mais completa, e que mais cientificamente explica o processo eleitoral e sua duração, não é mais neste sentido. Vale dizer, essa máxima antiga de Direito Eleitoral hoje não pode mais ser aceita. É hora de mudá-la. Logo, o que se tinha por sedimentado e já dogmatizado, hoje já merece ser revisto, mormente por aqueles que, como nós, passa a ver a Justiça Eleitoral como competente para conhecer e julgar as controvérsias surgidas em decorrência da sucessão nos mandatos eletivos antes da posse dos eleitos e, inclusive,

até depois dela, entre outros assuntos que hoje ainda não lhe são atribuídos. A defender uma competência mais ampla para a Justiça Eleitoral, só excepcionada por inafastáveis restrições de ordem constitucional, está o magistério absolutamente correto do ilustre **Pedro Henrique Távora Niess**, cujo perfil cultural nesta matéria continua dando relevo à doutrina eleitoral: “Enfim, à Justiça Eleitoral cabe processar e julgar as causas nas quais se identifique *matéria eleitoral*, que por força da Constituição não estiver deferida ao Supremo Tribunal Federal ou ao superior Tribunal de Justiça (competência *ratione personae*).” (23)

Com esta nova linha de raciocínio que passamos a adotar, a diplomação deve ser considerada, então, o instituto jurídico que encerra o pleito e que está a completar e tornar imutável a publicação de seus resultados. Não deve, porém, ser tida como o termo final do processo eleitoral, expressão que não pode ser confundida com “eleição”. Se até esta parte do desenvolvimento doutrinário do Direito Eleitoral assim se podia entender, hoje não se pode mais considerar a diplomação como termo “ad quem” do processo eleitoral. Nem, tampouco, se afirmar que, com ela, termina a competência da Justiça Eleitoral.

Há bons argumentos que nos fazem abandonar estas antigas conclusões.

a) O Recurso Contra a Diplomação - RCD, a ser interposto em três dias a contar da diplomação (CE, arts. 258 e 264), e a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo - AIME que se pode ajuizar em 15 dias também a contar da diplomação (CF, art. 14, § 10), são medidas que não deixam a diplomação transitar em julgado, pelo menos em relação aos sujeitos passivos dessas respectivas relações processuais. Ora, se pode, mesmo em parte, não transitar em julgado, a diplomação não é um instituto de efeitos instantâneos, embora de abrangência universal, não servindo, portanto, para ser tomada como marco final do processo eleitoral. Este não poderia terminar para uns e não terminar para outros. Não se poderia conceber, ademais, que medidas processuais importantes como o RCD e a AIME, que questionam fatos ocorridos dentro do processo eleitoral, fossem ajuizadas fora dele, não importando - é claro - a data em que vierem a ser julgadas.

b) O diploma é documento público verdadeiro, de natureza eminentemente eleitoral, decorrente de uma diplomação válida que é seu pressuposto necessário, e que ele está a atestar. Sua finalidade é permitir aos eleitos a assunção a seus respectivos mandatos eletivos. Enquanto que a diplomação é um instituto jurídico eleitoral de extensão universal, abrangendo todo o pleito e seus resultados, o diploma é um documento dela originário de extensão meramente individual. A diplomação vale para todos e até para terceiros estranhos ao processo eleitoral. O diploma só se refere e só vale para o titular cujo nome nele constar. O diploma, ao contrário da diplomação, pode ser repetido “n” vezes, por qualquer razão. (24) A diplomação só será refeita ou repetida num único caso: a eventual nulidade. Fora disso, ela é única e universal, ato jurídico de natureza e finalidade eleitoral, de efeito declaratório, constitutivo e positivo. O diploma não é ato jurídico, mas um documento eleitoral que está atestar um ato jurídico do qual é originário: a diplomação.

Portanto, com essas características próprias, não poderia a diplomação encerrar o processo eleitoral, pois o principal documento dela originário não poderia mais, daí, ser expedido. E, já sabemos, é variada a possibilidade de expedição de diploma, como único documento hábil o bastante para ensejar a posse dos eleitos, em dia posterior ao da diplomação. **Pedro Henrique Távora Niess**, com correção inexcusável, aqui nos socorre mais uma vez: “Com a diplomação dos eleitos e dos suplentes chega ao auge a eleição, mas com ela não se esgota, como é evidente, o processo eleitoral *lato sensu*, administrado pela Justiça Eleitoral. E os atos peculiares à determinada eleição, insiste-se, poderão ser discutidos após a expedição dos diplomas a que precederam, observadas as determinações vigentes, sob pena de se negar direito à impugnação destes mesmos atos, de natureza indiscutivelmente eleitoral, recusando-se vigência à Constituição e ao Código Eleitoral de 1965.” (25)

4.2.3. O ÚLTIMO DIA DO CALENDÁRIO CIVIL DO ANO DA ELEIÇÃO, VÉSPERA DA DATA DA POSSE DOS ELEITOS.

É neste dia que termina, em definitivo, para nós, o período do “microprocesso eleitoral” ou o simplesmente denominado “processo eleitoral”. (26) E assim é não porque ele coincide com o término do ano da eleição, mera casualidade de datas sem significado maior, mas sim porque, a partir da posse dos eleitos, passa a incidir outro ordenamento jurídico, diverso do eleitoral, a regular o exercício dos mandatos eletivos e as demais relações advindas do pleno gozo dos direitos políticos das pessoas, eleitos e não-eleitos. Cessa, aqui, **a princípio**, a competência da Justiça Eleitoral e de seus órgãos para o julgamento das controvérsias que, direta ou indiretamente, digam com matéria relacionada com as candidaturas, com o pleito e com seus resultados.

Delimitado o período, vê-se que todos os principais institutos das quatro grandes fases do processo eleitoral (27) ficaram situados dentro dele, como é natural, mais adequado, mais

aconselhável e mais científico. Na ordem cronológica em que cada um deles surge no processo eleitoral (ou pode surgir), teríamos:

PRINCIPAIS INSTITUTOS JURÍDICOS

4.2.3.1. Desincompatibilização: Pesquisas eleitorais: registro e divulgação. Saída tempestiva de cargo ou função pública, ou de empresa privada que tenha vínculo com o poder público. Formalização das desincompatibilizações e/ou renúncias. Comprovação das desincompatibilizações e/ou renúncias. Propaganda eleitoral antecipada.

Principais datas: 5 de abril e 5 de junho.

4.2.3.3. Convenção Partidária: Possibilidade de coligação. Escolha de novos candidatos. Candidatos natos. Número de candidato por partido ou coligação. Vaga dos sexos. Lavratura das atas. Propaganda eleitoral antecipada.

Principais datas: 10 a 30 de junho.

4.2.3.4. Registro das Candidaturas: Documentos para o registro. Condições de elegibilidade. Inelegibilidades. Pedido de registro. Impugnação de candidatura de adversário: ajuizamento de AI/PRC. Defesa de registro. Decisão judicial e recurso. Abusos eleitorais: ajuizamento da Investigação Judicial Eleitoral - IJE. Decisão judicial e recurso ao TSE. Propaganda eleitoral antecipada. Substituição de candidatos.

Principais datas: 5 e 7 de julho e 23 de agosto.

4.2.3.5. Propaganda Eleitoral: Início do período da propaganda eleitoral. Propaganda eleitoral lícita, irregular e criminosa. Propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. Propaganda eleitoral na imprensa. Propaganda por “outdoors”. Comitê financeiro. Arrecadação de recursos. Controle dos gastos com a propaganda eleitoral. Direito de resposta: pedido e defesa. Ajuizamento de IJE. Debates de candidatos. Decisão judicial e recurso.

Principais datas: 6 e 19 de julho e 20 de agosto.

4.2.3.6. Votação em 1º Turno: Exercício do direito de voto. Voto eletrônico e voto manual. Fiscalização da votação pelos partidos políticos. Imunidades eleitorais de candidatos. Fim do período de propaganda eleitoral. Propaganda eleitoral permitida no dia da votação em 1º turno. Medidas judiciais eleitorais de urgência contra os adversários e para garantir direitos perecíveis. Defesas urgentes. Decisões judiciais e recursos.

Principal data: primeiro domingo de outubro.

4.2.3.7. Apuração do 1º Turno (Totalização dos Votos): Fiscalização da apuração pelos partidos políticos. Acompanhamento da totalização de votos. Divulgação dos resultados. Medidas judiciais eleitorais de urgência. Decisões judiciais e recursos. Prestação de contas.

Principais datas: 11 e 19 de outubro.

4.2.3.8. Votação em 2º Turno: Exercício do direito de voto. Voto eletrônico e voto manual. Fiscalização da votação pelos partidos políticos. Imunidades eleitorais de candidatos. Propaganda eleitoral permitida no dia da votação em 2º turno. Atuação da equipe de propaganda. Medidas judiciais eleitorais de urgência contra os adversários e para garantir direitos perecíveis. Defesas urgentes. Apuração do 2º Turno: totalização dos votos. Fiscalização da apuração pelos partidos políticos. Acompanhamento da totalização de votos. Divulgação dos resultados. Medidas judiciais eleitorais de urgência. Decisões judiciais e recursos. Prestação de contas.

Principais datas: 11, 19 e 27 de outubro e 5, 6, 14 e 26 de novembro.

4.2.3.9. Diplomação: Solenidade de diplomação. Outorga do diploma a eleitos e suplentes. Recusa à outorga de diploma. Medidas judiciais eleitorais de urgência para a garantia do recebimento do diploma. Defesa do diploma. Recurso Contra a Diplomação - RCD dos adversários. Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME: propositura e defesa. Decisões judiciais e recursos.

Principais datas: 19 e 22 de dezembro e 3 de janeiro.

4.2.3.10. Posse dos Candidatos Eleitos: Solenidade de posse. Medidas judiciais de urgência para a garantia da posse. Defesa da posse. Impugnação da posse dos adversários. Decisão judicial e recurso.

Principais datas: 1º e 31 de janeiro e 1º de fevereiro.

Em resumo, a partir daqui, não se deve mais falar em candidatos, mas sim em eleitos, suplentes e não-eleitos. Terminada a eleição, e, mais do que ela, o próprio “processo

eleitoral”, falar-se-á, a partir de agora, em exercício do mandato eletivo e em exercício dos direitos políticos. A propaganda eleitoral já de há muito estará cessada. Haverá lugar, novamente, nos espaços da mídia, para a propaganda partidária, com seu regramento jurídico próprio e diverso do daquela. **(28)** As coligações, que agruparam e sustentaram as candidaturas, perderão grande parcela da importância que até aqui tiveram, dando lugar às bancadas e aos blocos parlamentares nas casas legislativas.

É aqui que, para nós, passa a vigorar, tomando relevo e importância, o Direito Parlamentar, ramo do Direito Público ainda não formalmente existente entre nós. Infelizmente, não goza ele, ainda, de autonomia legislativa, didática e nem doutrinária. Inevitavelmente, a nosso sentir, os autores tratam os temas que lhe seriam afetos como se pertencentes ao âmbito do Direito Eleitoral ou do próprio Direito Constitucional, o que não nos soa como adequado.

5. A VIGÊNCIA DE ORDENAMENTO JURÍDICO DIVERSO

A posse dos eleitos pressupõe, “de jure”, o fim do processo eleitoral e seus incidentes. É de se ter por certo que até a posse todas as medidas processuais eleitorais relacionadas às candidaturas, ao pleito e a seus resultados, já foram aforadas e, inclusive, até julgadas. Mesmo que existam, ainda, pendentes de trânsito em julgado algumas situações, verdade é que o advento da posse, cujo império é de ordem constitucional, erege como ato jurídico perfeito o que já se decidiu em matéria eleitoral. Eventualmente, poderemos ter até coisa julgada, e, inclusive, direito adquirido.

A realidade tem mostrado que, ano após ano, ao se chegar na época da posse já está findo, e com sucesso, o processo eleitoral e a matéria que lhe é afeta. O que resta pendente de julgamento é, invariavelmente, um mínimo de situações que nem de longe inviabiliza que se decrete o fim dos velhos mandatos e o início dos novos mandatos eletivos. Mesmo que assim não fosse, verdade é que por terem os mandatos eletivos durações certas, previstas na Constituição Federal, por mais incompleta que tenha sido a prestação jurisdicional no processo eleitoral, e por mais provisória que seja a leitura do resultado das urnas, a data da posse serve para marcar, de vez, o marco final ou terminativo do processo eleitoral. E assim é porque, com a posse, e a partir dela, passam a incidir regras jurídicas diversas, cogentes e impositivas, inafastáveis a qualquer pretexto e que mudam a realidade que até então se vivia. Essas regras são capazes o bastante até para tirar do mundo do Direito Eleitoral a solução final para algumas situações novas que, se ocorridas antes da posse, nele estariam situadas. Ou para dar solução a situação ou fatos antigos que, mesmo criadas ou ocorridas ao tempo do processo eleitoral, não ficaram solucionados em definitivo antes da posse dos eleitos. Como exemplo dessas situações, temos a questão da sucessão nos mandatos eletivos, relativamente às eleições majoritárias, decorrente de fatos como a morte, a renúncia, a decretação de inelegibilidade, etc. Para nós, ela sempre se dará pelas vias de direito outro que não o eleitoral, salvo em duas únicas situações: a) quando for o caso em que a lei indicar a necessidade de se fazer nova eleição; e, b) quando a lei, expressamente, autorizar o chamamento do segundo mais votado. **(29)**

O ordenamento jurídico diverso a que nos referimos é de ordem constitucional “stricto sensu”, pois é a Constituição Federal e as constituições dos Estados que: 1) definem o início e o término dos mandatos eletivos; e, 2) impõem que, em caso de impedimento ou vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República - ou de Governador e Vice-Governador -, devem ser chamadas ao exercício as autoridades também indicadas nesses textos. Na esfera municipal, com idêntica solução, a sucessão consta das respectivas leis orgânicas, que nada mais são do que as constituições dos Municípios. **(30)**

6. CONCLUSÕES

Nunca tivemos a veleidade de querer esgotar tema tão complexo e vasto com estas poucas páginas. Sabemos que muito árdua é a tarefa de encontrar balizamentos sólidos o suficiente para serem eleitos como marco, inicial ou final, de qualquer período que englobe institutos jurídicos, mormente os de natureza eleitoral. A dificuldade - como se sabe - reside na relatividade das datas, na amplitude teórica e prática dos institutos, na complexidade da vida de relação e, basicamente, na máxima, tanto universal como correta, de que “os fatos correm à dianteira das normas”.

Mesmo assim, a nossa posição - que aqui vai declinada com a nota de que está sujeita à reavaliação quando a nós chegar outro estudo melhor, e que melhor e com base mais sólida conclua de modo diverso - é no sentido de que **“o processo eleitoral, também denominado ‘microprocesso eleitoral’, se inicia com o prazo limite para a desincompatibilização ou renúncia, para quem deseja se candidatar, terminando no último dia do calendário civil do ano da eleição, véspera da posse dos eleitos”**.

Assim sendo, algumas conclusões podem ser desde logo enumeradas, enquanto conseqüências do período que no tempo aqui se delimitou, sem prejuízo de outras que só virão à medida em que ocorrerem os respectivos fatos.

A saber:

6.1. Os institutos jurídicos ocorridos antes dos seis meses anteriores ao pleito (de que são exemplos clássicos a necessidade de terem os futuros candidatos filiação partidária e domicílio eleitoral pelo mínimo de um ano; o dever de registro dos estatutos do partido, um ano antes do pleito, no TSE, visando à participação nas eleições; o registro das pesquisas de opinião na Justiça Eleitoral a partir de 1º de janeiro do ano da eleição; a necessidade de ajuizamento de ação tendente a elidir eventual inelegibilidade decorrente do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/90, no prazo previsto na Súmula 1 do TSE; a realização de prévias partidárias; a figura, cada vez mais comum, dos pré-candidatos, etc.) situam-se na “fase preparatória” do processo eleitoral, em *lato sensu*. Reconhece-se neles, apenas, um indicativo da intenção de concorrer, sem força, contudo, para desencadear a campanha ou o processo eleitoral em termos próprios.

6.2. Está esgotada a validade da máxima sustentada há anos de que com a diplomação do pleito e de seus resultados termina a competência da Justiça Eleitoral para as questões relacionadas com o processo eleitoral.

6.3. A não ser por uma mesmice hoje sem sentido - como no passado tampouco havia - e ao nosso apego injustificado a uma prática antiga que a falta de uma inquietação jurídica mais criadora insiste em manter, algumas controvérsias nascidas de institutos ocorridos dentro do processo eleitoral com as raias aqui delimitadas devem ser aforadas na Justiça Eleitoral, em absoluto detrimento da competência da Justiça Comum para delas conhecer e julgar. E isso pode ser feito desde já, mesmo tendo ocorrido a posse dos eleitos e com o ordenamento legislativo hoje vigente, sem a menor necessidade de edição de novos textos legais a disciplinar essas matérias.
(31)

6.4. O art. 36, caput, da Lei das Eleições, é regra de aplicabilidade e eficácia relativa (no tempo), e não absoluta, só podendo ser impostas as suas sanções quando a ação do agente se situar dentro do processo eleitoral aqui limitado, e antes da data prevista para o exercício da propaganda lícita, sem prejuízo do devido processo legal e da ampla defesa. A defesa do Estado para comportamentos nefastos que vierem a ocorrer fora destes limites temporais haverá de ser de outra ordem e natureza, e diversa deverá ser, também, a função social de eventual apenamento.

6.5. O “processo eleitoral” de que nos fala o art. 16 da Constituição Federal não é outro senão o período aqui delimitado, podendo a lei nova com vigência anterior a um ano alterar qualquer instituto jurídico situado fora dele, e, se dentro dele, todo e qualquer instituto que não se relacione com o Princípio Iguatário, vigente entre os candidatos, partidos políticos e coligações.

Notas:

(1) - Emenda Constitucional nº 4, de 14 de setembro de 1993, tinha a seguinte redação: “Artigo único. O art. 16 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: *Art. 16 – A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até 1 (um) ano da data de sua vigência.*”

(2) - A Investigação Judicial Eleitoral – IJE está prevista nos arts. 19 e 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 – Lei das Inelegibilidades.

(3) - Hoje, a propaganda eleitoral paga começa, licitamente, a partir do dia 5 de julho do ano da eleição, à luz do art. 36, caput, da Lei das Eleições.

(4) - Hoje, a arrecadação de recursos para as campanhas eleitorais pode começar, licitamente, a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos, conforme o art. 19, § 3º, da Lei das Eleições.

(5) - A data limite para a transferência do eleitor que quer se candidatar em nova circunscrição é aquela ditada pela regra do domicílio eleitoral do candidato (LE, art. 9º, caput) **mais** a ditada pela regra prevista para a transferência (CE, art. 55, § 1º, III). Ela seria, então, de, no mínimo, 1 ano e 3 meses antes do novo pleito.

(6) - O Princípio da Universalidade aqui referido é aquele que obriga a data escolhida a ser o prazo mais geral possível, se referindo a todas as fases e institutos do processo eleitoral e se relacionando a todos os protagonistas do pleito, quer sejam os eleitores, os candidatos os partidos políticos, as coligações e até os órgãos da Justiça Eleitoral. Esse princípio se opõe a datas específicas e próprias a certos candidatos ou fatos, e que se referem a situações concretas e a hipóteses de alcance limitado dentro do processo eleitoral.

(7) – “O art. 16 não impediu a edição de sucessivas leis eleitorais, destinadas a regular os respectivos pleitos. Não gerou, assim, uma estabilidade absoluta para o processo eleitoral. É de se reconhecer, porém, que significa, na prática, uma segurança mínima para o processo e para a igualdade entre partidos e candidatos que nele deve imperar. Hoje, sob a ótica legislativa, graças ao Princípio da Anualidade, o ordenamento positivo eleitoral é o mais democrático da ordem jurídica e o que mais desfruta de estabilidade. A lei eleitoral é uma das poucas –senão a única- que tem data certa para ser editada, jamais tomando de assalto, de sobressalto ou de surpresa os seus destinatários. A par de poder haver, com o princípio, uma preparação mínima de parte dos partidos e da sociedade para aguardar a sua edição, uma vez publicada a lei eleitoral, há um ano (no mínimo) de prazo para que os interessados a conheçam, a ela se adaptem e para que dela possam extrair a melhor mensagem do que ela proíbe ou do que ela permite.” In, **Joel J. Cândido, “Inelegibilidades no Direito Brasileiro”, Edipro, Bauru, SP, 1999, pág. 18.**

(8) - A última eleição realizada em ano ímpar, até agora, foi em 3 de outubro de 1989, um ano após a entrada em vigor da atual Constituição Federal de 1988. Nesse pleito, foi eleito Presidente da República o Sr. Fernando Affonso Collor de Mello, e, como Vice-Presidente, o Sr. Itamar Franco.

(9) – Há outros exemplos de prazos de seis meses: LC nº 64/90, art. 1º, II, III, IV, V, VI e VII e § 1º.

(10) - O uso do poder de polícia, nesses casos, implicaria, em essência, em se determinar ao eleitor, candidato, partido político ou coligação por ela responsável a retirada da propaganda eleitoral considerada abusiva, repondo o local a seu “*status quo*” anterior.

(11) – Referimo-nos, por exemplo, a uma propaganda eleitoral realizada em dezembro de 2000, julho ou novembro de 2001, visando ao pleito de outubro de 2002.

(12) – A se ter como razoável punir o autor de uma propaganda eleitoral feita em fevereiro de 2002, por exemplo, visando à eleição que se realizará em outubro desse ano, é descabida a punição de outra realizada em dezembro de 2000, tendo por escopo o mesmo pleito, embora ambas, em tese, tenham ofendido o art. 36, caput, da Lei das Eleições.

(13) - Exemplos desses institutos: a fixação do domicílio eleitoral e da filiação partidária pelo seu prazo mínimo legal; a data limite para a transferência de eleitores; as desincompatibilizações e as renúncias pelo prazo mínimo legal e, inclusive, as prévias nos partidos políticos, prática saudável cada vez mais usada pelas agremiações partidárias. Estes institutos, ou, pelo menos, alguns deles, inserem-se, por óbvio, dentro do que se convencionou chamar de microprocesso eleitoral.

(14) – Talvez já seja conhecida a nossa crítica a essa coincidência de datas. Veja-se **Joel J. Cândido**, “**Direito Eleitoral Brasileiro**”, **Edipro, 9ª ed., Bauru, SP, 2001, pág. 437-439.**

(15) – Sobre a figura dos “candidatos natos” veja-se, também, a nossa crítica: “A figura dos candidatos “natos” ou “biônicos” não nos é simpática. Enfraquece as convenções, que são o órgão democrático de deliberação partidária. A nosso sentir, é um mau uso das prerrogativas inerentes à autonomia de organização e funcionamento dos partidos políticos, asseguradas no art. 17, § 1º, da Constituição Federal, pelo legislador, após a edição da nova Carta Constitucional de 1988. Limita o direito dos demais filiados. Quebra, por evidente discriminação, o princípio da igualdade partidária. Dificulta a oxigenação das bancadas, o expurgo do mau parlamentar, assim como a admissão e ascensão de eventual candidato com boa proposta e com possibilidade de efetivo sucesso nas urnas.” In, “**Direito Eleitoral Brasileiro**”, **idem, ibidem, pág. 384.**

(16) – Considerando o pleito de 6 de outubro de 2002 (primeiro domingo desse mês), a data por nós eleita seria de 5 de abril de 2002, exatamente seis meses antes dessas eleições.

(17) – A legislação atual prevê segundo turno nas eleições para Presidente da República, para Governador em todos os Estados e no Distrito Federal, e, também, para Prefeito Municipal nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores. Sem embargo, tramitam no Congresso Nacional várias intenções legislativas no sentido de alterar ou extinguir o instituto do segundo turno nas eleições brasileiras.

(18) – Para nós, o suplente tem um “direito expectativo gerador” ao mandato eletivo e, como tal, pode - e deve, se for o caso - ser sujeito passivo da relação jurídico-processual da IJE, do Recurso Contra a Diplomação - RCD e da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo - AIME, tal como o titular eleito.

(19) – Para as eleições de 2002, conforme seu Calendário Eleitoral, a data limite para a prestação de contas é o dia 5/11 para o primeiro e 26/11/2002 para o segundo turno das eleições.

(20) – Vide, nesta parte, o art. 22, XIV e XV, da Lei das Inelegibilidades.

(21) – Temos como já conhecida a nossa posição quanto ao prazo limite para o julgamento da IJE após as eleições, há anos doutrinariamente sustentada, e que é no sentido de que: a) em relação a candidatos eleitos, vai só até o 15º dia após a diplomação; b) em relação a quem não foi eleito, ou a quem não concorreu, poder ser julgada até 3 anos após os fatos que a desencadearam.

(22) – Vide **Joel J. Cândido**, “**Direito Eleitoral Brasileiro**”, **9ª ed., Bauru, SP, 2001, pág. 224.**

(23) – In, “**Ação de Impugnação de Mandato Eletivo**”, **Edipro, Bauru, SP, 1996, pág. 51.**

(24) – Indicamos o extravio e o erro material em sua confecção como exemplos bons o bastante para ensejar a emissão de um novo diploma a um eventual interessado.

(25) – Exemplo típico de possibilidade de expedição tardia do diploma consta do art. 29, § 2º, da Lei das Eleições. Como o que deve ser ali sobrestado é o diploma, e não a diplomação, uma vez prestadas as contas da campanha o eleito passa a fazer jus ao diploma. Este, então, deverá ser expedido para que ele possa tomar posse no mandato eletivo para o qual foi eleito. Quanto à redação desse artigo, grosseiramente confundindo diplomação com diploma, vide **Joel J. Cândido**, “**Direito Eleitoral Brasileiro**”, **9ª ed., Edipro, Bauru, SP, 2001, pág. 424-425. O magistério de Pedro Henrique Távora Niess, por nós citado, está em “Ação de Impugnação de Mandato Eletivo”, Edipro, Bauru, SP, 1996, pág. 51.**

(26) - Recorde-se que, a nosso entender, o processo eleitoral começa, exatamente, com “a data de maior prazo para a desincompatibilização ou a renúncia para quem quer se candidatar”. Assim, na prática, considerando as eleições de 2002, teríamos: início do processo eleitoral em 5 de abril; e, seu término, em 31 de dezembro de 2002.

(27) – As quatro grandes fases do processo eleitoral “stricto sensu” são as seguintes: preparatória, votação, totalização (ex-escrutínio) e diplomação. Hoje, com o voto plenamente computadorizado, é possível se falar em apenas três fases, linguajar mais moderno e mais consentâneo com os novos tempos, a saber: preparatória, votação/totalização e diplomação.

(28) - Vide a Lei nº 9.096, de 19.9.95 – Lei dos Partidos Políticos (LPP), arts. 45 a 49.

(29) – Da primeira exceção, vide os arts. 56, § 2º e 81 da Constituição Federal. Da segunda, vide o art. 77, § 4º, também da Carta Magna. Não nos parece e minimamente concebível que, fora das hipóteses expressamente previstas na Constituição Federal, se chame o segundo mais votado para assumir o cargo executivo quando, por qualquer razão, no exercício do mandato eletivo, não puderem continuar o titular e seu vice. Não se pode deixar de lamentar que, com tanta facilidade, se materialize desprezo, pura e simples, a ordenamento jurídico constitucional. Todavia, tudo indica que, no momento, neste País, contra o nosso voto, esta passa a ser a preferência dos tribunais.

(30) – Quanto à duração dos mandatos eletivos, vide os arts. 82; 46 § 2º, 28, caput e 29, I, da Constituição Federal. Relativamente à data das posses, temos: Presidente, Vice-Presidente da República, Governadores, Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, arts. 82 e 28; dos Senadores, art. 57, § 4º, e dos Prefeitos Municipais, art. 29, III, todos da Constituição Federal. Finalmente, dos Deputados Federais, Estaduais, Distritais e Vereadores, as datas são aquelas previstas nas respectivas constituições e leis orgânicas, observado o art. 4º, § 4º, do ADCT da Constituição Federal. No que concerne a quem deve suceder ou substituir o titular em caso de impedimento ou vacância, vide o art. 80 da Constituição Federal e seus análogos nas respectivas constituições estaduais, na Lei Orgânica do Distrito Federal e nas leis orgânicas dos respectivos Municípios.

(31) – São exemplos dessas lides, entre outras: a) a discussão acerca do preenchimento das cadeiras então ocupadas por filiados de um partido político que, no curso do mandato eletivo, trocaram de sigla; b) a controvérsia entre suplentes para obtenção de cadeira eventualmente vaga; c) a discussão relativa ao número de cadeiras nos parlamentos, sua eventual diminuição ou aumento, e a conseqüente redefinição de seus titulares e suplentes; d) toda e qualquer lide relativa à fidelidade e disciplina partidária em que for agente filiado já escolhido em convenção para concorrer ou quando envolver titular ou suplente de mandato eletivo.

* Advogado especializado em Direito Eleitoral e Partidário. Conferencista nacional e autor. Sócio Fundador e ex-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral – IBRADE.

O DEVER DE PRESTAR CONTAS À JUSTIÇA ELEITORAL

Yvette Bezerra Guerreiro Maia
Técnico Judiciário do TRE/RN

PREÂMBULO: 1- Introdução; 2 - Prestação de contas à Justiça Eleitoral- quem, quando e onde; 2.1- Contas partidárias-partidos políticos; 2.2 - Contas de campanhas eleitorais; 2.2.1- Comitê financeiro; 2.2.2 - Candidatos; 3 - Aprovação e rejeição das contas; 4 - Conclusão; 5 - Referências bibliográficas.

1 – INTRODUÇÃO

Partindo da premissa de que parcela significativa das falhas e intempestividades verificadas nas prestações de contas de partidos políticos, candidatos e comitês financeiros enviadas à Justiça Eleitoral, decorrem da falta de conhecimento das normas em vigor, almeja este breve estudo trazer em uma linguagem mais coloquial ou mais clara acerca de quem, quando, onde e a obrigatoriedade de prestar contas à Justiça Eleitoral.

Inicialmente, a fonte do presente trabalho tem o seu ponto de partida na nossa Lei Maior, que evidencia os pilares norteadores do dever de prestar contas através do art. 70, parágrafo único, ao estabelecer que *“prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, guarde, gereencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.”*

Com o advento da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, a omissão no dever de prestar contas passou a ser caracterizada como ato de improbidade, ao dispor no art. 11, inciso IV, o seguinte:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

VI – deixar de prestar contas quando obrigado a fazê-lo.”

Neste diapasão, o dever de prestar contas é uma obrigação, antes de tudo constitucional, de quem trabalha ou esteja na iminência de receber recursos públicos, assim entendidos os que provêm do Erário.

2 – PRESTAÇÃO DE CONTAS À JUSTIÇA ELEITORAL – QUEM QUANDO E ONDE

2.1 – CONTAS PARTIDÁRIAS – PARTIDOS POLÍTICOS

A Constituição Federal, em seu art. 17, prevê expressamente a necessidade dos Partidos Políticos de prestarem contas à Justiça Eleitoral, assim dispondo:

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

(...)

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;”

Desse modo, e como se infere do texto constitucional acima transcrito, vislumbra-se a obrigação dos partidos políticos de prestarem contas à Justiça Eleitoral.

A partir da vigência da Lei dos Partidos Políticos nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, onde estão regulamentados os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, encontram-se inseridas normas de procedimentos de fiscalização financeira e contábil, do Fundo Partidário, bem como da prestação de contas dos partidos e das despesas de campanha eleitoral.

Precisamente em seu art. 34, constata-se a regulamentação da prestação de contas, senão vejamos:

“Art. 34. A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a escrituração contábil e a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e recursos aplicados nas campanhas eleitorais,...”

Convém ressaltar que se depreende da elucidada norma infraconstitucional ser o partido político pessoa jurídica de direito privado, conforme dispõe o seu art. 1º, mas exercendo funções de relevante interesse público em relação ao equilíbrio do exercício do poder pelo sistema de representação. Essa condição justifica o recebimento das quotas do Fundo Partidário, sedimentado no art. 17, § 3º da Carta Maior, o que enseja a manter escrituração contábil de suas receitas e despesas que devem ser revestidas de formalidades capazes de assegurar sua exatidão, mesmo sendo o partido político ente sem finalidade lucrativa.

O fato de o artigo 1º da referida lei ter atribuído aos partidos políticos a natureza de pessoa jurídica de direito privado em nada influi sobre seu dever constitucional de prestar contas. De direito privado também são as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas. Todos esses entes, como bem se sabe, prestam contas.

Os Partidos Políticos recebem ingressos do Fundo Partidário, composto de recursos que advêm das multas e penalidades pecuniárias aplicadas de acordo com o disposto no Código Eleitoral e nas leis conexas, dos recursos de caráter permanente ou eventual destinados por lei, e de doações efetuadas mediante depósito bancário, por pessoa física ou jurídica.

Por oportuno, cabe transcrever entendimento de PINTO FERREIRA sobre as finanças e contabilidade dos partidos, assim vejamos: “*Os partidos políticos necessitam de recursos para sua existência e o financiamento das campanhas políticas....E Também, de outro lado, necessário conter os gastos exagerados dos partidos e o abuso do poder econômico.*” (In Manual Prático de Direito Eleitoral. São Paulo: Saraiva, 1973, p.114)

Assim, incumbe à Justiça Eleitoral, além de exercer a fiscalização sobre a escrituração contábil dos partidos políticos, analisar as prestações de contas, averiguando se refletem de maneira adequada a movimentação financeira anual, bem como a aplicação dos recursos nas campanhas eleitorais.

Os partidos políticos têm o dever de prestar contas à Justiça Eleitoral, ao término de cada exercício financeiro correspondente a movimentação de recursos, financeiros ou não, realizados no decorrer de um ano.

Urge esclarecer que a esse dever permanente e periódico que o Partido Político possui perante à Justiça Eleitoral – prestação de contas anual – está disciplinado pela Lei dos Partidos Políticos de nº 9.096/95, bem como pela Resolução nº 19.768, de 17 de dezembro de 1996, do Tribunal Superior Eleitoral.

A data-limite para a apresentação da prestação de contas anual dos partidos políticos é o dia 30 de abril do ano subseqüente ao exercício financeiro a ser analisado, isto é, a movimentação a ser elucidada deve compreender o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano.

De acordo com o órgão partidário, o envio da prestação de contas exigida, a competência para conhecer e julgá-las será dos Juízes Eleitorais quando se tratar de Órgãos e eleições municipais; dos Tribunais Regionais Eleitorais, quando se tratar de Órgãos e eleições estaduais; e do Tribunal Superior Eleitoral, quando se tratar de Órgão nacional e eleições presidenciais. No entanto, tratando-se de ano eletivo, os partidos políticos estão submetidos a mais uma obrigação em prestar contas perante a Justiça Eleitoral.

A Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95) prevê que em se tratando de ano eleitoral deve haver o envio de balancetes mensais durante os 04 (quatro) meses anteriores e os 02 (dois) meses posteriores ao pleito. Sendo assim, entre os meses de junho a dezembro, deverão ser apresentados 07 (sete) balancetes à Justiça Eleitoral (TSE, TRE's ou Juízes Eleitorais), no intuito de serem publicados na imprensa oficial e, na sua falta, no Cartório Eleitoral.

Dessa forma, fica viabilizada a publicidade da origem das receitas e destinação das despesas correspondentes aos recursos públicos do Fundo Partidário, demonstrando, principalmente, a sua utilização, ou não. Como também, tornou-se possível o controle do disposto nos incisos I e IV do art. 44 da versada Lei, isto é, a observância dos limites estabelecidos para os gastos com a manutenção das sedes e serviços, bem como, com pessoal (20%) e a criação de instituto ou fundação que específica.

É de bom alvitre evidenciar que a Resolução nº. 19.768/TSE, disciplinadora da prestação de contas dos partidos políticos e do fundo especial de assistência financeira aos Partidos Políticos, dispõe que o aludido instrumento contábil acima elucidado (balancete) deve ser encaminhado à Justiça Eleitoral até o 15º (décimo quinto) dia posterior ao mês que corresponder ao período exigido (art. 3º, V, "c").

Isto posto, resta claro que o primeiro balancete a ser apresentado pelo partido político, **em ano eleitoral**, será o correspondente ao mês de junho e que poderá ser remetido até a data-limite de 15 de julho. Por sua vez, o do mês de julho será enviado até 15 de agosto, e assim sucessivamente, quando estará finalizada tal obrigação em 15 de janeiro, posto ser esta a data-limite para o último mês, que é dezembro.

2.2 – CONTAS DE CAMPANHAS ELEITORAIS

2.2.1 – COMITÊ FINANCEIRO

Com as eleições do ano de 1994, foi editada a Lei nº 8.713/93, a qual criou os Bônus Eleitorais, a serem emitidos pelo Governo Federal e adotados como instrumentos de transparência do processo eleitoral. Sendo assim, a finalidade do bônus era possibilitar o controle da União sobre a entrada no caixa dos partidos políticos.

No intuito de evitar o excesso do abuso do poder econômico, a elucidada Lei criou os Comitês Financeiros com o fim de arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas eleitorais, substituindo, desta forma, os antigos Comitês Partidários e Interpartidários, previstos na legislação derrogada e que se encarregavam de fiscalizar a aplicação dos recursos obtidos pelos partidos para as campanhas dos seus candidatos.

Hodiernamente, os Comitês Financeiros são constituídos até 10 (dez) dias úteis após a escolha dos candidatos em convenção, prevendo a norma que deve haver a vinculação a cada uma das eleições (majoritária ou proporcional) para as quais o partido apresente candidato próprio. Dessa forma, caso um determinado partido apresente apenas 01 (um) candidato para concorrer ao pleito e que esteja coligado, necessariamente deverá ser constituído o seu comitê financeiro distinto dos demais partidos que fazem parte da coligação.

Cabe ressaltar que, em se tratando de eleição presidencial, é obrigatória a criação de Comitê Nacional e facultativa a de Comitês nos Estados e no Distrito Federal.

É salutar informar que a norma regulamentadora das Eleições é a Lei nº 9.504/97, assim como Resolução a ser editada pelo Tribunal Superior Eleitoral, voltada especificamente ao pleito, que apresentará instruções sobre arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e prestações de contas.

Torna-se oportuno transcrever o *caput* do artigo 19, da Lei 9.504/97 – Lei das Eleições:

*“Art. 19. Até dez dias úteis após a escolha de seus candidatos em convenção, o **partido constituirá comitês financeiros**, com a finalidade de arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas eleitorais.”* (Grifos acrescentados)

Após a transcrição acima, evidencia-se que cabe ao partido político providenciar a constituição do seu comitê financeiro. Assim, não há que se falar em prestação de contas de coligação, posto estar prevista a prerrogativa de constituição de comitês aos partidos e não a coligações partidárias.

Quanto à obrigatoriedade de registro desses comitês junto à Justiça Eleitoral, cabe ao Comitê nacional o registro no Tribunal Superior Eleitoral, os Comitês estaduais e distrital são registrados nos Tribunais Regionais Eleitorais e, por fim, os Comitês municipais nos Juízos Eleitorais das respectivas Zonas.

A competência para conhecer e julgar essas prestações de contas das eleições municipais é do Juiz Eleitoral da respectiva zona, ou , havendo mais de um, daquele indicado pelo Tribunal Regional Eleitoral. Nos anos de eleições gerais, no próprio TRE, e nas presidenciais, o Tribunal Superior Eleitoral.

Os Comitês deverão encaminhar à Justiça Eleitoral, até o 30º (trigésimo) dia posterior à realização das eleições, as prestações de contas dos candidatos às eleições proporcionais que optarem por prestar por seu intermédio e dos candidatos às eleições majoritárias, como também as do próprio Comitê prevista na Lei de Eleições nº 9.504/97, precisamente em seu art. 29, inciso III.

Entrementes, tratando-se, porventura, de um segundo turno, as prestações de contas dos candidatos a eleição majoritária e a do respectivo comitê financeiro deverão ser apresentadas no prazo de 30 (trinta) dias após a realização dessa segunda eleição.

2.2.2 – CANDIDATOS

Além dos partidos políticos e comitês financeiros, os candidatos que concorrem a cargos eletivos em anos eleitorais estão submetidos a apresentar suas prestações de contas à Justiça Eleitoral, demonstrando os recursos arrecadados e os gastos efetuados.

Mister esclarecer que além das normas disciplinadoras da matéria em evidência e já mencionadas alhures (Lei dos Partidos Políticos nº 9.096/95 , Lei das Eleições nº 9.504/97 e a Resolução 19.768/96), a cada pleito eleitoral o Tribunal Superior Eleitoral acrescenta procedimentos esclarecedores, através da expedição de Resolução específica, com o propósito de haver uma maior eficiência na fiscalização das prestações de contas de partidos, comitês e candidatos.

Isto posto, cada candidato deverá buscar, antecipadamente, a norma (Resolução) regente para aquele pleito eleitoral, como forma de ter conhecimento dos procedimentos a serem adotados, juntamente com os demonstrativos e informações que deverão integrar sua prestação de contas a ser enviada à Justiça Eleitoral.

Deverão ser remetidas as prestações para conhecimento e julgamento ao Juiz Eleitoral da Zona, indicado para tal pelo TRE, quando se tratar de eleições municipais. No caso de eleições gerais, será o TRE o Órgão responsável e, nas presidenciais, o Egrégio Tribunal Superior Eleitoral.

Assim como os comitês, os candidatos deverão encaminhar suas prestações até o 30º (trigésimo) dia posterior à realização das eleições suas prestações. Contudo, tratando-se de candidatos às eleições majoritárias, necessariamente, deverão ser as mesmas enviadas por intermédio do comitê financeiro. Ao passo que, para os candidatos que concorrem às eleições proporcionais, está facultado esta remessa à Justiça Eleitoral, via comitê financeiro.

Em havendo o segundo turno para eleição majoritária, permanece o mesmo prazo de 30 (trinta) dias para o encaminhamento a partir da data aprazada para a sua realização.

Não se pode olvidar que as informações, os demonstrativos e os documentos necessários que deverão fazer parte das prestações de contas dos candidatos, e dos comitês financeiros dos partidos, estarão sempre elencados nos dispositivos constantes da Resolução expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Convém esclarecer que as prestações de contas, **ainda que sem movimentação**, devem ser apresentadas consoantes as normas e respectivas instruções pertinentes aos órgãos da Justiça Eleitoral.

3 – APROVAÇÃO E REJEIÇÃO DAS CONTAS

Os pontos aqui abordados têm como objetivo alcançar algumas das situações em que a Justiça Eleitoral, especificamente, o TRE/RN, vem se deparando com o

descumprimento da obrigação de prestar contas a este Órgão, onde muitas vezes decorrente da inércia daqueles que, provavelmente, não conhecem as normas específicas a observância do dever legal.

Entretanto, é de bom alvitre fazermos algumas considerações sobre o assunto em comento.

Registra-se, novamente, ser o Partido Político obrigado a prestar contas à Justiça Eleitoral, órgão competente para proceder à fiscalização financeira e contábil das prestações de contas pertencentes às agremiações partidárias. Ocorrendo o não cumprimento dessa obrigação, implica aos partidos penalidades que vão desde a proibição do recebimento das quotas do Fundo Partidário até o cancelamento do registro do partido, além de sanções impostas aos seus responsáveis.

No que diz respeito à rejeição dessas contas, permanecem possíveis somente as consequências previstas nos artigos 36 e 37 da Lei dos Partidos Políticos.

Dentre os recursos que compõem o Fundo Partidário, sobressaem-se aqueles advindos do Erário Público, fato que permite a Justiça Eleitoral verificar, a qualquer tempo sua aplicação, sem prejuízo da prestação de contas anual dos partidos políticos que recebem quotas de acordo com a sua bancada na Câmara.

O partido que, por intermédio do seu comitê financeiro, inobservar as normas inseridas na Lei nº 9.504/97 e nas instruções específicas do pleito eleitoral contidas em Resolução editada pelo Tribunal Superior Eleitoral, bem como tiver as contas de campanha de seu comitê desaprovadas, perderá direito ao recebimento da quota do fundo partidário.

Quanto às prestações de contas eleitorais de candidatos, em regra são aprovadas e analisadas sob o ponto de vista jurídico e contábil, não se apresentando como qualquer empecilho à validade de candidatura, eleição e posterior posse no cargo eletivo. Contudo, verifica-se exceção quando da inobservância do prazo previsto para o

encaminhamento das prestações de contas, que impede a diplomação dos eleitos, enquanto perdurar a não apresentação.

4 – CONCLUSÃO

Ao final do presente trabalho, depreende-se que, consoante as normas legais estatuídas, compete à Justiça Eleitoral fiscalizar o seu fiel cumprimento, através da devida apreciação das prestações de contas obrigatórias, alhures retratadas, e que, por vezes, não chegam a ser encaminhadas ou quando remetidas já se encontram extemporâneas.

A partir dos trabalhos de análise técnica desenvolvidos no âmbito da Coordenadoria de Controle Interno-TRE/RN (Eleições 1994 – Eleições 2000), entende-se ser absolutamente nula, em regra, a garantia de que as prestações de contas dos candidatos, como hoje se verificam, reflitam a realidade dos gastos de fato efetivados, vez que essas não se apresentam de forma transparente, mas de maneira turva.

Malgrado haver normas que disciplinem os procedimentos a serem realizados na apresentação das despesas e receitas, através das prestações de contas, é visível que os demonstrativos apresentados retratam um “faz de conta”.

Exemplificando, como compreender que um vereador eleito nas eleições/2000 possa ter dispendido um ínfimo valor de apenas R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) na cidade de Natal/RN, ou um deputado estadual, eleito no ano de 1998, uma despesa de campanha no Estado do Rio Grande do Norte da ordem de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)?

Diante desse quadro, é visível a presença do abuso de poder econômico, caracterizado pela utilização de recursos materiais (financeiros) em demasia e, portanto, não declarados. Tal situação leva a concluir pela existência, possivelmente, de um

“caixa dois”, como é chamada a movimentação financeira paralela (não contabilizada) de uma determinada empresa.

As circunstâncias ensejam a pensar, quem sabe, em ser viável a mudança do financiamento privado para o financiamento público de campanha, como já demonstrada a intenção consoante o projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional. Em sendo assim, permitiria um maior controle da corrupção eleitoral, considerando que deixaria de haver uma vinculação entre o candidato eleito e o empresariado financiador de campanhas, como também os gastos que, hoje, são excessivos, poderiam ser bem menores.

Nestas condições, é necessária uma maior fiscalização por parte do Ministério Público e da própria Sociedade Civil, considerando serem escassos os meios para se coibir esse abuso do poder econômico, enquanto não estiver vigente uma legislação mais rigorosa e exequível.

Contudo, tarefa das mais difíceis é a de tentar estabelecer, através de dispositivos legais, uma forma de neutralizar todos os meios e mecanismos de abuso de poder econômico, ocorridas de financiamento de Partidos ou candidatos ao arrepio das disposições legais ou instruções da Egrégia Corte Eleitoral disciplinadoras da matéria.

Enquanto não se apresentam novos procedimentos, cabe à Justiça Eleitoral fazer com que se cumpram os dispositivos legais vigentes quanto ao dever de prestar contas.

5 – BIBLIOGRAFIA

BISPO, José Sobrinho. **Comentários à lei orgânica dos Partidos políticos**. Brasília: Livraria Jurídica, 1996.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 9ª ed. rev. e atual. Bauru: EDIPRO, 2001.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de contas especial**. 1ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

MOREIRA, Marcelo Silva. **Eleições e abuso de poder**. Rio de Janeiro: AIDE, 1998.

NASCIMENTO, José Anderson. **Tópicos de direito eleitoral**. São Paulo: Ícone. 1998.