

**ISSN 16795547**



**JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAZONAS**

**Revista de**

**JURISPRUDÊNCIA**

**JURISPRUDÊNCIA**



**PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAZONAS**

**REVISTA DE  
JURISPRUDÊNCIA DO  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL  
DO AMAZONAS**

**ISSN 16795547**

© 2000 Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas

Av. Andre Araújo s/n - Aleixo  
CEP.: 69060-000 Manaus AM  
Telefones: (92) 3663-0860  
site: [www.tre-am.gov.br](http://www.tre-am.gov.br)

**Diretor Geral:** José Renato Frazão Crespo

**Diretora da Secretaria Judiciária:** Sylvia Rebeca Ribeiro Hortêncio

**Coordenador de Jurisprudência e Documentação:** Fued Cavalcante Semen Filho

**Seleção e Indexação dos Acórdãos**

Seção de Jurisprudência e Legislação: Gisleina Melo de Oliveira

**Organização e Normalização**

Seção de Biblioteca, Arquivo e Editoração: Marilza Moreira da Silva

Ano publicação: 2009

**Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos publicados pela revista são de inteira responsabilidade de seus autores.**

---

Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas. \_\_  
N. 1 (jan/dez 2000)- . \_\_Manaus : TRE-AM, 2000 -

Anual

ISSN 1679-5547

1. Direito Eleitoral – Periódicos 2. Jurisprudência – Amazonas – Brasil I.  
Amazonas. Tribunal Regional Eleitoral.

CDD 341.2805

## **COMPOSIÇÃO DA CORTE DO TRE/AM**

**Desembargador Ari Jorge Moutinho da Costa  
Presidente**

**Desembargadora Maria das Graças Pessoa Figueiredo  
Vice-Presidente e Corregedora**

**Doutor Elci Simões de Oliveira  
Magistrado**

**Doutora Joana dos Santos Meirelles  
Magistrada**

**Doutor Mário Augusto Marques da Costa  
Jurista**

**Doutor Francisco Maciel do Nascimento  
Jurista**

**Doutor Reginaldo Márcio Pereira  
Juiz Federal**

**Doutor Edmilson da Costa Barreiros Júnior  
Procurador Regional Eleitoral**

## **COMPOSIÇÃO DA SECRETARIA**

José Renato Frazão Crespo  
**Diretor-Geral**

Jander Assis Valente  
**Secretário de Tecnologia da Informação**

Luiz Carlos Gomes de Souza  
**Secretário de Gestão de Pessoas**

Pedro César da Silva Batista  
**Secretário de Administração, Orçamento e Finanças**

Sylvia Rebeca Ribeiro Hortêncio  
**Secretaria Judiciária**

## **SUMÁRIO**

---

|   |     |
|---|-----|
| <b>APRESENTAÇÃO .....</b>   | 07  |
| <br><b>DOUTRINA</b>   |     |
| A participação da minoria política na democracia representantiva<br>brasileira  |     |
| <b>Leland Barroso de Souza .....</b>  | 11  |
| A transparência no financiamento eleitoral: a situação brasileira   |     |
| <b>Bruno César Lorencini .....</b>  | 23  |
| A reeleição para um mandato subsequente no poder executivo municipal<br>interpretada pelo Tribunal Superior Eleitoral: o adeus à candidatura-<br>itinerante |     |
| <b>Nayana Shirado .....</b>   | 59  |
| <br><b>JURISPRUDÊNCIA</b>   |     |
| Acórdãos 2008 .....   | 95  |
| <b>ÍNDICE ALFABÉTICO .....</b>  | 203 |
| <b>ÍNDICE NUMÉRICO .....</b>  | 204 |

É com imensa satisfação que apresento ao público em geral, e particularmente aos abnegados estudiosos do Direito Eleitoral, mais uma edição da nossa **Revista de Jurisprudência**, cujo conteúdo traz a reprodução integral das decisões emanadas pelo Órgão Colegiado do Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas.

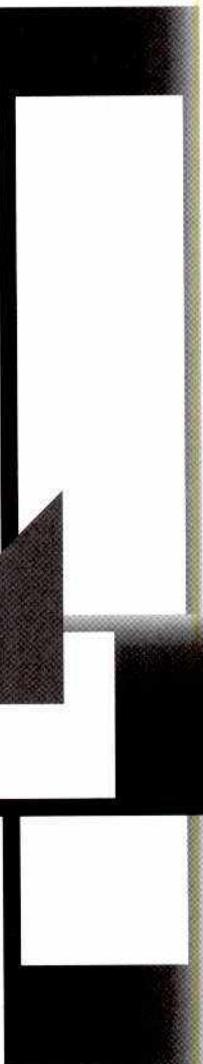
Como é de sabença geral, a exigência de respeito às decisões judiciais traduz imposição constitucional, justificada pelo princípio da separação de poderes e fundada nos postulados que informam, em nosso sistema jurídico, a própria concepção do Estado de Direito.

Portanto, o presente trabalho representa uma singela contribuição para o aperfeiçoamento e para a consolidação da democracia brasileira.



Desembargador ARI JORGE MOUTINHO DA COSTA  
Presidente – TRE/AM

# **DOCTRINA**



## A PARTICIPAÇÃO DA MINORIA POLÍTICA NA DEMOCRACIA REPRESENTANTIVA BRASILEIRA

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Democracia: dos primórdios à teoria democrática moderna; 3. A crise da democracia representativa; 4. O pluralismo político como fundamento da república brasileira; 5. A democracia representativa no ordenamento constitucional brasileiro: o papel das minorias; 6. Conclusão.

"A maioria indica quantos governam, e não como governam".<sup>1</sup>

Leland Barroso de Souza<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo central refletir sobre o tratamento que a Constituição Federal de 1988 conferiu à representação política minoritária na vida institucional do país, ressaltando a importância dessa participação para o aperfeiçoamento da cultura do pluralismo na vida pública, seja como essência da ética humana, seja como fundamento do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, esta monografia procurará demonstrar a relação dialética que historicamente existe entre o humanismo enquanto pensamento filosófico e a teoria democrática inspiradora das constituições modernas, que mutuamente se relacionam e constroem a noção contemporânea de democracia participativa.

Abordaremos a evolução da democracia representativa na modernidade, originalmente baseada na concepção racional-idealista de supremacia da maioria como critério legitimador da representação política, até a noção - hoje sedimentada - da representação proporcionalmente compartilhada, o que de mais evoluído existe nos sistemas constitucionais.

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Trad. João Ferreira et. al. 2. ed. Brasília: Editora da UNB, 1986.

<sup>2</sup> Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas.

Ao final, propugnaremos pela necessidade de ampliação material do direito da minoria de se representar na vida político-institucional do país, como uma alternativa capaz de revigorar o sistema representativo.

## 2 DEMOCRACIA: DOS PRIMÓRDIOS À TEORIA DEMOCRÁTICA MODERNA

"A democracia é o melhor dos regimes políticos. E tanto isto é verdade, que todos os governos se dizem democráticos"<sup>3</sup>. Não há um povo, não há um só governo que não se qualifique como democrático, apesar de ajuntarem, muita vez, um adjetivo ao substantivo. Essas democracias adjetivadas têm, aliás, ruído nestes últimos anos, e o mundo vive o florescimento dos regimes democráticos. É que a democracia é, na verdade, o melhor dos regimes políticos, ou, na frase carregada de ironia de Winston Churchill, a democracia é o pior dos regimes políticos, com exceção de todos os que já foram praticados.

A democracia, entretanto é de difícil prática. É de Rousseau a afirmativa, que está contida no seu *O Contrato Social*: "se houvesse um povo de deuses, esse povo se governaria democraticamente".<sup>4</sup> A afirmativa é pessimista, desejando Rousseau mostrar, anota Paulo Bonavides, "o grau de perfeição que se prende a essa forma de governo, cuja prática o mais abalizado filósofo da democracia moderna duvida seja possível aos homens para servir-lhes às conveniências".<sup>5</sup> É que a democracia é o regime político dos povos maiores. Bem por isso, na linha do pensamento pessimista de Rousseau, Maurice Duverger escreveu que "nunca se viu e nunca se verá um povo governar-se por si mesmo".<sup>6</sup>

Para muitos, a democracia possível é a democracia representativa, a democracia indireta, que se realiza pelos partidos políticos. No regime democrático, é o povo que decide, é o povo o supremo juiz das coisas do Estado. Daí que, democracia, no sentido etimológico da palavra, significa o "governo do povo", o "governo da maioria". Prevalecendo nesta primeira aproximação deste fenômeno político uma definição quantitativa.

3 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 1989, p. 84.

4 ROUSSEAU, J. J. *O contrato social*. Trad. Antônio de P. Machado. São Paulo: Editora Brasil, 1958.

5 BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

6 DUVERGER, Maurice. *Les parties politiques*, 1954; Apud BONAVIDES, Paulo. Op. cit., loc. Cit.

Contudo, leciona Robert A. Dahl, professor de ciência política na Universidade de Yale, "Os 25 séculos em que tem sido discutida, debatida, apoiada, atacada, ignorada, estabelecida, praticada, destruída e depois às vezes restabelecida aparentemente não resultaram em concordância sobre algumas das questões fundamentais sobre a democracia. O próprio fato de ter uma história tão comprida ironicamente contribuiu para a confusão e a discordância, pois "democracia" tem significado diferentes para povos diferentes em diferentes tempos e diferentes lugares. Por longos períodos na história humana, na prática, a democracia realmente desapareceu, mal sobrevivendo como valiosa idéia ou memória entre poucos".<sup>7</sup>

Para o Professor acima referido, talvez fosse agradável vermos a democracia progredindo mais ou menos continuamente desde sua invenção, por assim dizer, na Grécia antiga há 2.500 anos e aos poucos se expandindo a partir daquele ínfimo começo até os dias de hoje, quando chegou a todos os continentes e a uma boa parte da humanidade.

No entanto isto não ocorreu, principalmente por duas razões, a uma, porque depois de seus primeiros séculos na Grécia ou em Roma, a ascensão do governo popular transformou-se em declínio e queda. A duas, porque seria um equívoco pressupor que a democracia houvesse sido inventada de uma vez por todas como, por exemplo, foi inventada a máquina a vapor.

Assim, para o autor citado, a democracia não seria uma invenção exclusivamente grega. Quanto de sua disseminação pode ser explicado simplesmente por sua disseminação a partir das origens e quanto (se é que isso aconteceu) por ter sido criado independentemente em diferentes épocas e diferentes lugares?

Para Dahl, parte da expansão da democracia pode ser atribuída à prática de difusão de idéias e práticas democráticas, mas só a difusão não explica tudo. Como o fogo, a pintura ou a escrita, a democracia pode ter sido inventada mais de uma vez, em mais de um local. Supõe esse autor que a democracia pode ter sido inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existiram as condições adequadas. E que essas condições adequadas existiram em diferentes épocas e em lugares diferentes.

---

<sup>7</sup> DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

Determinadas condições favoráveis, sempre apoiaram uma tendência para o desenvolvimento de um governo democrático. Portanto, devido a condições favoráveis, é bem provável que tenha existido alguma forma de democracia em governos tribais antes da história registrada.

Pois bem, registra a história, os sistemas de governos que permitiam a participação popular de um significativo número de cidadãos foram estabelecidos pela primeira vez na Grécia clássica e em Roma, por volta do ano 500 a.C., em bases tão sólidas que resistiram por séculos, com algumas mudanças ocasionais.

Ainda que se chamassem democracias ou repúblicas, os sistemas de governo popular na Grécia e em Roma não possuíam inúmeras das características decisivas do moderno governo representativo.

Da perspectiva de hoje, evidentemente ausente de todos esses sistemas, estavam pelo menos três instituições políticas básicas: um parlamento nacional composto por representantes eleitos e governos locais eleitos pelo povo que, em última análise, estavam subordinados ao governo nacional.

A democracia caracterizaria-se pela presença de cinco critérios: a participação efetiva, em que todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser a política adotada; igualdade de voto, sendo todos os votos contados como iguais; entendimento esclarecido, devendo cada membro ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências; controle do programa de planejamento, podendo os membros decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento; inclusão dos adultos, tendo estes o pleno direito de cidadãos.

Aduz ainda Dahl, que a moderna democracia exige como instituições políticas que as decisões do governo sobre a política sejam controladas por funcionários eleitos pelos cidadãos. Que estes funcionários sejam eleitos em eleições livres, freqüentes e justas.

Que os cidadãos tenham o direito de se expressarem sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas. Fontes de informações diversificadas para os cidadãos. Autonomia para as associações, e, cidadania inclusiva.

### 3 A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA CLÁSSICA

De acordo com Rosenfield,

Imediatamente salta os olhos a vinculação de fato entre a democracia e o Estado moderno. Mais precisamente, observa-se freqüentemente que a democracia tornou-se uma adjetivação do Estado em expressões como Estado democrático.<sup>8</sup>

Acrescenta Rosenfield, é como se a democracia tivesse perdido a sua significação prática de ser o lugar público do processo de identificação da sociedade consigo em proveito de uma nova forma de organização política. Com efeito, o Estado moderno vem a cumprir este papel de estruturação da sociedade a partir de uma nova posição: o lugar onde se cria o mecanismo que, independentemente do espaço público dos cidadãos, ganha existência própria e controla a sociedade desde fora.

Percebe-se, portanto, que o conceito de democracia sofre um deslocamento que altera o seu sentido, pois, de organização de polis, ele se tornou uma forma de governo possível do Estado. O Estado moderno configura historicamente um fenômeno político desconhecido que termina por fazer da democracia uma forma de legitimação do seu próprio poder.

Essa transferência do processo democrático público de tomada de decisões, que dava forma à comunidade, para um centro de poder situado acima da sociedade provocou uma reorganização política das relações humanas, resultando numa transformação dos próprios conceitos de espaço público ou de governo de maioria.

Assim, a democracia poderia inclusive vir a significar uma mera aparência de participação política, embora o seu sentido originário seja precisamente o de uma efetiva participação dos indivíduos nos assuntos públicos.

Estado e sociedade tornam-se dois momentos que se medeiam reciprocamente, de tal modo que esta interrelação cria um espaço propício ao desenvolvimento de uma administração voltada para a defesa das liberdades civis individuais e dos valores de uma economia de mercado.

---

<sup>8</sup> ROSENFIELD, Denis L. *O que é democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2003.

Significa isto, que a liberdade própria da nova época nasce associada a uma nova forma de sociedade que fere constantemente os valores nos quais ela está fundada, pois, ao mesmo tempo em que procura assegurar o bem-estar individual, ela exclui grandes grupos sociais das vantagens desta nova sociabilidade.

A liberdade política, liberdade de intervenção na cena pública, vem assim a contrapor-se a uma forma estatal de organização do espaço público em que, em nome da necessária regulação dos conflitos sociais e do bem comum, vem a reduzir a possibilidade igualmente dada a cada cidadão de participação nos assuntos coletivos.

Portanto, se todos os indivíduos tornaram-se politicamente iguais, eles vieram a ser igualmente dominados por uma instância que lhes é superior. A passividade política observada nos Estados modernos é Lea mesma decorrente do predomínio crescente dos valores individualistas de uma sociedade regida pela idéia do bem-estar material e do medo de enfrentar-se a um Estado poderoso cujos tentáculos tendem a controlar a vida de cada um.

Diz Rosenfield, "a transformação da situação material da sociedade, se ela não vier acompanhada de uma efetiva democratização dos espaços ocupados pelo aparelho estatal, não modificará as condições políticas que tornaram esta situação possível".<sup>9</sup>

Observa-se que o Estado veio a ser um mecanismo funcionando segundo uma lógica própria, garantindo ao mesmo tempo o seu fortalecimento, encenando o bem comum e destituindo os cidadãos de sua capacidade de intervir politicamente nos assuntos públicos.

A forma mesma de uma separação entre sociedade e Estado propicia o surgimento de instâncias políticas desvinculadas dos movimentos sociais que as geram. Sendo a sociedade moderna basicamente uma associação de indivíduos, o governo da maioria terá, na sua significação quantitativa, o sentido de uma reunião de indivíduos organizados, Logo, coloca-se a questão de como esta maioria pode governar-se segundo os princípios da liberdade e da igualdade.

Aqui nos deparamos com um dilema básico da democracia clássica. Se nosso objetivo é estabelecer um sistema de governo democrático que proporcione o máximo de oportunidades para os cidadãos participarem das decisões políticas, evidentemente a democracia de assembléia num

<sup>9</sup> ROSENFIELD. Op. cit., p. 20.

Contudo, se nossa meta é estabelecer um sistema democrático de governo que proporcione o maior terreno possível para tratar eficazmente dos problemas da maior importância para os cidadãos, então, em geral, a vantagem está numa unidade de tal tamanho que será preciso um sistema representativo. Este é o dilema de participação do cidadão versus a eficácia do sistema.

Para Dahl:

Quanto menor a unidade democrática, maior seu potencial para a participação do cidadão e menor a necessidade de que os cidadãos deleguem as decisões do governo a representantes. Quanto maior a unidade, maior sua capacidade para tratar de problemas importantes para seus cidadãos e maior a necessidade dos cidadãos delegarem as decisões a representantes.<sup>10</sup>

#### **4 O PLURALISMO POLÍTICO COMO FUNDAMENTO DA REPÚBLICA BRASILEIRA**

A Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 adotou, em seu art. 1º, V, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, o pluralismo político.

Registra Machado Paupério:

Pio XI, com aguda sagacidade, em sua memorável encíclica 'Quadragésimo anno', reembrou a injustiça e o prejuízo que provocaria na ordem social o cancelamento das funções que os grupos de ordem inferior estão aptos a exercer, em benefício da coletividade mais vasta e de ordem superior.<sup>11</sup>

A sociedade civil não se compõe apenas de indivíduos, mas também das sociedades particulares por aqueles constituídos. Por isso, uma sociedade pluralista reconhece a estas sociedades particulares um grande raio de ação, condizente com as conveniências típicas de cada uma delas.

É verdade que a sociedade civil apresenta o caráter de dominante e abrange genericamente todos os homens diferenciados politicamente, o que não ocorre com os demais grupos sociais. A ordem jurídica do Estado,

10 DAHL, op. cit. p. 125.

11 PAUPÉRIO, Machado. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Saraiva, 1953.

primando e prevalecendo sobre as demais ordens jurídicas, constitui em última análise o próprio Direito. Sustentado pelo poder, ou melhor, pela coação incondicionada, o ordenamento jurídico do Estado passa a prevalecer sobre todos os grupos, nascendo daí o conceito de soberania, na sua formulação mais comum.

Se a sociedade política é uma entre outras, é, todavia, a máxima, a superior, a ela se apoiando o caráter jurídico do ordenamento dos outros grupos. O Direito dos outros grupos, porém, não está sujeito ao Estado. Apenas, adquire caráter de Direito quando reconhecido e, portanto amparado de algum modo pelo grupo superior, que é o político.

A primazia do Direito do Estado não chega à negação do Direito dos grupos, que ao Estado cabe reconhecer e não outorgar. Evidentemente, por ser a competência do Estado a última instância em toda sociedade, passa ele a possuir autêntica coação incondicionada sobre o conjunto da sociedade inteira. Mas, via de regra, isso apenas se dá em assuntos que não competência exclusiva dos grupos, ou quando, falhado à sua finalidade, se tornam estes elementos de dissociação dentro da própria sociedade civil.

Vê-se, assim, que a soberania do Estado não pode existir sem limites, não pode ser absoluta. Se ela é necessária para a consecução dos próprios fins do Estado, encontra suas fronteiras bem definidas não só nos direitos da pessoa humana quanto nos dos grupos naturais que encontramos em toda e qualquer sociedade.

O Estado contemporâneo brasileiro é essencialmente pluralista. A complexidade das relações sociais determinou a necessidade da formação de estruturas diversificadas em grupos em que se divide a sociedade, cada um deles com base ideológica própria.

Surgem então os sindicatos, as entidades culturais, ecológicas, clube de lazer, cooperativas e tantas outras categorias sociais, acarretando a existência de uma sociedade conflitiva, com interesses contraditórios.

Mas a democracia pluralista que se configura nesse tipo de sociedade, porque formada a partir de variados matizes ideológicos entre o homem e o Estado, constitui fator de descompressão social, na medida em que amplia a participação popular nos mecanismos do poder que se descentraliza por força das reivindicações populares.

Com o pluralismo político surgem os interesses coletivos e difusos, os quais deixam de se referir ao Estado para se centrarem nos grupos e na própria sociedade. Tem-se assim, o interesse coletivo, cujo sujeito, apesar

de plural, é determinado, havendo uma relação-base jurídica que permite sua identificação, qualificando-se ainda pelo pólo de concentração que reside sempre num grupo social diferenciado. Não é uma soma de interesses individuais, mas um *tertium genus*, conflitando-se, em alguns casos, com os interesses individuais e até mesmo a eles se sobrepondo.

Já o interesse difuso traduz-se na indefinição subjetiva e na indivisibilidade objetiva: trata-se de direitos que a muitos cabe, impassível de fruição individualizada excludente. Sem pólo de concentração, manifesta-se na indisponibilidade e na inexistência de titularidade identificável, interesse que é de todos e ao mesmo tempo de ninguém, nem mesmo de grupo definido.

## 5 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO: O PAPEL DAS MINORIAS POLÍTICAS

A democracia baseada meramente na representação política encontra-se em crise, pois restringe a participação popular ao exercício do voto e a possibilidade, uma vez preenchidas as condições de elegibilidade, de disputar os cargos eletivos. Uma vez realizada a eleição e escolhidos os representantes, o povo não possui mecanismos e instrumentos viáveis para o controle dos atos dos escolhidos.

Analisando a crise no Brasil, Wolkmer diz que ela surge como "uma crise maior da própria política expressa pela perda de eficácia e confiabilidade nos partidos políticos, na administração estatal, no legislativo e no poder judiciário".<sup>12</sup>

Outro aspecto é a dificuldade em dar respostas aos problemas complexos que se colocam atualmente. Nesse sentido, o sistema clássico não possui mecanismos de resolução dos problemas, de maneira rápida e ágil e na dimensão dos problemas apresentados. Some-se a esse fator o esvaziamento ideológico, legitimador da forma atual de governo.

É nesse sentido que se busca a reestruturação da democracia representativa e não sua superação, a partir de novos mecanismos promotores de uma maior e mais efetiva participação. Nesse sentido são as afirmações de Wolkmer; "a radicalização do processo democrático para a sociedade não implica descartar o paradigma da representação, mas

12 WOLKMER, Antonio Carlos. Do Paradigma Político da Representação à Democracia Participativa. *Revista Seqüência*, n. 42, Florianópolis: Fundação Boiteux, jul/2001, p.87.

reconhecer sua crise e redefini-lo em função de uma nova cultura política, fundada na participação dos sujeitos coletivos emergentes, corporificadores de uma cidadania comunitária".<sup>13</sup>

Pois bem, uma vez constatada a crise da democracia representativa, vários são os caminhos para sua reestruturação, sendo fundamental o papel político-institucional das minorias a partir dos mecanismos fornecidos pela própria Constituição Federal de outubro de 1988.

Não havendo no Brasil a possibilidade de candidatura avulsa aos cargos políticos, mas vigendo o princípio da obrigatoriedade da filiação partidária, procurou garantir a Constituição a possibilidade de participação das minorias na formação dos partidos políticos, bem como da construção da vontade nacional.

Há um tempo em que deixa livre a criação, fusão e incorporação dos partidos políticos, CF/88, art. 17, através da Lei n.9.504/97, art. 10, § 3º, que regulamenta o referido artigo, ficam os partidos políticos obrigados a reservarem um mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo. Uma garantia de participação das mulheres na vida política do país.

Ainda, no mesmo dispositivo constitucional acima citado está a garantia do pluripartidarismo, o que assegura, sem qualquer dúvida, a participação das minorias na composição das Casas Legislativas, especialmente por ter adotado a Constituição o sistema proporcional de eleição.

Outra inegável forma de participação da minoria na construção da vontade da nação, garantida constitucionalmente, é a possibilidade do exercício do controle de constitucionalidade de leis e atos normativos, efetivado pelo Poder Legislativo. Aqui, esse Poder através de suas Comissões de Constituição e Justiça, cuja formação obedece ao princípio da proporcionalidade, evita o ingresso no ordenamento jurídico nacional, de leis e atos normativos inconstitucionais.

Assegura, ainda, a Constituição a atuação das minorias, pela sua participação na formação do Conselho de Defesa Nacional, nos termos do art. 91, I a VIII.

---

13 Ibidem, p.88.

**6 CONCLUSÃO**

O desafio que se coloca aos estudiosos contemporâneos é a efetivação das inovadoras normas constitucionais, acima declaradas, na vida político-institucional do país, de modo a reestruturar a democracia representativa a partir de mecanismos de participação das minorias, evitando a hegemonia da maioria.

Apenas com o aperfeiçoamento e qualificação da democracia pluralista, com a ativa participação das minorias, haverá a exclusão do monopólio das decisões políticas pela maioria hegemônica.

Todas essas inovações constitucionais têm por finalidade fazer com que as minorias também participem das deliberações com reais possibilidades de defender sua posição. Dessa forma elas podem eleger representantes, assim como, vigiar suas condutas durante o exercício do seu mandato.

Não busca a Constituição um afastamento total da representação, mas uma redefinição da sua estrutura a fim de que seja oportunizada uma maior participação do cidadão na vida política do país. Será através dessa reformulação que o espírito de preocupação com a coisa pública passará a integrar o cotidiano popular.

Dando-se efetivação aos dispositivos constitucionais garantidores da participação das minorias na formação da vontade nacional, poder-se-á criar mecanismos fortalecedores da democracia, assim como, um sentimento de responsabilidade coletiva em relação às decisões tomadas pela comunidade. Estar-se-á criando um espaço para que o coletivo supere o individualismo, tão pregado pelo modelo estatal clássico. Através da participação, a democracia será fortalecida, uma vez que as pessoas terão consciência dos seus direitos, defendendo-os ativamente.

**REFERÊNCIAS**

BESTER, Gisela Maria. *Direito constitucional: fundamentos teóricos*. Vol. 1. São Paulo: Manole, 2005. 639 p.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Trad. João Ferreira et. al. 2. ed. Brasília: Editora da UNB, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 498 p.

BRASIL. Constituição Federal. Organizador Nylson Paim de Abreu Filho.

- Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2004. 304 p.
- BRASIL. Manual de Legislação Eleitoral. Organizador Clara Leite de Rezende. Aracajú: Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe, 2003. 471 p.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional didático*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. 501 p.
- DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001. 230 p.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 1989. 560 p.
- FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários à constituição de 1988*. Vol. 1. São Paulo: Julex Livors, 1989. 510 p.
- PAUPÉRIO, Machado. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Saraiva, 1953. 453 p.
- ROSENFIELD, Denis L. *O que é democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2003. 96 p.
- ROUSSEAU, J. J. *O contrato social*. 3. ed. Trad. Antônio de Pádua Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 186 p.
- WOLKMER, Antonio Carlos. Do Paradigma Político da Representação à Democracia Participativa. *Revista Seqüência*, n. 42, Florianópolis: Fundação Boiteux, jul/2001, 207 p.

## A TRANSPARÊNCIA NO FINANCIAMENTO ELEITORAL. A SITUAÇÃO BRASILEIRA

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. O conteúdo da transparência no financiamento eleitoral. 3. A publicidade transparente. 4. O conteúdo da prestação de contas transparente. 5. O órgão de controle transparente. 6. A participação popular no controle do financiamento eleitoral. 7. Perspectivas para o aperfeiçoamento da transparência no financiamento eleitoral brasileiro. 8. Conclusão. 9. Bibliografia.

Bruno César Lorencini\*

### 1 INTRODUÇÃO

O processo eleitoral é o principal instrumento de efetivação do princípio democrático no modelo representativo, pois é por seu intermédio que o ideal da soberania popular é aplicado no plano concreto das democracias ocidentais contemporâneas. Por mais que se teçam críticas à fórmula da democracia representativa, negando que esta propicie o autogoverno do povo, mas, ao revés, garante o poder de uma minoria, a teoria política contemporânea já a reconhece como a única viável, enxergando no processo eleitoral a via de aperfeiçoamento e aproximação da democracia real e praticável dos ideais constantes em seu sentido etimológico.

Entretanto, para que seja qualificado como democrático, o processo eleitoral deve se desenvolver sob uma série de pressupostos que garantam, dentre outros objetivos, a realização de uma disputa livre, justa e competitiva, permitindo a alternância no poder e a concretização da vontade popular. Neste sentido, um sistema eleitoral asséptico, isento de virulências como o abuso do poder econômico e a corrupção política, é uma condição necessária, embora não única, para que se afirme um regime de governo como democrático.

A partir de tal premissa, torna-se fácil vislumbrar a importância de um controle rígido de todas as facetas do processo eleitoral, principalmente aquelas nas quais há maior possibilidade de influência de interesses e desvio de finalidade, sendo, dentre estas, o fator financeiro

\* Procurador Federal dos quadros da Advocacia Geral da União. Mestre em Direito Político e Econômico.

talvez a que gere maiores dificuldades aos intérpretes e aplicadores da lei. Tais dificuldades nascem da necessidade de se equilibrar o necessário controle do fluxo financeiro no processo com a garantia da liberdade da candidatura, impedindo que o excesso de restrições nulifique a liberdade de expressão de partidos e candidatos, prejudicando o ambiente de disputa característico da campanha eleitoral.

Surge, portanto, a questão nevrágica do financiamento eleitoral: como permitir a capitalização dos partidos políticos e candidatos de forma consonante aos anseios do regime democrático, ou seja, como permitir a ampla difusão da candidatura, de forma que as informações cheguem ao maior número possível de eleitores, possibilitando a melhor qualidade na escolha do voto, sem, entretanto, comprometer a lisura e a idoneidade da disputa, impedindo que a capacidade econômica do concorrente ou eventual ação corruptora sejam os fatores determinantes para o sucesso no pleito?

A resposta que desde já se finca é a otimização da **transparência** no processo eleitoral, pois é este o instrumento efetivamente democrático de controle. De fato, a transparência permite o acesso difuso ao fluxo financeiro no pleito, possibilitando aos eleitores a ciência de como seus candidatos e respectivos partidos vêm se capitalizando para o custeio da candidatura e de quais são os agentes econômicos que maiores aportes lhe destinaram. Enfim, os eleitores obtêm a fundamental prerrogativa de ponderar com quais interesses seus candidatos estariam se comprometendo uma vez eleitos.

Defender a transparência em um processo de decisão ou em qualquer seara institucional não traduz qualquer novidade, tendo, inclusive, sabor de lugar-comum fundamentar qualquer crítica na “falta de transparência”. Ora, partindo de um conceito etimológico, entendendo *transparente* como “o processo, informação ou atividade que todos podem ver, acompanhar ou saber”,<sup>14</sup> fica fácil apreender no plano subconsciente a idéia do que seja transparência; difícil, contudo, é definir, diante do objeto de análise, quais os mecanismos necessários para torná-lo transparente.

Na verdade, definir o grau de transparência que um objeto deve ter depende, primeiro, da compreensão do plano axiológico em que se situa, equacionando todos os interesses e objetivos a serem alcançados; isto

14 Dicionário Larousse da Língua Portuguesa, p. 863.

porque a garantia da transparência implica, via de regra, a observância de uma série de deveres jurídicos que, muitas vezes, caminham em direção oposta a valores como celeridade, eficiência e direito fundamentais, como privacidade e intimidade.

Em suma: transparência é um conceito aberto, cuja concretização dependerá fundamentalmente do objeto de aplicação. Poderá assumir o *status* de princípio, ser aplicado como regra, ou ser derrogado em razão de valores preponderantes, conforme o caso concreto.

Fácil compreender o aqui exposto quando se raciocina no plano concreto do objeto; tome-se como exemplo a sociedade empresarial, se é possível afirmar de modo geral que a transparência também é um valor a ser preservado em suas atividades, com certeza o grau exigido para as atividades de sociedades limitadas ou anônimas de capital fechado é muito menor do que o demandado para uma empresa de capital aberto; isto porque na primeira situação, salvo situações excepcionais, os interesses envolvidos se restringem aos sócios e àqueles que mantêm relações jurídicas com a sociedade; por outro lado, a empresa que tem suas ações negociadas em bolsa de valores atrai interesses de toda a sociedade, Estado e mesmo do mercado internacional.

Destarte, se é razoável exigir-se rígidos deveres de transparência das sociedades anônimas de capital aberto – como administração profissional, desconcentração acionária, amplo direito a voto, ampla publicidade<sup>15</sup>-, a mesma razoabilidade não se encontra em equivaler tais deveres às sociedades limitadas ou anônimas fechadas, ante a diferença no grau de valores e interesses envolvidos.

No âmbito da Administração Pública, a transparência vem ganhando status de princípio geral, representando:

O ritual de passagem de um modelo de administração autoritária e burocrática à administração de serviço e participativa, em que a informação sobre todos os aspectos da Administração Pública é o pressuposto fundamental da participação.<sup>16</sup>

15 Amplamente difundida no mercado mundial de capitais, com origem no norte-americano, a tendência de se exigir das empresas de capital aberto altos níveis de “governança corporativa”. Sem um conceito fechado, a idéia de governança corporativa se traduz na observância de premissas de administração transparente e profissional, vedação a ações preferenciais sem direito a voto, amplo grau de publicidade das atividades sociais, dentre outros valores. Na Bolsa de Valores de São Paulo, a maior no Brasil, criou-se níveis de mercado, que funcionam como um “índice de governança corporativa” das empresas. Maiores informações no site [www.bovespa.com.br](http://www.bovespa.com.br).

16 MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Transparência Administrativa, p. 05.

No direito administrativo, em que se apontam fases evolutivas a partir da *administração regaliana* do absolutismo – voltada apenas ao interesse do rei soberano, passando pela *administração burocrática* do estatismo – voltada ao interesse do Estado, até se alcançar a *administração gerencial* da democracia – voltada ao interesse da sociedade –, o princípio da transparéncia caracteriza-se como um dos valores a serem preservados para a transição juspolítica da segunda à terceira fase – da administração burocrática para a gerencial.<sup>17</sup>

No dizer de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, no contexto da Administração Pública:

O princípio da transparéncia é instrumental para a realização dos princípios da participação e da impensoalidade, na medida em que permite a efetiva aplicação dos dois tipos de controles da Administração Pública: *estatais*, efetuados por si própria e pelos demais poderes, e *sociais*, pelos cidadãos e pelas entidades da sociedade civil.<sup>18</sup>

Valer dizer que, assim como não é possível definir um conceito abstrato e fechado de transparéncia sem considerar o objeto concreto, também não é possível concluir, *a priori*, quais são os efeitos causados por sua aplicação. Assim, se no âmbito da Administração Pública, a adoção de medidas de transparéncia serviu para superar “em eficiência e economicidade as pesadas soluções burocráticas criadas há mais de um século e ainda hoje empregadas”,<sup>19</sup> no caso do direito empresarial por vezes elas podem ser consideradas contrárias aos objetivos de dinamismo e lucratividade que, como regra, caracterizam as relações jurídicas nesta área. A transparéncia pode, assim, ser causa de desburocratização ou exatamente o reverso; tudo, novamente, dependerá da matéria em que será aplicada.

Quanto aos mecanismos de implementação da transparéncia, o raciocínio se mantém, identificando-se os mais propícios conforme o plano axiológico do objeto, e de acordo com os objetivos que se pretende alcançar. A idéia primeira que vem à mente é a de *publicidade*, no sentido de conferir ciência a todos os interessados e potenciais interessados, do ato ou processo desenvolvido. Outros mecanismos ressaltados são os da

17 Conforme MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do Direito Administrativo, p. 17.

18 Ibidem, p. 25.

19 Ibidem, p. 25.

motivação das decisões e o da participação dos interessados nos controles dos atos e processos.<sup>20</sup> Ressalte-se, contudo, que tais mecanismos, embora possam ser citados como de senso geral, vão variar em sua aplicação conforme a episteme focada.<sup>21</sup>

Considerando todo o exposto até aqui, pode-se definir como primeira premissa para o enfrentamento do tema deste artigo a de que é a partir da compreensão do objeto que se define o grau de transparência que lhe é devido, quais os efeitos repercutidos por sua aplicação, e, outrossim, quais os mecanismos propícios à sua plena concretização nos limites por aquele fixados.

Pois bem, o objeto que ora enfrentamos é o regime jurídico do financiamento eleitoral, delineado por suas três áreas de normatização – os gastos eleitorais, a arrecadação de recursos e o sistema de controle.

## 2 O CONTEÚDO DA TRANSPARÊNCIA NO FINANCIAMENTO ELEITORAL

Nas palavras de González-Varas, a transparência na gestão da atividade econômica das formações políticas é “a base para impedir a corrupção e aumentar a confiança dos cidadãos no Estado e na política”.<sup>22</sup>

Fulco Lanchester, por sua vez, destaca que o ordenamento democrático impõe que a realização da vontade popular e do sufrágio universal ocorra perante uma arena caracterizada pela transparência.<sup>23</sup>

Monica Herman Salem Caggiano destaca que o controle do financiamento da atividade político-partidária eleitoral deve se mostrar “assecuratória da transparência das operações contábeis, identificando eventuais vínculos com lobistas e também o destino do dinheiro”.<sup>24</sup> (grifo da

20 Segundo Wallace Paiva Martins Júnior, o princípio da transparência administrativa, “à míngua de clara e precisa denominação normativo-constitucional, resulta como valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, como princípios constitucionais especiais ou subprincípios que o concretizam”. Transparência administrativa, p. 17.

21 A publicidade, assim, pode ser ampla – envolvendo todo o processo –, ou restrita – apenas atos determinados –, direcionadas de forma difusa à sociedade ou focadas em um grupo específico; a motivação, por sua vez, pode ser exigida quanto a todos os atos decisórios ou somente em relação àqueles que envolvam supressão ou restrição de direito de terceiros.

22 No original: “La transparencia en la gestión de la actividad económica de los partidos políticos es, sin duda, la base para impedir la corrupción y aumentar la confianza de los ciudadanos en el Estado y en la política.” Tradução nossa. La finaciaciion de los Partidos Politicos, p. 149.

23 No original: “Negli ordinamenti democratici la concezione della sovranità popolare e l'universalità del suffragio identificando, invece, un'arena che normativamente deve rispondere a specifiche caratteristiche di trasparenza ed egualanza delle opportunità tra i concorrenti.” Tradução nossa. Finanziamento della politica e corruzione, p. 13.

24 Direito Parlamentar e Direito Eleitoral, p. 138.

autora).

Verificando outros importantes estudiosos da área, parece difícil encontrar alguma opinião que negue a importância da *transparência* na seara da atividade eleitoral e partidária, em especial no campo da arrecadação de recursos financeiros e correlatas despesas. Assim, parece evidente que a transparência possui conteúdo principiológico no microssistema do financiamento eleitoral,<sup>25</sup> pois se configura como mandamento nuclear: “disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, definindo a lógica e racionalidade do sistema normativo que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico”.<sup>26</sup>

Entretanto, se é ponto resolvido que a transparência deve ser assegurada, questões surgem quando indagamos acerca de qual é exatamente o papel por ela exercido no controle do financiamento eleitoral, quais os efeitos esperados por sua aplicação e, principalmente, quais os mecanismos hábeis a concretizá-la.

Quanto à primeira questão formulada, parece-nos que a transparência atua como o principal meio, o instrumento essencial do controle do financiamento eleitoral.

Explicando melhor a assertiva, já assentamos em sede introdutória que a democracia eleitoral e representativa, entendida como a possível no plano real e identificada como poliarquia por Robert Dahl, sofre críticas em relação ao seu afastamento dos ideais democráticos prescritivos; quer dizer, levando em conta o ideal conceitual de “governo do povo”, alguns críticos do sistema político vigente argumentam que o instituto da representação implica distorções relativas à participação popular nas decisões e à concentração de poder nas mãos das elites, no que realmente têm certa razão.

Destacamos, contudo, que é viável, dentro da própria estrutura do sistema – principalmente porque sua superação até hoje não foi possível –, encontrar mecanismos que atenuem tais distorções, aproximando a chamada democracia real de seus pressupostos ideais. Dentre tais mecanismos, o principal é o que definimos como processo eleitoral democrático, o qual depende, para sua efetivação, do cumprimento de uma série de pressupostos.

25 A qualificação das normas sobre financiamento eleitoral como integrantes de um microssistema jurídico foi enfrentada no capítulo segundo, ao qual remetemos o leitor.

26 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, p. 476-477.

O processo eleitoral exerce tal papel exatamente por ser ele o principal instrumento de participação popular no sistema democrático representativo, pois é o que permite que o povo exerça *efetivo controle sobre seus candidatos e partidos*, punindo-os ou premiando-os da forma mais sensível em um ambiente democrático, que é exatamente a outorga ou retirada do poder político.

Cientes de tal prerrogativa do povo, os detentores do poder sempre levam em conta as condições em que atuam, ponderam sobre a capacidade de seus concorrentes e sobre a avaliação de sua base eleitoral, em especial quanto às suas reações em relação às decisões tomadas, o que a literatura política vem chamando de “regra das reações antecipadas”.

Esta pequena digressão nos serve para demonstrar que<sup>27</sup> o responsável final pelo controle político em todos os seus aspectos é o povo, e dentro disto inclui-se o processo eleitoral e seu financiamento. Voltando, portanto, à questão da transparência, seu papel é exatamente possibilitar que o povo exerça sua prerrogativa de controlar os partidos e candidatos, mediante a principal arma democrática, que é o voto.

Colocada a premissa de que, no ordenamento democrático, o principal responsável e interessado pelo controle do financiamento eleitoral é o povo, e que a transparência é exatamente o instrumento-chave para possibilitar tal atividade, chegamos à segunda questão supramencionada, qual seja, quais os efeitos esperados da aplicação do princípio da transparência no financiamento eleitoral?

O primeiro efeito esperado é exatamente que o maior número possível de eleitores tenha ciência das operações financeiras realizadas por seus partidos e candidatos e, mais do que isso, sejam capazes de compreender – sem que para isto necessitem de conhecimento técnico ou excepcional – o conteúdo das informações prestadas. Robert Dahl endossa tal assertiva ao exigir como critério de um processo democrático a existência do que chama de “entendimento esclarecido”, que é exatamente a possibilidade do indivíduo, dentro de limites razoáveis, ter a oportunidade efetiva de compreender a política exercida pelo partido ou candidato e as consequências dela advindas.

Tal pressuposto é fundamental para compreender, por exemplo, o que deve conter uma prestação de contas efetivamente transparente.

27 PERISSINOTTO, Renato M. Hannah Arendt, Poder e a crítica da “tradição”, p. 10. Acesso site: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n61/a07n61.pdf>, em 11/02/2008.

Bastaria para tanto a mera inserção de dados genéricos – expressando valores globais de recursos arrecadados e gastos efetivados –, com posterior publicação em um diário oficial do Estado, cuja circulação é notoriamente restrita? Ora, no rigor dos termos, não se pode alegar que em tais situações não houve publicidade ou contabilidade regular, as contas foram apresentadas de forma consonante com as regras contábeis e foram devidamente publicadas; adotando, contudo, como pressuposto de análise o princípio da transparência, evidente que tais atos não são suficientes para sua concretização, uma vez que tais informações não estariam, sequer potencialmente, ao alcance de todos os eleitores, bem como não ocorreria a efetiva compreensão de seu conteúdo, pois de que adianta saber dos valores globalmente arrecadados ou gastos, se não for identificado de onde vieram e para onde foram referidos recursos.

Outro efeito esperado é que a asseguração da transparência no financiamento eleitoral tenha o efeito preventivo quanto a desvios nocivos à assepsia e igualdade de oportunidades no processo eleitoral, especialmente em relação ao abuso de poder econômico e à corrupção política. De fato, a redução dos espaços para o acobertamento das atividades abusivas e corruptas só é possível quando lhes é conferida maior exposição, aumentando as chances de detecção, seja pelos órgãos de fiscalização, seja por qualquer interessado. Neste sentido, Monica Herman Salem Caggiano afirma:

Em verdade, falar em dinheiro como fator de corrupção no campo das campanhas eleitorais é mero simbolismo. A luta que nesses domínios é travada constitui pura disputa de poder ou em busca de prestígio. Portanto o dinheiro comparece como algo instrumental, o meio que viabiliza alcançar o poder, o prestígio ou outros objetivos perseguidos. Por isso, relevante é identificar a sua origem, como, ainda, o seu destino, ou seja, como é gasto, pois essa é a trilha que irá desvendar a linha utilizada para a conquista de influência a ser convertida em outras vantagens e recursos próprios da esfera do poder político.<sup>28</sup> (grifos nossos).

É ainda um efeito esperado da adoção de técnicas de transparência a recuperação da confiança do povo na atividade política, muitas vezes abalada em países nos quais a corrupção e abuso de poder econômico na

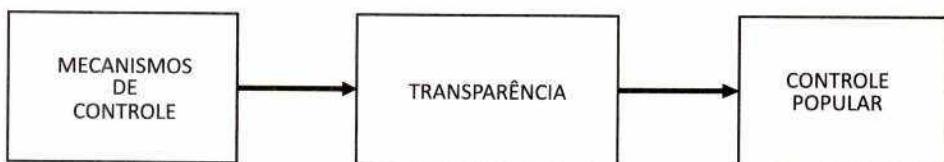
28 Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais, p. 224.

política são vistos como sistêmicos,<sup>29</sup> ou ainda nos casos em que o Estado precisa reagir diante de graves escândalos na seara do financiamento eleitoral. Neste sentido, Veronique Pujas e Martin Rhodes afirmam: “é evidente que a restauração da confiança pública nos partidos políticos requer que eles demonstrem e encontrem novas e transparentes formas para o financiamento partidário”.<sup>30</sup>

Colocados quais os efeitos esperados, resta ponderar acerca dos mecanismos necessários para alcançar a transparência do financiamento; quais são os caminhos a serem percorridos por Estado, partidos, candidatos e órgãos fiscalizadores no intuito de assegurar o direito precípua do povo de exercer o controle por meio do voto?

Desde já esclarecemos que não há uma resposta pronta e conclusiva para tal questão, e é este exatamente o ponto nevrálgico de nossa discussão. É importante fixar a idéia de que os mecanismos de controle são instrumentos previstos na legislação para concretizar a transparência do financiamento eleitoral, a qual, por sua vez, é o meio necessário para que o povo exerça o controle por meio do voto, conforme expusemos linhas acima.

Para ilustrar nosso entendimento, apresentamos o seguinte quadro:



Adotando este raciocínio, podemos afirmar com tranqüilidade, que um mecanismo de controle só será válido e eficiente, do ponto de vista democrático, caso este vise proporcionar transparência no financiamento eleitoral, e, para tanto, alguns pressupostos devem ser observados.

29 Veronique Pujas e Martin Rhodes, que este é o caso da Itália, em que o sistema de financiamento partidário degradou-se a ponto de causar uma “corrupção sistemática”; segundo os autores: “The Italian system of *lottizzazione* afflicted the entire political system, involving parties from all parts of the ideological spectrum in dividing the spoils of corrupt fund-raising among themselves”. *Party Finance, Corruption and Scandal*, p. 86.

30 No original: “It is clear that a restoration of public confidence in political parties requires that they seek and find new and transparent forms of party financing”. *Party Finance, Corruption, and Scandal*, p. 41.

Nosso objetivo, nos itens a seguir, será exatamente discutir os principais mecanismos de concretização da transparência, discutindo quais os pressupostos para que alcancem tal condição, enfrentando a forma como foram adotados no ordenamento jurídico brasileiro ou questionando a necessidade de adotá-los quando não os tiverem sido.

Considerando os pressupostos já fixados de que não basta para garantir a transparência a mera publicidade das contas – embora esta seja fundamental –, mas também a fácil compreensão de seu conteúdo, a existência de controle efetivo pelo órgão fixado em lei e, outrossim, a possibilidade do eleitor também participar de tal controle, destacamos para análise quatro importantes mecanismos, que embora não esgotem, de forma alguma, as possibilidades, quando aperfeiçoados já contribuem muito para um modelo de financiamento transparente.

Analisaremos, portanto, sob a ótica do princípio da transparência, na ordem, a publicidade das contas, o conteúdo da prestação de contas, a natureza do órgão de controle e, por fim, a participação popular no controle.

### 3 A PUBLICIDADE TRANSPARENTE

Parece evidente que não basta para atender ao princípio da transparência a mera publicação das contas de partidos e candidatos em um órgão oficial de imprensa, com circulação notoriamente restrita. Embora tal expediente já tenha sido muito utilizado no tratamento da matéria, no que o Brasil é um bom exemplo, a legislação vem evoluindo no sentido de não mais se satisfazer com a mera publicidade formal, passando a exigir que, ao menos no plano potencial, seja viável ao maior número possível de eleitores a captação das informações prestadas.

Uma primeira solução em tal sentido, até certo ponto óbvia, é exigir que a publicação das contas ocorra em meio à ampla difusão, como jornais de grande circulação ou emissoras de rádio e televisão. Não é possível, contudo, deixar de considerar que há um fator impeditivo para tal exigência, que é exatamente o alto custo que acarretaria aos candidatos e às formações políticas, invertendo a lógica atualmente defendida para o financiamento do processo eleitoral, que é exatamente a redução dos gastos.

Por outro lado, pondera-se até que ponto uma *publicidade ostensiva*, no sentido de que esta se faça chegar até o interessado, seja

mais eficiente – ao menos no tema abordado –, do que uma *publicidade disponível*, ou seja, que os dados restem disponibilizados de forma que o interessado, sem qualquer embaraço ou burocracia, os acessem a qualquer momento, dentro de um prazo razoável.

Importante relembrar, neste ponto, a idéia de direito à informação no processo eleitoral democrático. Segundo Sartori são díspares os conceitos de *opinião do público* e *opinião entre o público*.<sup>31</sup> O primeiro seria fenômeno relacionado à formação da opinião a partir do público, seja mediante a utilização de informações disponibilizadas pelos meios de comunicação ou mesmo por identificação com grupos de referência, ou seja, trata-se de fenômeno autônomo a desígnios imperativos.<sup>32</sup> No caso da *opinião entre o público* seria a produzida por um centro e difundida no seio social, sendo o mecanismo utilizado por regimes totalitários, embora não exclusivamente por estes, na intenção de provocar a unidade de opinião, o que evidentemente favorece o domínio do poder. Sartori conclui que, para os anseios democráticos, uma opinião pública de formação livre e autônoma é a mais benéfica, sendo talvez o que garanta sua manutenção, evitando o retrocesso autoritário. Considerando que a formação da opinião pública sobre determinado objeto é fenômeno estritamente ligado ao grau de informação disponível e, por evidente, à qualidade de tal informação; e que a exigência de que parte do candidato ou partido a iniciativa de publicar suas informações em meios de comunicação em massa, com altos custos, enseja evidente risco de alterações na extensão e qualidade das informações prestadas, seja para redução de custos ou para acobertamento de dados; parece inequívoco que o melhor caminho a ser traçado para otimizar a transparência na publicidade dos dados sobre financiamento eleitoral seja: (i) que esta reste disponível – da forma mais ampla possível, desburocratizada e sem grandes empecilhos para acesso, como grande deslocamento – para acesso ao público em geral, sem restrições de ordem subjetiva ou objetiva; (ii) que a quantidade e qualidade das informações prestadas seja garantida pelo órgão de controle; e (iii) que todo este processo não eleve demasiadamente os custos para partidos e candidatos.

31 SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. Vol.1 – o debate contemporâneo, p. 37.

32 Refere-se, aqui, a qualquer partido, entidade, qualquer tipo de coletividade ou mesmo indivíduo que tenha algum valor a si agregado, que influencie na formação da opinião pública; cite-se como exemplo grupos religiosos conservadores, associações de homossexuais, entre outros.

Quanto ao primeiro item, referente à disponibilização ampla e irrestrita das informações, parece que a modernidade trouxe o meio de comunicação perfeito para tal finalidade: a rede mundial de computadores – internet.<sup>33</sup> Embora não se possa afirmar que o acesso à internet é franqueado à totalidade da população mundial, não seria exagero afirmar que a cada dia se aproxima mais disso.

A realidade brasileira atual é que boa parte da população já tem referido acesso,<sup>34</sup> o que indica a importância de se utilizar tal instrumento, por seu baixo custo e eficiência, na divulgação de gastos eleitorais. Outros meios, ainda, são desejáveis, como o livre acesso aos dados nas sedes dos órgãos eleitorais, dos partidos ou em outros locais públicos que disponibilizem, de forma simplificada e rápida, as informações para consulta de qualquer interessado. Não são descartadas, ainda, hipóteses como o atendimento telefônico, envio postal, dentre outros meios que, a baixo custo, possibilitem a ampla difusão dos dados. Bastaria, portanto, o interesse do eleitor em se inteirar de tais informações – o que, na verdade, é o passo mais difícil para aperfeiçoar a democracia –; o acesso e a compreensão de seu conteúdo não seriam, de forma alguma, dificultados.

Quanto à garantia pelos órgãos de controle da quantidade e qualidade das informações, é fundamental que seja observado um conteúdo mínimo nas contas prestadas, o que será tratado no próximo item; importante, contudo, ressaltar aqui que a fiscalização deve ser ativa no sentido de verificar se as informações são mantidas disponíveis de forma contínua, por um prazo razoável, e se os requisitos de

33 A Revista Veja publicou na edição de 04/06/2008 reportagem acerca dos benefícios do uso da Internet nas campanhas eleitorais, destacando sua ampla utilização nas eleições primárias americanas, constatando, com dados empíricos, como a melhor utilização dos recursos da rede mundial de computadores tem influenciado na captação de recursos pelos candidatos junto aos doadores. O artigo destaca que o candidato democrata, Barack Obama, tornou-se o líder de arrecadação de doações privadas para campanha mediante a utilização de recursos da Internet, que permitiam a pessoas físicas simpatizantes efetuarem pequenas doações diretamente pelo site da campanha. A arrecadação de 263 milhões de dólares por Obama era, até então, 47% composta por doações de até 200 dólares realizadas por pessoas físicas, a maioria via Internet. Edição 2063 – ano 41 – nº 22, Editora Abril.

34 Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgados em 23/02/2008, 32,1 milhões de brasileiros, cerca de 21,9% da população acima dos 10 anos de idade, já utilizaram a rede mundial de computadores, a Internet, no país. O número é expressivo, e coloca o Brasil como o primeiro país da América Latina e o quinto no mundo no uso da Internet. Se for considerado, no entanto, o número de internautas em relação à população do país, a situação relativa do país é bem diferente. Nesta avaliação, o Brasil ocupa a 62<sup>a</sup> posição mundial e a quarta na América Latina, sendo ultrapassado pela Costa Rica, Guiana Francesa e Uruguai. Notícia obtida no site [www.agenciabrasil.gov.br](http://www.agenciabrasil.gov.br), acesso em 20/05/2008.

desburocratização, ampla difusão, diversidade de meios e linguagem simplificada estão sendo observados, possibilitando-se a qualquer interessado a provocação do órgão de controle para denunciar irregularidades nesta seara.

Por fim, quanto à inexistência de sobrecarga nos custos do processo eleitoral em razão de tais deveres de publicidade, esta pode ser alcançada exatamente mediante a adoção da *técnica de disponibilizar os dados*, ao invés de exigir sua inserção por partidos e candidatos em meios de comunicação em massa – como jornais de grande circulação, além da priorização de meios menos custosos, contudo eficientes, como é o caso das páginas da Internet, divulgação em sedes de órgãos públicos ou dos próprios partidos, envio postal das informações após solicitação, dentre outros.

O ordenamento brasileiro em relação à publicidade das contas eleitorais vem sendo aperfeiçoado ao longo do tempo, ganhando destaque neste aspecto o artigo 28, §4º da Lei nº 9.504/97, incluído pela mini reforma no sistema de financiamento eleitoral produzida pela lei nº 11.300/06, in verbis:

§ 4º Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a divulgar, pela rede mundial de computadores (internet), nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, relatório discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim, exigindo-se a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados somente na prestação de contas final de que tratam os incisos III e IV do art. 29 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006).

Percebe-se que o legislador procurou prestigiar os pontos suprarelevados, elegendo a Internet como um espaço adequado para a consulta dos dados pelo eleitorado, e, mais, determinou que a publicação seja realizada em sítio criado pela Justiça Eleitoral para este fim específico, que, por óbvio, terá plenas condições para controlar a qualidade e quantidade das informações prestadas, verificando se o seu conteúdo abarcou todos os dados exigidos no dispositivo.

A norma em comento reproduz inegável avanço do ordenamento brasileiro no sentido de concretizar o princípio da transparência na publicidade eleitoral das contas, entretanto, sua eficácia e efeitos concretos somente poderão ser verificados a partir das eleições municipais de 2008, quando será aplicada de forma cogente pela primeira vez.

#### 4 O CONTEÚDO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS TRANSPARENTE

Prestar contas é dever essencial daquele que administra recursos que não são de sua titularidade, sobre os quais, portanto, não tem disponibilidade. A função da prestação de contas é o “relacionamento e documentação comprobatória de todas as receitas e todas as despesas referentes a uma administração de bens, valores ou interesses de outrem, realizada por força de relação jurídica”.<sup>35</sup>

Evidente, portanto, que o cumprimento do dever de prestar contas não se subsume, somente, na informação das receitas e despesas globais, mas, sobretudo, na comprovação das origens e destinos dos numerários, via documentação idônea para tanto. E tal dever ganha peculiaridades quando nos situamos no campo do financiamento eleitoral, permeado de limites e proibições quanto aos gastos que podem ser efetivados, e quanto aos recursos que podem ser arrecadados, conforme vimos ao longo deste estudo. Apenas para recolocar o tema, vale lembrar que no campo dos gastos eleitorais, podem ser impostas limitações e proibições de natureza subjetiva – relacionada a quem pode efetivar a despesa, temporal – tocante ao período em que realizado o gasto, e objetiva ou material – referente ao bem ou serviço adquirido e sua finalidade vinculada à campanha eleitoral. Da mesma forma, no campo da arrecadação de recursos, iguais limitações ou proibições são possíveis, vedando-se que certas pessoas ou entidades figurem como financiadores de campanha – natureza subjetiva, que somente durante certo período sejam permitidas doações – natureza temporal, e que apenas certos bens ou serviços, e até determinado valor, possam ser doados – natureza objetiva.

Somente afigura-se válida, portanto, a prestação de contas que permita que os órgãos de controle e, de forma indireta, a sociedade, verifiquem se todos os limites e proibições pertinentes à arrecadação e aplicação de recursos durante a campanha eleitoral foram observados; e

<sup>35</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*, vol. III, p. 85.

isto somente será possível com o fornecimento de dados e documentos que permitam identificar: (i) quais foram os financiadores dos partidos e candidatos, identificando-os de forma suficiente para eventual fiscalização pelo órgão de controle; (ii) qual o montante que cada financiador doou, para verificar se os limites quantitativos impostos foram observados; (iii) quais os destinos das despesas efetuadas, comprovando-se sua natureza e se os bens ou serviços adquiridos foram efetivamente aplicados na campanha; (iv) qual o montante global referente a cada despesa, para a apuração da observância de eventuais limites e restrições quantitativas. Tais dados são apenas um conteúdo mínimo, pois quanto maior a riqueza de informações, melhor estará atendido o princípio da transparência.

É possível encarar a prestação de contas como um verdadeiro procedimento, assim compreendido como uma seqüência de atos voltada a uma finalidade, a qual é exatamente a aprovação das contas pelo órgão de controle, atestando a regularidade do financiamento do candidato e do partido. Como ato inicial do procedimento está a elaboração de um relatório com todos os dados relatados no parágrafo – além de outros considerados relevantes pela legislação, o qual deve vir acompanhado de documentação probatória idônea.

Quanto ao relatório, além da observância de princípios contábeis, este deve buscar, ao máximo, fazer-se claro para qualquer interessado, mesmo que não dotado de conhecimentos técnicos de contabilidade. A análise, aqui, leva em conta o homem mediano, razão pela qual o que se deve priorizar é a linguagem simples, sem tecnicismos, sendo os dados apresentados em uma seqüência e forma lógicas e claras. Os doadores devem ser identificados de forma completa, preservando-se apenas dados que possam afetar sua privacidade, como telefone e endereço, devendo ser descrita cada doação, especificando seu valor em pecúnia ou estimando-o no caso de doação de outros bens ou serviços. Na legislação brasileira, os recursos de origem não identificada não poderão ser utilizados pelos candidatos ou comitês financeiros, sendo que assim será caracterizada a falta de informação de dados como os números de inscrição no CPF ou CNPJ.<sup>36</sup>

Ademais, as contas devem ser elaboradas de forma separada, especificando o montante de cada ingresso e saída, para que se verifique o atendimento dos limites específicos de arrecadação e despesa, não sendo

<sup>36</sup> Artigo 25 da Resolução nº 22.715/08. O §2º de referido artigo dispõe que os recursos de origem não identificada serão caracterizados como sobras de campanha.

suficiente a menção global dos valores.

Quanto à parte documental, o melhor caminho é a padronização, fornecendo o próprio órgão de controle um modelo de documento que atenda todos os requisitos para a boa comprovação dos valores de entrada ou saída. Esta foi a solução adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral brasileiro, que criou os chamados “recibos eleitorais”, documentos oficiais que viabilizam e tornam legítima a arrecadação de recursos para a campanha eleitoral, considerando-os imprescindíveis seja qual for a natureza do recurso, não se eximindo desta obrigação aquele que, por qualquer motivo, não disponha dos recibos.<sup>37</sup> No que toca aos gastos eleitorais, para estes devem ser emitidos, em nome do candidato ou comitê financeiro, nota fiscal ou recibo, este último quando permitir a legislação fiscal.<sup>38</sup>

A lei eleitoral brasileira é tímida no tocante à regulamentação do conteúdo da prestação de contas, cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral, via resolução, suprir tal omissão. Na resolução nº 22.715/2008, referente às eleições municipais a serem realizadas no ano de 2008, o artigo 30 dispõe sobre uma série de documentos que devem instruir a prestação de contas,<sup>39</sup> sendo os artigos seguintes responsáveis por traçar todo

---

Artigo 3º da Resolução nº 22.715/2008 do Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 32 da Resolução nº 22.715/2008 do Tribunal Superior Eleitoral. O parágrafo único do artigo ressalva que as notas fiscais ou recibos dos gastos eleitorais não integrarão a parte documental da prestação de contas, mas poderão ser requeridos, a qualquer tempo, pela Justiça Eleitoral para subsidiar os exames das contas.

Art. 30. A prestação de contas deverá ser instruída com os seguintes documentos, ainda que não haja movimentação de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro: I – Ficha de Qualificação do Candidato ou do Comitê Financeiro, conforme o caso; II – Demonstrativo dos Recibos Eleitorais Recebidos; III – Demonstrativo dos Recibos Eleitorais Distribuídos, no caso de prestação de contas de comitê financeiro; IV – Demonstrativo dos Recursos Arrecadados; V – Demonstrativo das Despesas Pagas após a Eleição; VI – Demonstrativo de Receitas e Despesas; VII – Demonstrativo do Resultado da Comercialização de Bens e da Realização de Eventos; VIII – Conciliação Bancária; IX – Termo de Entrega à Justiça Eleitoral dos recibos eleitorais não utilizados, acompanhado dos respectivos recibos; X – Relatório de Despesas Efetuadas; XI – Demonstrativo de Doações Efetuadas a Candidatos ou a Comitês Financeiros; XII – extratos da conta bancária aberta em nome do candidato ou do comitê financeiro, conforme o caso, demonstrando a movimentação ou a ausência de movimentação financeira ocorrida no período de campanha; XIII – canhotos dos recibos eleitorais utilizados em campanha; XIV – guia de depósito comprovando o recolhimento à respectiva direção partidária das sobras financeiras de campanha, quando houver; XV – declaração da direção partidária comprovando o recebimento das sobras de campanha constituídas por bens e/ou materiais permanentes, quando houver; XVI – documentos fiscais que comprovem a regularidade dos gastos eleitorais realizados com recursos do Fundo Partidário, na forma do art. 32.

trâmite procedural para análise e julgamento das contas. Embora as resoluções do TSE apresentem o rigor necessário no trato da matéria, deveria o legislador ordinário ter conferido maior minúcia à questão da prestação de contas, ante seu papel-chave na garantia da transparência no financiamento eleitoral.

O que poderia ser implementado na legislação brasileira, neste aspecto, é um maior rigor.

## 5 O ÓRGÃO DE CONTROLE TRANSPARENTE

A primeira premissa a ser atendida para que o órgão de controle do financiamento eleitoral seja considerado condizente com os ditames do princípio da transparência é sua absoluta desvinculação política, isto é, sua completa ausência de interesse, ao menos em termos abstratos e teóricos, nos resultados do pleito. Isto significa dizer que não servem para fins de controle órgãos compostos por parlamentares ou governantes, que, como regra, são filiados a algum dos partidos concorrentes no pleito, e que, por vezes, são interessados diretamente na eleição de seus aliados. É possível que órgãos de tal natureza – como é o caso de Tribunais de Contas vinculados ao Poder Legislativo – atuem de alguma forma no controle do financiamento eleitoral, mas tal atuação deve ter natureza complementar, jamais sendo responsável direto pela fiscalização e julgamento das contas de partidos e candidatos.

Além da independência, é fundamental que o órgão de controle seja estruturado de forma condizente com a essencialidade de sua função e com a amplitude do objeto a ser fiscalizado; não basta, assim, atribuir uma série de competências ao órgão de controle, sem que se façam acompanhar de verba orçamentária e estrutura de pessoal e equipamentos compatíveis.

A eficiência do controle exercido está diretamente relacionada às prerrogativas conferidas por lei ao órgão responsável; de fato, cair-se-ia no vazio a estipulação de deveres de fiscalização sem que fosse possível ao fiscal ter acesso a documentos essenciais para tanto. Entra-se, aqui, em um potencial conflito entre o dever de fiscalização do processo eleitoral conferido ao Estado e o direito à privacidade e intimidade das pessoas físicas dos candidatos e dos partidos. Tal tema já foi enfrentado e superado por ocasião do capítulo quinto, quando se assentou que é especialmente

mediante a aplicação do princípio da proporcionalidade que se resolve o potencial conflito, estabelecendo no plano concreto a conciliação das normas, sem que uma nulifique a outra, garantindo que a fiscalização seja rigorosa e eficiente, mas que observe alguns limites essenciais à preservação dos direitos fundamentais da intimidade e privacidade.

As decisões do órgão de controle devem ser motivadas, apresentando-se os fundamentos de fato e direito que justificaram a posição tomada. Ressalte-se, neste ponto, que os candidatos e partidos não são meros objetos de fiscalização, sem direito à manifestação e oposição em relação aos atos do órgão. Ao revés, estes são os maiores interessados, ao menos teoricamente, na assepsia do processo eleitoral e na sua imunização em relação a vícios como o financiamento irregular, a influência indevida do poder econômico ou a corrupção. O direito ao devido processo legal, portanto, deve ser plenamente assegurado nos procedimentos de fiscalização, conferindo-se ampla defesa e contraditório aos investigados, o que, aliás, no caso brasileiro, é assegurado pela norma do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal.<sup>40</sup>

Consonante com tal idéia está a de que as decisões do órgão de controle devem ser públicas, para que não só os diretamente afetados pelas decisões, como todos os potenciais interessados, que no caso do processo eleitoral correspondem a todo o eleitorado, tenham ciência de eventuais processos que estejam em curso em relação aos candidatos e partidos.

Por fim, outro fator importante para um órgão de controle eficiente e transparente é que sua atuação seja especializada, contando em sua estrutura com pessoal habilitado às peculiaridades da função, criando aparato para a constante evolução na eficácia da atividade fiscalizadora, bem como para o aperfeiçoamento das técnicas de solução das lides mais comuns no campo do financiamento eleitoral.

Observadas as premissas supra-apresentadas, dois modelos de órgãos de controle merecem ser citados como referência no campo da transparência. O primeiro deles é o germânico, cujo sistema de controle é afirmado por Santiago González-Varas como “*posiblemente el más transparente y de mayor control del mundo acerca de la actividad financiera de los partidos políticos.*”<sup>41</sup> A chave do sistema alemão, além do

40 Constituição Federal, Artigo 5º, inciso LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

41 La Financiación de los Partidos Políticos, p. 149.

nível de exigência em relação ao conteúdo do livro de contas, está exatamente no modelo de órgão de controle adotado, consistindo em uma auditoria profissional, independente do Estado, que será a responsável direta pela fiscalização, verificando a regularidade dos gastos e ingressos, dos livros de contas, e o integral respeito por partidos e candidatos às prescrições legais. Após tal controle inicial, aí começa a atuação do Estado com a verificação, pelo Presidente do Congresso, da regularidade dos informes dos auditores, e, após, com a certificação pelo Tribunal de Contas do cumprimento pelo Presidente do Congresso de seu dever de revisão.

O outro modelo referência neste campo, de natureza singular, é exatamente o brasileiro, que tem as funções de fiscalização, consultoria, normatização e administração do processo eleitoral atribuídas a um órgão do Poder Judiciário, que nos sistemas comparados, como regra, somente exerce neste campo sua função precípua, a jurisdicional. Trata-se da Justiça Eleitoral, criada no Código Eleitoral de 1932, que, no dizer de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “marca a sua criação a instauração da honestidade eleitoral, ainda que incompleta, entre nós”.<sup>42</sup> O renomado autor reconhece a importância da instituição do modelo no Brasil:

De fato, veio a justiça eleitoral realizar em bases imparciais e honestas, seja o alistamento dos eleitores, seja a apuração das eleições e a diplomação dos eleitos. Não se pode dizer que sua simples criação “fez vestal da Messalina”, mas indiscutivelmente deu seriedade aos pleitos. Não acabou com a fraude, mas a reprimiu, reduzindo-a bastante.

As vantagens encontradas no sistema brasileiro são exatamente sua desvinculação política, haja vista estar inserida na estrutura do Poder Judiciário, que é exatamente o poder do Estado que tem a imparcialidade e autonomia asseguradas constitucionalmente; a especialização de suas funções que, embora não sejam exercidas por corpo próprio e independente de juízes,<sup>43</sup> estão estritamente ligadas ao direito eleitoral e,

---

42 Curso de Direito Constitucional, p. 253.

43 Alguns criticam tal fato, como José Jairo Gomes, que afirma: “Apesar do bom desempenho que sempre lhe foi reconhecido, o ideal seria que a Justiça Eleitoral contasse em todas as instâncias com corpo próprio e especializado de juízes. Ideal é que fosse uma justiça autônoma e independente, como são os demais ramos do Poder Judiciário”. Embora se reconheça a crítica do autor em relação à confusão do mesmo corpo de juízes entre justiça comum e eleitoral, entendemos que isto não prejudica a autonomia e independência da última.

de forma reflexa, ao partidário. Acrescente-se, ainda, que o fato de serem os processos litigiosos conduzidos por membros do Poder Judiciário acarreta a boa observância dos princípios do devido processo legal, da motivação das decisões e da segurança jurídica, garantindo-se a imparcialidade nas soluções das lides.

Embora as funções administrativa, fiscalizadora, normativa e consultiva sejam atípicas para o Poder Judiciário, no caso da Justiça Eleitoral elas têm natureza típica. No campo normativo, por exemplo, as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral têm sido instrumentos largamente utilizados na regulamentação do processo eleitoral. É o que esclarece Torquato Jardim:

Ainda que concebida no modelo tipicamente judiciário, vale dizer, com estrutura, forma, pessoal, vestes talares e jargões judiciários, sua tarefa é essencialmente administrativa, e só eventualmente jurisdicional. O processo eleitoral é um processo administrativo, e o que o singulariza é a unicidade do órgão administrativo executor e do órgão judiciário incumbido do seu controle judicial.<sup>44</sup>

Quanto à função normativa especificamente, é importante esclarecer que o poder regulamentar conferido à Justiça Eleitoral deve se limitar à regulamentação dos dispositivos legais, sendo-lhe vedado inovar na imposição de direitos e obrigações a partidos, candidatos ou terceiros.<sup>45</sup> Eis a razão pela qual algumas críticas ainda são apontadas ao modelo brasileiro, pois muitas vezes a legislação apresenta-se omissa em relação a pontos importantes na regulamentação do processo eleitoral, o que acaba sendo feito por resoluções do Tribunal Superior, muitas vezes afrontando o princípio da legalidade.

A despeito disso, é possível apontar o avanço da legislação brasileira ao instituir a Justiça Eleitoral como órgão de controle do processo eleitoral, em especial no tocante ao fluir financeiro das campanhas eleitorais, acompanhado por tal órgão do início ao fim do período eleitoral.

---

44 La Financiación de La Política em Iberoamérica, p. 56.

45 Inúmeros doutrinadores corroboram tal afirmação; dentre eles, Lucía Valle Figueiredo afirma que “não há possibilidade, à míngua de lei, de haver restrições, sem afronta cabal ao princípio da legalidade”. *Curso de Direito Administrativo*, p. 68.

## 6 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONTROLE DO FINANCIAMENTO ELEITORAL

Trata-se de crítica comum no âmbito da democracia representativa praticada hodiernamente a questão da exclusão do povo do processo político em geral. Censura-se o fato de o povo ser cerceado no seu direito de participar das principais decisões políticas, o que parece afrontar a concepção etimológica de democracia, pois como é possível aceitar que um *governo do povo* seja viável sem que este efetivamente exerça o papel de governante, conduzindo o destino do Estado e da sociedade?

Evidente que a razão de ser da crítica se encontra no modelo representativo que, ao mesmo tempo em que seleciona alguns para exercerem o poder, exclui o restante de tal prerrogativa. Entretanto, adotando a premissa, já adotada em sede introdutória, de que o governo representativo é o que se afigura possível, assertiva que poucos se propõem a negar, o enfrentamento desta questão deve ser aperfeiçoado no interior do modelo e não em sua pura e simples negação.

A questão da participação não é nova e continua presente no pensamento político contemporâneo, mas as propostas efetivas para aperfeiçoar a democracia neste sentido, como ressalta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, não foram “muito mais longe do que as fórmulas de democracia semidireta, que apenas atenuam o governo representativo”.<sup>46</sup>

A primeira teoria que buscou aperfeiçoar a questão da participação popular no âmbito da democracia representativa foi a que destacou o papel dos partidos neste sentido. Trata-se da teoria da democracia pelos partidos, defendida por Hans Kelsen, pela qual aqueles representam o instrumento de aproximação entre o corpo eleitoral e o poder, concretizando a vontade popular.<sup>47</sup> Tal teoria, surgida no começo do século XX, embasa a chamada terceira fase da evolução histórica dos partidos políticos, quando estes foram constitucionalizados na maior parte dos sistemas jurídicos, servindo como exemplo o germânico, o espanhol e o italiano.

Nas linhas de tal teoria, o partido passa a ser vislumbrado como ente imprescindível ao funcionamento democrático, e a participação popular se concretiza por seu intermédio, passando o corpo eleitoral a

46 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*, p. 33.

47 KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*, p.63.

votar em propostas de governo elaboradas no seio partidário, restando ao candidato a condição de empregado do partido, que se torna, em última instância, o detentor da representação.

Não foram poucas as críticas a tal doutrina, sendo a mais contundente a de Robert Michels, já apresentada sumariamente no item anterior, que identifica a incontornável degeneração dos partidos pelos próprios elementos que o compõem.<sup>48</sup> Duverger, na mesma linha, destaca o duplo caráter dos partidos – assim como da maioria dos grupos sociais –, por apresentarem uma “apariencia democrática” e uma “realidad oligárquica”.<sup>49</sup> O fenômeno da personificação dos partidos políticos, em razão de sua estrutura de comando elitista, cristalizando uma minoria dirigente e uma burocracia que repele sua renovação é a principal causa de arrefecimento do avanço partidário.

A verdade é que, embora os partidos tenham sido definitivamente recebidos como entes necessários ao funcionamento democrático, a tese de que o governo do povo se realiza por seu intermédio não prosperou, ante as constatações pragmáticas já apresentadas.

Permanecendo a insatisfação com a questão da participação popular na democracia representativa, novas teorias “participativas” têm sido debatidas. Tais teorias, que podem ser unificadas sob a tese da implementação *da democracia participativa*, buscam, em suma, encontrar alternativas para concretizar a participação popular nas decisões políticas.

Como destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a diferença da democracia participativa para a semidireta, com seus mecanismos clássicos de referendo, plebiscito e iniciativa popular, está na insistência de que os interessados numa decisão sejam ouvidos pelos órgãos encarregados de tomá-la, seja em audiências públicas ou ouvindo *experts*. O autor destaca, contudo, que tais medidas em nada alteram o fato de que quem tomará a decisão não será o povo.<sup>50</sup>

Na realidade, para substituir o fenômeno representativo pelo direto, que teoricamente seria o que concretizaria o governo do povo, impor-se-ia a criação de condições para que todos os eleitores expressassem sua vontade sobre todas as decisões políticas do Estado. No plano prático, com os recursos da Internet, isto não é de forma alguma impossível. Entretanto, mesmo diante da possibilidade fática, são poucos

48 MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*, p. 275.

49 DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Políticos*, p. 163.

50 FERREIRA FILHO, *Democracia no limiar do século XXI*, p. 34.

os que defendem a chamada *democracia eletrônica*.<sup>51</sup>

Sartori destaca que a participação política extremada do povo dificilmente conviveria com conceitos como preservação das minorias, além de aumentar o risco do populismo.<sup>52</sup> O autor destaca que a participação plena autêntica pressupõe intensidade, ou seja, um engajamento constante do indivíduo na política, e a “intensidade a respeito das questões tende a corresponder ao extremismo”.<sup>53</sup> A democracia direta eletrônica – democracia de referendo, na terminologia de Sartori – assim, incentivaria o confronto de extremismos, desprivilegiando o debate político.

Bobbio é um dos que vê a participação exagerada como um mal em si, afirmando que nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia, pois o excesso de participação, o que Dahrendorf chamou de *cidadão total*, pode ter como efeito a saciedade de política e o aumento da apatia eleitoral.<sup>54</sup>

Outra questão que sempre estaria a embaraçar o desenvolvimento de uma democracia direta é o problema da formulação das questões, as quais devem proporcionar respostas que tracem o que realmente o povo quer, e, outrossim, a de se conciliar exigências contraditórias.

A conclusão fatal é que a teoria da democracia participativa não evoluiu mais do que o necessário à implementação de técnicas como as audiências públicas, jamais eliminando o elemento representativo. Destarte, chegamos à conclusão de que a crítica da defeituosa participação popular é procedente, mas seu confronto deve ocorrer no interior da democracia representativa, e não simplesmente negando sua validade e preconizando sua substituição, principalmente porque não há resposta acerca de qual seria o substituto.

E aí chegamos ao nosso objetivo com a fundamentação teórica desenvolvida linhas acima: a conclusão de que está no processo eleitoral democrático a forma de otimizar o instituto da participação popular na democracia representativa, devendo-se aperfeiçoar a participação eleitoral mediante a informação qualificada e campanhas voltadas à apresentação de programas de governo, que possibilitem a formação de

51 Ibidem, p. 35.

52 SARTORI, Giovanni. *Teoria da Democracia Revisitada*, p. 163.

53 Ibidem, p. 165.

54 BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, p. 39.

uma opinião pública autônoma e, por consequência, a escolha de governantes de forma mais consciente; em tal escopo, é flagrante a importância do rigoroso controle do financiamento eleitoral, pelo papel-chave que este exerce para a assepsia e garantia de igualdade de oportunidades na disputa eleitoral.

Evidente que o meio de controle popular por excelência é o voto, razão pela qual a transparência na arrecadação e aplicação de recursos por partidos e candidatos deve ser assegurada, uma vez que pode influir diretamente na decisão do eleitor. Eis o porquê da defesa do atendimento, pelos mecanismos de controle tratados linhas acima, de premissas como ampla publicidade, prestação de contas em linguagem simples e com conteúdo mínimo, órgão de controle independente, dentre outras.

Além do voto, é possível citar algumas formas de participação popular no controle do processo eleitoral, seja de forma direta ou indireta. No caso do ordenamento brasileiro, pode-se citar a ação popular, que pode ser ajuizada por qualquer cidadão quando ocorra algum ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe ou à moralidade administrativa,<sup>55</sup> o que pode perfeitamente ocorrer por força de infrações à legislação no campo da arrecadação e aplicação de recursos eleitorais, principalmente quando adotado o modelo de financiamento público das campanhas, o qual já é, reflexamente, por intermédio do Fundo Partidário, aplicado no Brasil.

Outro mecanismo a ser citado é o previsto no artigo 30-A da lei nº 9.504/97 e no artigo 22 da lei complementar nº 64/90, a seguir transcritos:

Lei nº 9.504/97: Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral relatando fatos e indicando provas e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

Lei complementar nº 64/90: Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou

55 Artigo 5º, inciso LXXII, da Constituição Federal Brasileira.

utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: (...)

Embora os dispositivos reservem apenas a partidos, candidatos, coligações ou ao Ministério Público Eleitoral a prerrogativa de denunciar fatos, indicar provas e pedir a abertura de investigação judicial pela Justiça Eleitoral, é evidente que, de forma reflexa, a participação popular está sendo assegurada, seja em razão de, ao menos no plano teórico, os partidos terem como função precípua exatamente representar a vontade popular perante os mecanismos de poder, seja a possibilidade conferida a qualquer interessado de provocar o Ministério Público Eleitoral para os fins colimados nas normas.

De qualquer forma, é importante consolidar o direito ao processo eleitoral isento de virulências e garantidor da igualdade de oportunidades como fundamento do Estado democrático, razão pela qual, quanto maior o espaço de atuação para participação direta do eleitor no controle do financiamento das eleições – observado, por óbvio, o limite do razoável –, mais estará assegurado o princípio da transparência nesta seara, que é, afinal, o que acabamos por defender ao longo desta obra.

## 7 PERSPECTIVAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA TRANSPARÊNCIA NO FINANCIAMENTO ELEITORAL BRASILEIRO

Considerando todas as premissas apresentadas neste capítulo, pode-se dizer que o regime jurídico do financiamento eleitoral no Brasil se não é perfeito no tocante à transparência – o que, *ipso facto*, nenhum sistema é –, com certeza também não está dentre os mais atrasados. Afirma-se isto em razão da existência de um sistema de controle de eficiência razoável, exercido por um órgão de controle que reúne a vantagem de ter a natureza estatal<sup>56</sup> com toda força coercitiva daí consequente –, e, ainda assim, guardar plena independência da atividade política. De fato, o controle por órgão próprio do Poder Judiciário se mostra condizente, no plano teórico, com as premissas de transparência

<sup>56</sup> No que enxergamos uma vantagem em relação ao sistema alemão, que utiliza a auditoria privada independente para a fiscalização direta de partidos e candidatos. Por mais que sejam atribuídas prerrogativas aos auditores, apenas o Estado é detentor do “poder extroverso”, termo utilizado por Renato Alessi para designar o poder do poder público de editar atos que vão além da esfera jurídica do sujeito emitente. Conforme BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*, p. 237.

apresentadas, e tem se apresentado, no plano prático, como um importante mecanismo para o aperfeiçoamento do processo eleitoral no Brasil.

Importante, desde logo, afastar a alegação de que a não adoção de um modelo de financiamento público prejudica a transparência do financiamento eleitoral no Brasil. Não há qualquer relação de causa e efeito entre o modelo de financiamento adotado e o grau de transparência do fluxo financeiro das campanhas. Afirmar que o fornecimento de verbas públicas a partidos e candidatos combateria o chamado “caixa dois” significa adotar uma falsa premissa, pois tais recursos fazem parte do que se poderia chamar de “caixa um”, isto é, de nenhuma forma a mera adoção do financiamento público impediria a busca por fontes irregulares de recursos. O que, de fato, combate o “caixa-dois” é a fixação de técnicas de controle asseguratórias da transparência, independente do modelo de financiamento adotado, o que parece ter restado bem assentado ao longo desta obra.

Diante disto, é exatamente no aperfeiçoamento de tais técnicas que o legislador brasileiro deveria focar seus esforços. No tocante à publicidade, embora a lei nº 11.300/06 tenha avançado com a inclusão do §4º no artigo 28 da lei nº 9.504/97, há espaço para maior utilização da rede mundial de computadores na publicação das informações financeiras de partidos e candidatos; servem como exemplo disso as eleições primárias americanas de 2008, nas quais, conforme notícia da Revista Veja, a tecnologia foi responsável por uma verdadeira revolução na arrecadação dos recursos financeiros e em sua transparência.<sup>57</sup> Assim, um site com atualização constante, mantido por partido e candidato, registrando os ingressos e saídas de forma fidedigna e tempestiva, permitiria o acompanhamento direto pelo eleitor das movimentações de seus escolhidos.

No plano da prestação de contas, seria importante que o legislador ordinário conferisse maior detalhamento ao seu conteúdo, diminuindo, neste aspecto, o espaço da função normativa do Tribunal Superior Eleitoral. De fato, o poder normativo do órgão judiciário não pode transpor as barreiras da mera regulamentação, sob pena de atuar como legislador positivo, o que desvirtua a separação de poderes. Observa-se na lei nº 9.504/97 um tratamento superficial acerca de quais são as informações e

<sup>57</sup> Edição 2063 – ano 41 – nº 22, 04/06/2008; Editora Abril.

requisitos imprescindíveis no ato da prestação de contas, o que acaba resultando, muitas vezes, na supressão de omissões por intermédio de resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, as quais acabam inovando no ordenamento jurídico, criando direitos e obrigações que somente por lei seriam possíveis.

Quanto ao aperfeiçoamento da participação popular no controle do processo eleitoral, o tema merece certo cuidado. Evidente que franquear a qualquer interessado a provocação direta da Justiça Eleitoral para a investigação acerca de partidos e candidatos, muitas vezes sem qualquer fundamentação probatória, pode vulgarizar por completo a atividade de controle, uma vez que o palco político é cenário mais do que propício a perseguições e acusações infundadas. O melhor caminho parece o já adotado pela legislação brasileira, que é o de conferir aos próprios concorrentes no pleito ou ao Ministério Público Eleitoral tal provocação, conforme previsões do artigo 22 da lei complementar nº 64/90 e artigo 30-A da lei nº 9.504/97. O que seria possível, para assegurar maior participação popular, é a inclusão de associações civis ou entidades afins, que tenham a atuação política dentre suas atividades sociais, no rol de legitimados para a provocação da Justiça Eleitoral para fins de controle do fluir financeiro das campanhas eleitorais.

Enfim, a nosso ver, a adoção de medidas como as ora sugeridas pode contribuir no aperfeiçoamento do financiamento eleitoral no Brasil, ao menos sob o aspecto da transparência.

## 8 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo inserir e estudar o princípio da transparência no contexto do financiamento eleitoral, questionando acerca dos mecanismos que o concretizam, e ponderando sobre seus contornos no modelo brasileiro. Podem ser elencados os seguintes pontos conclusivos:

- Somente é possível delinear os contornos que deve assumir a consecução da transparência a partir do objeto de regulação, razão pela

qual apenas após delinear os valores, objetivos e mecanismos do financiamento eleitoral podemos ponderar acerca de qual papel a transparéncia assumirá em tal seara;

- Neste sentido, concluímos que no âmbito do financiamento eleitoral a transparéncia constitui o meio de assegurar o controle popular mediante o voto, o qual é, em última instância, o principal instrumento democrático para o controle de políticos, partidos e candidatos;

- A concretização da transparéncia depende do aperfeiçoamento de importantes mecanismos como o conteúdo e a publicidade das contas eleitorais, o órgão responsável pela fiscalização do fluir financeiro das campanhas e a garantia da participação popular na atividade de controle;

- O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro pode ser enquadrado como avançado em alguns aspectos, em especial quanto à natureza do órgão de controle, reputada vantajosa em relação a outros modelos; entretanto, há espaço para aperfeiçoamento da transparéncia, principalmente em relação ao conteúdo e publicidade da prestação de contas.

Por fim, vale dizer que o presente estudo não pretendeu, de forma alguma, esgotar todas as questões advindas do tema da transparéncia no financiamento eleitoral, que é objeto constante de acalorados debates na maior parte das democracias ocidentais. A verdade é que eliminar por completo da seara do financiamento eleitoral desvios como a corrupção e a influência indevida do poder econômico é um objetivo talvez inalcançável; o que se buscou alertar, tão-somente, é que, a nosso ver, o melhor caminho para assegurar a maior assepsia, honestidade e igualdade de oportunidades nas disputas eleitorais está na efetivação de medidas assecuratórias da transparéncia do fluir financeiro nas campanhas, sendo esta a tese que procuramos defender ao longo deste estudo.

## 9 REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- AFONSO DA SILVA, Luís Virgílio. *Sistemas Eleitorais – tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.

- AFONSO DA SILVA, Virgílio (org). *Interpretação Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- AMO, Cláudio Weber. CALHEIROS, Renan. O financiamento público exclusivo de campanhas combate o caixa dois? Lições da crise. *Folha de São Paulo*, São Paulo, n. 27870, Seção Tendências/Debates 23 jul. 2005.
- ALEXANDER, HERBERT E. *Financing politics - money, elections and political reform*. Congressional Quartely Press, Washington, D.C., 1992.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *Democracia representativa, do voto e do modo de votar*. Rio de Janeiro: Imp. Nacional, 1931.
- BANDEIRA DE MELLO. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BENEVIDES, Maria Vitoria (org.). *Reforma Política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BERCOVICCI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento. Uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BIANCO, Alessandro. *Finanziamento della politica in Itália*. A Giuffrè, Milano, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BORON, Atilio A. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. Barueri: Manole, 2004.

- \_\_\_\_\_. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 10, n. 41, São Paulo, 2002.
- \_\_\_\_\_. Eleições 2002, o financiamento das campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento jurídico. *Revista Direito Mackenzie*, ano 3, n. 1, São Paulo, 2002.
- \_\_\_\_\_. *O Voto nas Américas* (coord.). Barueri: Manole, 2008.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. Almedina. Coimbra, 2000.
- CARRE DE MALBERG, Raymond. *Teoria General del Estado*. Fondo de Cultura Económica, Panuco, 1948.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ética. Direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- \_\_\_\_\_. Sentido e alcance do processo eleitoral no regime democrático. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 17, Malheiros, São Paulo, 1997.
- CORRADO, Anthony. MANN, Thomas E., POTTER, Trevor (editors). *Inside the campaign finance battle*. Brookings Institution Press, Washington D.C., 2003.
- CHANTEBOUT, Bernard. *Droit Constitutionnel*. Sirey, Paris, 2007.
- DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Who governs? Democracy and power in an American city*. Yale University Press, New Haven, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Polyarchy, participation and opposition*. Yale University Press, New Haven and London, 1971.
- DECOMAIN, Pedro Roberto. *Eleições – comentários à lei nº 9.504/97*. São Paulo: Dialética, 2004.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2003.
- DIAS, Maurício. *A mentira das urnas, crônica sobre dinheiro e fraude nas eleições*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

- DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona, Ariel, 1962.
- \_\_\_\_\_. *La democracia sin el pueblo*. Barcelona, Ariel, 1967.
- \_\_\_\_\_. *Los Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1996.
- ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. Perspectiva, São Paulo, 1977.
- FAUPIN, HERVE. *Le controle du financement de la vie politique, partis et campagnes*. Paris, L.G.D.J., 1998.
- FAVOREU, Louis (org.). *Campagnes Électorales. Principe d'égalité et transparence financière*. Economica, Paris, 1988.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Direito Constitucional – Liberdade de Fumar, Privacidade, Estado, Direitos Humanos e outros temas*. Barueri: Manole, 2007.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1972.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- \_\_\_\_\_. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Estado de Direito e Constituição*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- FERREIRA FILHO, Roberval Rocha. *Principais julgamentos TSE – Tribunal Superior Eleitoral*. Salvador: PODIVM, 2008.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- FRIEDRICH, Carl J. *Gobierno constitucional y democracia – teoria y práctica en Europa y América*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Uma introdução à teoria política*. Tradução de Leonidas Xausa e Luiz Corção. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 2005.
- GARCIA, Emerson. *Abuso de poder nas eleições: meios de coibição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- GARCIA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Alianza Editorial, Madrid, 1986.
- GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La Financiacion de los Partidos Políticos*. Dykinson, Madrid, 1995.
- GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia?* São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- GIUDICE, Federico Del. *La Costituzione Esplicata*. Simone, Napoli, 2008.

- LÓPEZ GUERRA, Luis. *Las campañas electorales en Occidente. Propaganda y política en la sociedad de masas*. Ariel, Barcelona, 1977.
- HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia, entre facticidade e validade*. Vol.1. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitario, 2003.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- KRAEHE, Rainer. *Le financement des partis politiques*. Paris, PUF, 1972.
- KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- LANCHESTER, Fulco (org). *Finanziamento della politica e corruzione*. A. Giuffrè. Milano, 2000.
- LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2005.
- LEIBHOLZ, Gerhard. *La rappresentazioni nella democrazia*. Giuffre, Milano, 1989.
- LEMBO, Claudio. *Participação política e Assistência Simples*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
- \_\_\_\_\_. *O Voto nas Américas* (coord.). Barueri: Manole, 2008.
- MACPHERSON, C.B. *Democratic Theory*. Clarendon Press, Oxford, 1973.
- MANOD, Alain. *Le financement des campagnes électorales*. Paris, Berger Levraud, 2000.
- MALAMUD, Carlos. POSADA-CARBÓ, Eduardo (editores). *The Financing of Politics Latin American and European Perspectives*. Institute for the study of the Americas, London.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Martires. BRANCO, Paulo Gustavo G. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MEZZAROBA, Orides. MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

- MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiacion de las Elecciones*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2003.
- MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- MOSCA, Gaetano. *La Clase Politica*. Fondo de Cultura Económica, Mexico D.F., 2006.
- MICHELS, Robert. *A Sociologia dos Partidos Políticos*. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: UNB, 1982.
- MICHELS, Vera Maria Nunes. *Direito Eleitoral*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1964.
- NOHLEN, Dieter. *Elecciones y sistemas electorales*. Nueva Sociedad, Caracas, 1995.
- ORTEGA Y GASSET. *A Rebelião das Massas*. Tradução de Artur Guerra. Lisboa: Antropos, 1989.
- PLATÃO. *A República*. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil – da Colônia à Quinta República*. Brasília: Senado Federal, 1989.
- RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Forense, 1998.
- ROMANO, Roberto. Transparência democrática: aspectos filosóficos. *Direito e Sociedade*, Curitiba, v. 2, nº 1, p. 1-42, jan.-jun. 2001.
- RODRIGUES, José Honório. *O parlamento e a evolução nacional*. Brasília: Senado Federal, 1972.
- ROSA JR., Luiz Emygdio F. *Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*: ou princípios do direito político. São Paulo: Martin Claret, 2007.
- SALOMON, Délcio Vieira. *Como fazer uma monografia*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. Vol.1. São Paulo: Ática, 1994.
- SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. *“Compra de Votos” – Análise à luz dos princípios democráticos*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

- SCHIMITT, Carl. *Legalidade e legitimidade*. Tradução de Tito Lívio Cruz Romão. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- TELES, Ney Moura. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 1998.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. vol. III. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América. Leis e Costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- TORQUATO, Jardim. *Direito Eleitoral Positivo*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.
- VIANA, Oliveira. *Populações meridionais no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

#### SITES CONSULTADOS:

AGENCIA BRASIL. *Brasil ocupa 62ª posição no mundo em relação ao uso da internet*. Adriana Brendler. Disponível em: <[www.agenciabrasil.gov.br](http://www.agenciabrasil.gov.br)>. Acesso em: 20 maio 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>. Acesso em: 2007 e 2008.

CAMPAIGN FINANCE. *Bucley x Valeo*. Disponível em: <[www.ca.npaignfinancesite.org](http://www.ca.npaignfinancesite.org)>. Acesso em: 21 nov. 2007.

DEUTSCHER BUNDESTAG. Disponível em: <[www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)>. Acesso em: 2007 e 2008.

EL SENADO DE ESPAÑA. Disponível em: <[www.senado.es](http://www.senado.es)>. Acesso em: 2007 e 2008.

FAUSTO, Boris. *Terra Nostra*. Folha de São Paulo de 26/12/2004, <[www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 05 nov. 2007.

FEDERAL ELECTION COMISSION. Disponível em: <[www.fec.gov](http://www.fec.gov)>. Acesso em: 2007 e 2008.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Folha on-line. Alemanha: Partido de Kohl tem novo escândalo*. Disponível em: <[www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br)>. Acesso em 05 nov. 2007.

LEGIFRANCE. Le service public de la diffusion du droit. Disponível em: <[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)>. Acesso em: 2007 e 2008.

PERISSINOTTO, Renato M. Hannah Arendt, *Poder e a crítica da "tradição"*, p. 10. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n61/a07n61.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 2007 e 2008.

SENADO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Acesso em: 2007 e 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Informativos eletrônicos. Disponível em: <[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>. Acesso em 11 dez. 2007.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Disponível em: <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>. Acesso em: 26 dez. 2007.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <[www.tre-sp.gov.br](http://www.tre-sp.gov.br)>. Acesso em: 2007 e 2008.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Disponível em: <[www.tre-mg.gov.br](http://www.tre-mg.gov.br)>. Acesso em: 27 fev. 2008.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em: <[www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)>. Acesso em: 2007 e 2008.

VALOR ECONÔMICO ON LINE. *Concentração de renda cai, mas diferença entre ricos e pobres continua alta, mostra pesquisa do IBGE*. Disponível em: <[www.valoronline.com.br](http://www.valoronline.com.br)>. Acesso em: 08 jul. 2007.

## JORNAIS E REVISTAS:

FOLHA DE SÃO PAULO. *Valerioduto destinou verbas a ex-assessor de secretário de Aécio*. Caderno Brasil. Edição de São Paulo, 29/11/2007, ano 87, n. 28729.

\_\_\_\_\_. *Cisco diz que não tem relação com laranjas*. Edição de São Paulo, 30/11/2007, ano 87, n. 28730.

\_\_\_\_\_. *Campanha de McCain pode ficar sem dinheiro na reta final*. Caderno Mundo, edição de São Paulo, 26/02/2008, ano 88, n. 28.788

REVISTA VEJA. *Votar nunca mais será igual*. PETRY, André. Editora Abril, edição 2063 – ano 41, n. 22, 04/06/2008.

RAMOS, Dircêo Torrecilas. *A caça ao tesouro é tão importante quanto cassar políticos*. Jornal SP Norte, edição de 09 a 15 de nov. de 2007, p. 02.

\_\_\_\_\_. *Operação Jardinagem e a corrupção política*. Jornal SP Norte, edição de 30 de novembro a 06 de dezembro de 2006, p. 02.

\_\_\_\_\_. *A complexa eleição presidencial nos Estados Unidos da América do Norte*, edição de 25 a 31 de janeiro de 2008, p. 02.

## A REELEIÇÃO PARA UM MANDATO SUBSEQUENTE NO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL INTERPRETADA PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: O ADEUS À CANDIDATURA-ITINERANTE

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. A limitação constitucional a dois mandatos consecutivos no poder executivo municipal e a transferência de domicílio eleitoral no último ano de investidura. 2.1. Reeleição de vice no poder executivo. 2.2. Eleição de prefeito em município desmembrado. 3. A jurisprudência administrativa do Tribunal Superior Eleitoral. 4. A viragem da jurisprudência na Corte Superior Eleitoral -- RESPE 32.507/AL e RESPE 32.539/AL -- iniciada em Alagoas -- RECEL 326/2008 e RECEL 422/2008. 5. Considerações finais. 6. Referências.

Nayana Shirado\*

**RESUMO:** A burla diante da limitação constitucional a dois mandatos consecutivos no poder executivo é discutida no presente estudo, à luz de recente jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral firmada em dois *leading cases* -- RESPE 32.507/AL e RESPE 32.539/AL --, que afastaram a *candidatura-itinerante* -- prática conhecida na militância político-eleitoral doméstica a que se lança o *prefeito-profissional, itinerante ou pára-quedista* -- em busca de um terceiro mandato por meio de transferência de domicílio eleitoral para um município lindinho. O temário desde há muito foi considerado nebuloso na doutrina e nos tribunais, considerando que o Texto Constitucional não veda essa prática expressamente, tampouco esclarece se a limitação a dois mandatos está circunscrita ao mesmo local, ensejando a candidatura de prefeito que já exercera o cargo majoritário pela segunda vez consecutiva na circunscrição eleitoral vizinha. A análise se afigura de extrema relevância no momento político atual, em que mais de 5.500 prefeitos tomaram posse nos municípios brasileiros, após sufrágio no pleito de 05 de outubro passado, sob tais circunstâncias. O estudo objetiva traçar o panorama político doméstico quanto à reeleição no poder Executivo municipal, bem como apresentar os argumentos que convergiram na consolidação de novo entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, prestigiando a mais importante característica do sistema republicano -- a alternância no poder.

\* Pós-graduada em Direito Eleitoral, Direito do Estado e das Relações Sociais, Direito Civil e Processual Civil e Docência do Ensino Superior. E-mail: nashirado@gmail.com

**Palavras-chave:** Reeleição. Prefeito Itinerante. Terceiro mandato.

**Abstract:** The swindling to the constitutional limitation of two consecutive mandates in the executive power is discussed in this study, in light of recent two leading cases of the Superior Electoral Court -- RESPE 32.507/AL and RESPE 32.539/AL -- which departed from the practice known in the political militancy-election as itinerant candidacy to a third mandate by transferring residence for a council election nearby. The subjects has long been considered a somewhat nebulous in doctrine and in court, arguing that the constitutional text does not explicitly prohibits this practice, nor clarify whether the limitation to two mandates is limited to one place, rise to application of mayor who has exercised the majority charge for the second consecutive time in the neighboring constituency. The analysis is of extreme importance in the current political moment, in which more than 5,500 mayors took possession in Brazilian municipalities, after been elected in the last 05th October, under such circumstances. The study aims to chart the political landscape in Brazil for reelection in the executive and bring about the arguments that converged in the consolidation of understanding of the Superior Electoral Court in the domestic scene, prestigiously the most important feature of the republican system - the alternation in power.

**Keywords:** Reelection. Itinerant Mayor. Third Mandate.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo traz a lume a disputa a terceiro mandato sucessivo para a chefia do Executivo noutro município, à luz de recente julgamento do Tribunal Superior Eleitoral em dois *leading cases* -- RESPE 32.507/AL e RESPE 32.539/AL -- antecedidos pelo pronunciamento do Tribunal Regional Eleitoral alagoano em dois recursos eleitorais -- RECEL 326/2008 e RECEL 422/2008 -- que importou no reconhecimento de inelegibilidade aos postulantes de registro de candidatura que transferiram o domicílio eleitoral, a fim de concorrer a nova eleição para o mesmo cargo noutra circunscrição eleitoral.

Trata-se de prática conhecida como *candidatura-itinerante* que desafia, desde há muito, a limitação constitucional a dois mandatos

consecutivos, eis que fundada na disputa sucessiva pela chefia do Executivo por meio de transferência de domicílio eleitoral de *prefeito-itinerante*. A pulverização desse tipo de político-profissional no quadro de candidaturas se fez usual na militância eleitoral hodierna, considerando que o §5º do artigo 14 da Lei Fundamental não veda essa prática expressamente, tampouco esclarece se a limitação a dois mandatos está circunscrita ao mesmo local, ensejando a postulação a terceiro mandato consecutivo.

Em homenagem ao postulado da alternância no poder que coroa o sistema republicano, notadamente no cenário doméstico contextualizado neste trabalho, o Tribunal Superior Eleitoral em julgamento histórico, confirmou o indeferimento do registro de candidatura dos pleiteantes a terceiro mandato em circunscrição eleitoral vizinha, reconhecendo-lhes a inelegibilidade para o cargo disputado. A via condutora do julgamento se pautou na interpretação de que o §5º do artigo 14 da Constituição Federal veda a possibilidade de terceiro mandato mesmo em municípios diferentes, autorizando apenas, respeitado o prazo de desincompatibilização de seis meses, a candidatura para cargo distinto do ocupado.

Nessa esteira, se afiguram os argumentos esposados nos acórdãos do Regional alagoano proferidos no julgamento dos recursos eleitorais supramencionados, cujo conteúdo de fundo foi perfilhado pela Corte Superior Eleitoral, em detrimento de decisões manejadas décadas a fio naquele sodalício, repercutindo em viragem da jurisprudência no momento político atual em que findo o pleito de 2008 e iniciado o mandato de mais de 5.500 prefeitos em todo o país.

Em síntese, o temário atinge um estágio de maior complexidade e relevância política, na medida em que aspectos centrais da controvérsia não foram abordados nas decisões que serviram de paradigma condutor para a jurisprudência vazada há mais de uma década na Corte Superior Eleitoral, somada à inexistência de pronunciamento do Supremo Tribunal Federal quer em controle de constitucionalidade difuso ou concentrado a esse respeito, sob o pálio da atual Constituição da República.

## 2 A LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL A DOIS MANDATOS CONSECUTIVOS NO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL E A TRANSFERÊNCIA DE DOMICÍLIO ELEITORAL NO ÚLTIMO ANO DE INVESTIDURA

É consenso entre os países de larga tradição democrática e bem assim os de democracia recente, marcada por lampejos de autoritarismo, que a idéia de alternância no poder é o eixo de construção política do regime republicano,<sup>58</sup> de modo a considerar a limitação temporal ao chefe do Executivo como instrumento para coibir que reiteradas eleições do mesmo indivíduo criem nefasto paralelismo com a imutabilidade no poder, característica do regime monárquico. Nesse escaninho, a atmosfera constitucional que enleia o sistema democrático, circunscreve a alternância de poder como pedra de toque na história do republicanismo em substituição ao Estado absolutista:

Ella fue una de las grandes conquistas de la Revolución francesa, junto con la electividad de los gobernantes, la división de podres, la imposición de límites jurídicos a la autoridad pública, la obligación de los gobernantes de rendir cuenta de sus actos y la publicidad de su gestión. En el régimen anterior los gobiernos no eran alternativos sin vitalicios. La legitimidad monárquica se fundaba en la sucesión hereditaria de la corona entre los miembros de la dinastía. Cuando los revolucionarios franceses impusieron el republicanismo como concepción del poder y forma de gobierno, la elección se convirtió en el único título para ejercer el mando político y la legitimidad republicana, fundada en la libre expresión de la voluntad popular, sustituyó a la legitimidad monárquica.<sup>59</sup>

58 A respeito das características que encerram o princípio republicano, registramos as anotações do professor Inocêncio Coelho (2007, p. 138): “[...] os traços característicos da forma republicana de governo podem ser decompostos em elementos específicos, tais como: a existência de uma estrutura político-organizatória garantidora das liberdades civis e políticas; a elaboração de um catálogo de liberdades, em que se articulem o direito de participação política e os direitos de defesa individuais; o reconhecimento de corpos territoriais autônomos, seja sob a forma federativa, como no Brasil e nos Estados Unidos, seja pelo estabelecimento de autonomias regionais ou locais, como na Itália ou em Portugal, respectivamente; a legitimação do poder político, consubstanciada no princípio democrático de que a soberania reside no povo, que se autogoverna mediante leis elaboradas preferencialmente pelos seus representantes; e, afinal, a opção pela eletividade, colegialidade, temporariedade e pluralidade, com os princípios ordenadores do acesso ao serviço público em sentido amplo – cargos, empregos ou funções – e não pelos critérios da designação, da hierarquia e da vitaliciedade, típicos dos regimes monárquicos.” Cf. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

A alternância assegura que, em cada período temporal, o governante represente a tendência ideológica predominante na comunidade.<sup>60</sup> Sobretudo aos chefes do poder executivo, incide a regra de alternância para o cargo ocupado, em oposição àreelegibilidade ilimitada dos detentores de mandatos legislativos,<sup>61</sup> como dá conta Rodrigo Borja (1992, p. 136):

Sin embargo, es necesario hacer notar que la alternabilidad, en la práctica, está referida con exclusividad a la función ejecutiva del Estado, porque es de ésta, que representa históricamente la tradición del poder personal, de la que puede temerse y de la que, realmente, resulta el despotismo en la mayor parte de los casos. Por eso, como la alternabilidad está enderezada a conjurar este peligro, que ciertamente es muy remoto en las otras funciones del Estado, la vigencia del principio alternativo está generalmente circunscrita a la rama ejecutiva del poder político.<sup>62</sup>

Sob tal ordem de idéias, uma breve incursão em nossa história política dá conta de que o quadro constitucional brasileiro não fez praça do instituto da reeleição em mais de 40 anos de república, prevalecendo desde a Constituição de 1891 até a Constituição Polaca de 1937, a regra da irreelegibilidade para os cargos do Executivo. Passados 60 anos da Carta de 1937, e nove anos da Constituição de 1988, a tessitura constitucional doméstica foi inovada com a previsão de reeleição para os cargos do Executivo, na Emenda Constitucional n. 16, de 04 de junho de 1997, que alterou a redação do §5º do artigo 14, para permitir que o titular do poder

59 BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la política. *Alternación*. 3. ed. México: FCE, 2002, p.34.

60 Ibidem.

61 A regra da irreelegibilidade não prevalece, entre nós, para os cargos do legislativo, como analisou Oliveira Vianna (1939, p. 273-274) sob uma ótica peculiar à década de 1930: "Para assegurar à política nacional uma élite numerosa, para torná-la centro de convergência das intelligencias mais fortes e cultas do País, faz-se preciso a renovação continua da representação política, faz-se preciso reagir contra esta tendência à perpetuação dos deputados nas suas cadeiras – e isto só seria possível impedindo a reeleição. Em vez desta prescrição prohibitiva ser uma violência à vontade do povo, é, ao contrario, o meio mais seguro, de acordo com a nossa experiençia, de assegurar-lhe uma representação efficiente." Cf. OLIVEIRA VIANA, Francisco José. *O idealismo da Constituição*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

62 BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*. México: FCE, 1992.

executivo, em todas as esferas de governo, possa pleitear apenas uma recondução<sup>63</sup> ao cargo majoritário então ocupado, como exposto no quadro a seguir.

#### QUADRO 1. O INSTITUTO DA REELEIÇÃO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

| CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988   | REDAÇÃO DO DISPOSITIVO   |
|--|--|
| <b>CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988</b>  | São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito. |
| <b>ARTIGO 14, §5º,<br/>APÓS A EMENDA<br/>CONSTITUCIONAL N.<br/>16/1997</b> | O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.                      |

Impende ressaltar que o advento da Emenda Constitucional n. 16/1997 despertou nos chefes do Executivo municipal, o mau vezo de fazer da condição de prefeito atividade profissional permanente e itinerante, dando ensejo a uma realidade política controvertida, e por tal motivo alcançada com freqüência à Justiça Eleitoral, como retratado no excerto do voto-vista<sup>64</sup> pronunciado no julgamento do RECEL 326/2008 a seguir transscrito:

2. O novo regime de elegibilidade na chefia dos executivos da federação fez despertar, no âmbito da esfera municipal e depois de vivenciado o primeiro período de reeleição, relativo aos mandatos vigentes para o período de 2001 a 2004, o ânimo de alguns poucos políticos

63 Em lição memorável, Rodrigo Borja (1992, p. 135) chama a atenção para a regra que limita a recondução do chefe do executivo a um período subsequente: "Para complementar la limitación del período y hacer efectiva la alternabilidad, las leyes prohíben la reelección inmediata de los funcionarios que desempeñan las funciones públicas representativas. En esta forma impiden que ellos se perpetúen en sus cargos, con grave peligro para las libertades públicas y la eficiencia administrativa, y además propician el advenimiento de nuevos hombres, nuevas energías, nuevas ideas, nuevas iniciativas en el servicio de la comunidad."

em perpetuar-se na chefia de cargos de prefeito, valendo-se da alteração do domicílio eleitoral para isto.

3. Tanto isso é verdade, que são raríssimos os precedentes jurisprudenciais no âmbito do TSE de eleição consecutiva em município diverso, antes do advento da emenda constitucional n.º 16, de 1997.

Revisitado o tema da limitação constitucional a dois mandatos consecutivos, introduzido entre nós pela Emenda Constitucional n. 16/1997, é tempo de analisarmos a contribuição de um requisito de elegibilidade essencial para o aparelhamento de candidatura futura à chefia do executivo municipal em circunscrição eleitoral vizinha – o domicílio eleitoral.

Não é novidadeiro no repertório jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral que o conceito de domicílio eleitoral ganhou, desde há muito, interpretação bastante ampla para consagrar a idéia de que, para inscrever-se eleitor de um determinado município basta a comprovação de vínculos patrimoniais, políticos, econômicos, familiares, comunitários ou afetivos, em detrimento dos três meses de residência a que o Código Eleitoral expressamente prevê no art. 55, § 1º, inciso III.

Contudo, não parece razoável que o elastecimento da interpretação pretoriana deva agasalhar a pretensão do detentor de mandato eletivo que, após sufragado por duas vezes, pleiteia a transferência de domicílio eleitoral para outra localidade, visando alcançar com essa prática, a perpetuação do próprio clã político ou de grupo familiar no poder, senão vejamos.

Em primeiro lugar, o pleiteante a terceiro mandato que transfere domicílio para circunscrição eleitoral vizinha queda, a toda evidência, destituído da representação política<sup>64</sup> outorgada no município em que fora eleito, prejudicando, sobremaneira, a gestão da coisa pública, como acentua Rômulo Pizzolatti (1996):

A redefinição do conceito legal de domicílio eleitoral pode ter, na prática, consequências sérias. Levaria, por exemplo, a que um vereador de um município, mas residente alhures, não se sensibilizasse quando um eleitor viesse reclamar do aumento exorbitante do IPTU, porque, pessoalmente, é contribuinte em outro município. Mais grave ainda, se fosse o Prefeito que tivesse sua residência em outro município:

64 Excerto do voto-vista do juiz André Luís Maia Tobias Granja.

não saberia, por vivência própria, como é a coleta do lixo, o transporte urbano, a educação, a saúde no - município do qual é prefeito. Isso acarretaria certa insensibilidade e mesmo desinteresse dos problemas locais, porque não estaria totalmente integrado à comunidade.<sup>66</sup>

Nesse rumo de idéias, tem lugar a reflexão de Victor Nunes Leal (1997, p. 158) circunscrita ao postulado de que a figura central da vida do município é o chefe do Executivo,<sup>67</sup> cuja investidura extrapola a administração da coisa pública e se concentra na referência política local, legitimada pelo sufrágio da massa de eleitores da circunscrição, como destacado no seguinte excerto de seu clássico *Coronelismo, Enxada e Voto*:

Para verificar esse fato de comezinha observação basta recordar que a vida do município não se resume à administração local. Nem é este o seu aspecto mais importante. O município é, no Brasil, a peça básica das campanhas eleitorais. De uma parte, os habitantes do interior, que somam para cima de 80% da população nacional, estão muito mais efetivamente subordinados ao município do que ao Estado ou à União, dada a vinculação política das autoridades estaduais e federais com os dirigentes municipais; de outra, nenhuma parcela do eleitorado do interior está subtraída ao regime municipal,

65 Na construção da idéia de representação política como *acting for* ou *agir para*, Hanna Pitkin (1997, p. 209) nos brinda com valiosa lição: "A formulação da visão a que chegamos gira em torno do seguinte: representação aqui significa agir no interesse dos representados, de maneira responsável em relação a eles. O representante deve agir com independência, sua ação deve envolver apreciação e julgamento; ele deve ser aquele que age. O representado deve ser também (concebido como) capaz de ações e julgamentos independentes, não ser um mero recebedor de cuidados." (Tradução nossa) Cf. PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: California University Press, 1997.

66 PIZZOLATTI, Rômulo. Conceito Jurídico de domicílio eleitoral. *Resenha Eleitoral*: nova série, Florianópolis, v. 3, n. 1, p. 15-21, jan./jun. 1996. Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/biblioteca/doctrinas/pizzolatti.htm>. Acessado em 11 janeiro 2009.

67 Em uníssono com o argumento desvelado por Victor Nunes Leal no clássico *Coronelismo, Enxada e Voto*, transcrevemos um excerto do voto-vista do juiz André Luís Maia Tobias Granja, proferido no julgamento do RECEL n. 326/2008 perante o Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas: "21. Neste sentido, embora seja certo que a Justiça Eleitoral tenha historicamente firmado uma *tendência liberal* para a fixação do domicílio eleitoral, para aqueles a quem são dirigidas as regras das inelegibilidades e elegibilidades, a fixação do domicílio eleitoral deve (sic) enfrentada com diferenciada cautela, notadamente em relação à figura do prefeito municipal, o qual é a liderança maior no município e detém vínculos com todos os membros da comunidade que o elegeu, em situação diferenciada a qualquer outro cidadão."

que cobre todo o território do país. Como, pois, considerar puramente administrativos os prefeitos, que tanta influência exercem sobre a massa de gente que fornece o maior contingente de votos nas eleições?<sup>68</sup>

Em segundo lugar, a transferência de domicílio no último ano de mandato não é uma idéia simpática<sup>69</sup> ao cidadão-eleitor, tampouco ao *Parquet Eleitoral*, por representar investidura vitalícia no poder, claro apoderamento sucessivo de unidades federadas para a formação de clãs políticos, como se verifica no excerto da manifestação do Ministério Público Eleitoral a seguir:

Não há como entender a atitude de um chefe do executivo municipal que pretende candidatar-se em outro município, como deixa transparecer, uma vez que requereu transferência um ano antes da eleição. [...] No entendimento do Ministério Pùblico a presente simulação deixa transparecer uma manobra para que um cidadão se perpetue em exercício de cargo do executivo o que é vedado pelas normas constitucionais. Também, que a institucionalização da possibilidade de um detentor de mandato executivo em um município se candidatar por outro configura a legalização do “candidato paraquedista”, repudiado pelos eleitores e pelo povo, e execrado em democracias efetivas.<sup>70</sup>

68 LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997, p. 158.

69 No mesmo sentido, o professor Marcos Bernardes de Mello (2008) assevera no seguinte trecho do parecer intitulado “Breve análise sobre a inelegibilidade de prefeito que exerceu por dois mandatos consecutivos em certo município e pretende candidatar-se ao mesmo cargo em outro município”, datado de 10 julho de 2008. Disponível no endereço: <http://www.tudonahora.com.br/noticia.php?noticia=16439>. Acessado em 15 jan 2009: “É preciso ressaltar, ainda, que a fraude existente na transferência de domicílio pelo Prefeito fica mais evidente se considerarmos a circunstância de que, o ter domicílio eleitoral no Município, constitui uma condição para o exercício do cargo de Prefeito, não apenas para ser eleito. Se somente pode pleitear mandato eletivo quem seja domiciliado, eleitoralmente, na unidade da Federação, é evidente que o exercício do mandato obtido impõe a manutenção desse domicílio enquanto durar o mandato.” No excerto extraído do voto da juíza Ana Florinda Mendonça da Silva Dantas, proferido no julgamento do RECEL 326/2008 no Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas transcrevemos o seguinte excerto: “Contudo, com o passar dos anos, muitos Prefeito (sic) Municipais já reeleitos em seus Municípios, ao final do segundo mandato, quando não mais podem candidatar-se a outra reeleição, mudam de domicílio eleitoral para outra localidade com a finalidade exclusiva de candidatar-se ao mesmo cargo em município diverso.”

Em que pesem as argumentações colacionadas acima, emerge na doutrina e jurisprudência, a tese de que, sob o pálio da *ética da legalidade*,<sup>71</sup> é preciso que norma expressa proíba a candidatura a terceiro mandato consecutivo noutro município, posto que se trata de restrição à capacidade eleitoral passiva – *ius honorum* – do cidadão-candidato. Assim, tal como está redigido o dispositivo no texto constitucional, resta apenas ao corpo eleitoral do município onde aportou o candidato pára-quedista a recusa à candidatura eivada de tais circunstâncias, eis que respaldada por jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

Em reforço dessa tese, destacam os estudiosos que a transferência de domicílio eleitoral ocorrida após a reeleição para o cargo de prefeito não obsta a nova candidatura em município lindeiro, considerando que o cargo de prefeito de uma cidade não é o mesmo cargo de prefeito de outra, e, nesse compasso, não se configura a hipótese de terceiro mandato consecutivo para unidades territoriais distintas.

Importa ressaltar que a transferência de domicílio eleitoral<sup>72</sup> no curso do mandato, para o cargo de prefeito, não importa sequer perda do mandato em exercício, eis que não tipificada entre as hipóteses de perda de mandato do art. 55 da Constituição Federal. Num breve incursão ao Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, encontramos no art. 7º, II, a previsão de cassação do mandato de vereador que fixa residência fora do município, porém a regra não alcança o mandato do chefe do Executivo

70 Excerto extraído das contra-razões do Ministério Público Eleitoral representado pelo então Procurador Regional Eleitoral no Amazonas -- Ageu Florêncio da Cunha --, ao recurso especial interposto em face do Acórdão TRE/AM n. 63/2004. Cf. BRASIL. Ministério Público Eleitoral. Procuradoria Regional Eleitoral. Pareceres. *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas*, n.5, jan./dez. 2004, p.118-123.

71 O Texto Constitucional de 1988 consagra a fixação de limites à arbitrariedade dos órgãos do Estado - *Staatsrecht* ou *Estado de Direito* -- coroando a idéia de sujeição do indivíduo ao direito positivo – a *eticidade* de Hegel – que se afigura no sistema jurídico doméstico como a *ética da legalidade*. Confira a lição do Ministro Eros Grau acerca da *ética da legalidade* no voto proferido na ADPF N. 144/DF: “Entre nós, no nosso tempo, a ética adotada para reger as relações reguladas pelo chamado direito moderno é a *ética da legalidade*. [...] O exercício da judicatura está fundado no direito positivo [= a *eticidade* de Hegel]. Cada litígio há de ser解决ado de acordo com os critérios do direito positivo, que se não podem substituir por quaisquer outros. A solução de cada problema judicial estará necessariamente fundada na *eticidade* [= ética da legalidade], não na moralidade. Como a ética do sistema jurídico é a ética da legalidade, a admissão de que o Poder Judiciário possa decidir com fundamento na moralidade entroniza o arbítrio, nega o direito positivo, sacrifica a legitimidade de que se devem nutrir os magistrados. Instalaria a desordem.”

Disponível no endereço eletrônico:

<http://www.stf.gov.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF144EGrau.pdf>

municipal, uma vez que não há previsão a esse respeito no art. 4º daquele mesmo diploma legal, que cuida das infrações cometidas pelos prefeitos municipais sujeitas à cassação de mandato.

Todavia, merece destaque o Projeto de Lei n. 2079/2003,<sup>73</sup> que tratava da tipificação de hipótese de perda de mandato decorrente de transferência de domicílio eleitoral, além de inovar o regime jurídico de inelegibilidades ao preconizar “proibição de candidatura para o pleito eleitoral seguinte”, como se verifica abaixo:

Art. 1º Perderá o mandato, o Prefeito e o Vice-Prefeito que, transferir o domicílio eleitoral da respectiva circunscrição em que foi eleito.

Parágrafo único. A infração deste artigo implica na proibição de candidatura para o pleito eleitoral seguinte.

Art. 2º O Prefeito e o Vice-Prefeito que fraudar o domicílio eleitoral, terá suspenso seus direitos políticos por 4 (quatro) anos.

Oportuno ainda, trazer à colação interessantíssima justificação do PL-2079/2003, por guardar estrita preocupação em frear a prática da *candidatura-itinerante*:

Recentemente foi constatado que Prefeitos e Vice-Prefeitos no último ano de seus mandatos, mudam o domicílio eleitoral para se candidatarem em municípios vizinhos, usando dos recursos e meios disponíveis nos cargos que ocupam de forma inescrupulosa, utilizam a máquina pública dos seus municípios em sua pré-candidatura em outras cidades para viabilizar a eleição. [...] Por isso, chegamos a conclusão da necessidade desta proposição para aperfeiçoar a legislação brasileira. É um fato conhecido de todo o País e reflete-se eventualmente em todas as pesquisas feitas ao longo dos últimos anos: o nível de credibilidade da impropriamente chamada 'classe política' e das instituições políticas em geral do ponto de vista da opinião pública brasileira;

72 A esse respeito, pinçamos a Resolução TSE n. 17.643, de 3.10.91, da relatoria do então ministro Paulo Brossard a seguir ementada: “Vereador. Transferência de domicílio eleitoral. Candidatura a prefeito. Perda de mandato. A perda de mandato é tema pertinente ao Direito Constitucional, federal ou estadual, que ultrapassa os limites do Direito Eleitoral, pois este cessa com a diplomação dos eleitos (precedente: Resolução-TSE nº 12.279, de 3.9.85).”

73 Projeto de Lei 2079/2003 -- de autoria do Deputado Federal Lupércio Ramos (PPS/AM) -- arquivado na Câmara dos Deputados nos termos do artigo 105 do Regimento Interno. Cf. Diário da Câmara dos Deputados. Ano LXII. Suplemento 01 AO Nº 21. 01 Fev. 2007. p. 195.

A preocupação em conter essa prática não é novidadeira entre nós, eis que desde há muito, aportam aos Tribunais Regionais Eleitorais casos concretos que soerguem a discussão em torno da transferência de domicílio eleitoral do chefe do Executivo municipal no último ano de mandato, visando à candidatura itinerante e, por conseguinte, a obtenção de terceiro mandato sucessivo. Nesse compasso, é imprescindível a análise comparada dos Acórdãos 5.578 e 5.595, fotografados no *Quadro 2. Jurisprudência da Corte Eleitoral Alagoana em 2008*, que delineia o panorama jurisprudencial predominante na Corte Eleitoral alagoana coeso com a vedação à candidatura tendente a burlar a regra que permite apenas uma recondução no cargo ocupado.

Em resumo, a tese de transferência de domicílio eleitoral dentro de um ano do pleito seguinte, no intuito de revestir a candidatura futura de todos os requisitos exigidos pela legislação eleitoral restou defenestrada no âmbito jurisprudencial. Sob tal ordem de idéias, tendo em conta que o domicílio eleitoral é pressuposto de elegibilidade, a transferência realizada sob tais circunstâncias foi considerada burla à lei eleitoral, resultando em ambos os acórdãos, no envio de comunicação ao juízo competente para invalidar o ato de transferência, independentemente de procedimento dialético.

## QUADRO 2. JURISPRUDÊNCIA DA CORTE ELEITORAL ALAGOANA EM 2008

| ACÓRDÃO                               | EMENTA  |
|---------------------------------------|---|
| <b>ACÓRDÃO 5.595 – RECEL 422/2008</b> | <p>CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÃO MUNICIPAL. CARGO DE PREFEITO. TERCEIRO MANDATO SUCESSIVO. CARGO DIVERSO. MUNICÍPIO CIRCUNVIZINHO. IMPOSSIBILIDADE. FRAUDE À CONSTITUIÇÃO. PREFEITO. DOMICÍLIO ELEITORAL. TRANSFERÊNCIA. RENÚNCIA PRÉVIA. AUSÊNCIA. ILEGALIDADE. CANCELAMENTO. PROCESSO DIALÉTICO. INSTAURAÇÃO. DESCERVIDADE. (sic)</p> <p>1. Constatado o desvirtuamento da finalidade do direito à fixação do domicílio eleitoral, com a transferência tendente a fugir da incidência da vedação contida no art. 14, §5º da CF, constitui violação indireta – fraude – à carta magna, sujeita à aplicação da mesma inelegibilidade cabível para a hipótese de violação direta.</p> <p>2. Não é lícita a transferência de domicílio eleitoral de prefeito que, em pleno exercício do mandato, busca concorrer à prefeitura em município circunvizinho, sem que haja a desvinculação política com a respectiva renúncia no município onde exerce o mandato, por constituir abuso do direito na fixação do domicílio eleitoral (art. 187 CC), sujeita a sanção de invalidação do ato.</p> <p>3. Em sendo constatada a transferência de domicílio eleitoral em fraude à lei eleitoral e à Constituição Federal, é forçoso o envio de comunicado ao juiz eleitoral competente para que a invalide independentemente abertura de procedimento dialético.</p> <p>4. Recurso provido. (Grifamos)</p> |

RECURSO INOMINADO. ELEIÇÕES 2008. CARGO. PREFEITO. REGISTRO. CANDIDATURA. DEFERIMENTO. CANDIDATO À REELEIÇÃO. MUNICÍPIOS DISTINTOS. MUDANÇA DE DOMICÍLIO ELEITORAL. VIOLAÇÃO AO ART. 14, §5º, DA CF. TERCEIRO MANDATO CONSECUTIVO. INELEGIBILIDADE. REGISTRO INDEFERIDO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

1. A reeleição para cargos de Chefe do Poder Executivo constitui exceção no sistema jurídico brasileiro, já que a tradição era de impedimento. A admissão da reeleição para o mesmo cargo do Poder Executivo está direcionada apenas para mais um mandato, de forma consecutiva.
2. Fraude à Constituição caracterizada. Quando a Constituição não admite que se concorra a um terceiro mandato consecutivo, diretamente, não se pode contornar a vedação, indiretamente, por meio de interpretação extensiva em matéria afeta ao campo das inelegibilidades, sede própria de interpretação restrita.
3. A interpretação de que um candidato somente se reelege dentro de uma mesma circunscrição territorial que utilizada para os cargos eletivos do Poder Legislativo, não se aplica para os cargos de prefeito e governador. Premissa inadequada que conduziu à conclusão incompatível com a norma constitucional (art. 14, §5º).
4. Interpretação da sentença que conflita com o art. 1º, princípio republicano, com o art. 14, §5º, proibição de mais de dois mandatos, e com o art. 37, princípio da moralidade, todos da Constituição Federal.
5. Constatado o desvirtuamento da finalidade do direito à fixação do domicílio eleitoral, com a transferência tendente a fugir da incidência da vedação contida no art. 14, §5º da CF, agravada

**ACÓRDÃO 5.578 –  
RECEL 326/2008**

pelo fato de a vice que assumiu o mandato e permanece no município ser a sua esposa, constitui violação indireta – fraude – à carta magna, sujeita à aplicação da mesma inelegibilidade cabível para a hipótese de violação direta.

6. Não é lícita a transferência de domicílio eleitoral de prefeito em pleno exercício do mandato, sem que haja a desvinculação política com a respectiva renúncia no município onde exerce o mandato, por constituir abuso do direito na eleição do domicílio eleitoral (art. 187 CC), sob pena de invalidação do ato.

7. Em sendo constatada a transferência de domicílio eleitoral em fraude à lei eleitoral e à Constituição Federal, é forçoso o envio de comunicado ao juiz eleitoral competente para que a invalide, independentemente abertura de procedimento (sic) dialético.

8. Recurso provido para reconhecer a inelegibilidade, reformar a sentença e indeferir o pedido de registro de candidatura. (Grifamos)

Analisado o quadro político alagoano marcado pela prática freqüente de transferência de domicílio eleitoral do chefe do executivo municipal no último ano de mandato, é tempo de adentrarmos na jurisprudência da Corte Superior Eleitoral em matéria de reeleição de vice no poder executivo e de eleição de prefeito em município desmembrado, por guardar pertinência com a regra insculpida no §5º do art. 14 da Constituição Federal.

## 2.1 REELEIÇÃO DE VICE NO PODER EXECUTIVO

No que tange à reeleição de vice, o Colendo Tribunal Superior Eleitoral<sup>74</sup>

74 Cf. Res. nº 21.483, de 2.9.2003 (Cta nº 925/DF), rel. Min. Peçanha Martins; Res. nº 21.481, de 2.9.2003 (Cta nº 909/RJ), rel. Min. Ellen Gracie; Res. nº 21.454, de 14.8.2003 (Cta nº 889/DF), rel.

já assentou entendimento ao apreciar a Consulta n. 689/2000, que indagava se o vice poderia ser candidato à sucessão do titular reeleito, uma vez que este não poderia ser candidato a terceiro mandato sucessivo, como lecionou Pedro Lenza (2008, p. 688):<sup>75</sup>

A resposta a esta consulta gerou a Res. n. 20.889/01/TSE (DJ 1, 14.12.2001, p. 205), pela qual fica estabelecido que o vice, tendo ou não sido reeleito, se sucedeu o titular, poderá candidatar-se à reeleição por um período subsequente. No entanto, para candidatar-se a cargo diverso, deverá observar as regras do art. 1º, §2º, da LC n. 64/90. [...] Esse entendimento foi mantido no STF no julgamento da RE 366.488, rel. Carlos Velloso (04.10.2005), nos seguintes termos: “EMENTA: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. VICE-GOVERNADOR ELEITO DUAS VEZES CONSECUTIVAS: EXERCÍCIO DO CARGO DE GOVERNADOR POR SUCESSÃO DO TITULAR: REELEIÇÃO: POSSIBILIDADE. CF, art. 14, §5º. I. Vice-governador eleito duas vezes par ao cargo de vice-governador. No segundo mandato de vice, sucedeu o titular. Certo que, no seu primeiro mandato de vice, teria substituído o governador. Possibilidade de reeleger-se ao cargo de governador, porque o exercício da titularidade do cargo dá-se mediante eleição ou por sucessão. Somente quando sucedeu o titular é que passou a exercer o seu primeiro mandato como titular do cargo. II. Inteligência do disposto no §5º do art. 14 da Constituição Federal. III. RE conhecidos e improvidos.”

Vale lembrar a esse respeito que na redação original do §5º do art. 14 da Constituição Federal, a inelegibilidade alcançava os titulares do Executivo para o pleito eleitoral seguinte ao cargo que já ocupavam, ou ainda que ocuparam em qualquer momento do referido mandato, de forma definitiva ou provisória.<sup>76</sup>

74 Cf. Res. nº 21.483, de 2.9.2003 (Cta nº 925/DF), rel. Min. Peçanha Martins; Res. nº 21.481, de 2.9.2003 (Cta nº 909/RJ), rel. Min. Ellen Gracie; Res. nº 21.454, de 14.8.2003 (Cta nº 889/DF), rel. Min. Peçanha Martins; Res. nº 21.438, de 7.8.2003 (Cta nº 900/DF), rel. Min. Carlos Velloso; Res. nº 21.392, de 8.5.2003 (Cta nº 865/DF), rel. Min. Carlos Velloso; Res. nº 21.382, de 22.4.2003 (Cta nº 862/DF), rel. Min. Ellen Gracie; Res. nº 21.026, de 12.3.2002 (Cta nº 710/DF), rel. Min. Fernando Neves; Res. nº 21.529, de 9.10.2003 (Cta nº 951/DF), rel. Min. Fernando Neves.

75 LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 688.

76 Trata-se da hipótese de inelegibilidade para o mesmo cargo, com alcance sobre aqueles que

Em relação ao mesmo tema, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, destacamos o emblemático Recurso Extraordinário -- RE 366.488-3/SP --, da relatoria do então ministro Carlos Velloso, em 04 de outubro de 2005, cujo pronunciamento aparelhou a candidatura do governador do Estado de São Paulo, à época, para mais um mandato nas Eleições Gerais de 2006, conforme acórdão dessa forma ementado:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. VICE-GOVERNADOR ELEITO DUAS VEZES CONSECUTIVAS: EXERCÍCIO DO CARGO DE GOVERNADOR POR SUCESSÃO DO TITULAR: REELEIÇÃO: POSSIBILIDADE. CF, art. 14, § 5º.

I. - Vice-governador eleito duas vezes para o cargo de vice-governador. No segundo mandato de vice, sucedeu o titular. Certo que, no seu primeiro mandato de vice, teria substituído o governador. Possibilidade de reeleger-se ao cargo de governador, porque o exercício da titularidade do cargo dá-se mediante eleição ou por sucessão. Somente quando sucedeu o titular é que passou a exercer o seu primeiro mandato como titular do cargo.

II. - Inteligência do disposto no § 5º do art. 14 da Constituição Federal.

III. - RE conhecidos e improvidos.

Interessante trazer à colação a consulta formulada perante o Tribunal Regional de Santa Catarina no pleito municipal de 2008 -- Consulta n. 2291 -- contendo indagação vinculada à aplicação do art. 14, §5º da Constituição Federal, quanto ao registro de vice-prefeito que tenha assumido a titularidade do mandato e pretenda reeleger-se para um mandato consecutivo:

Na hipótese de "A" ser vice prefeito no mandato de 1996. Em 2000 "A" continuou vice-prefeito. Em 2002 "A" assumiu como prefeito tendo em vista renúncia e, posteriormente "A" eleito prefeito depois de cumprir mandato assumido por renúncia.

#### 1. Pode concorrer a prefeito em futura eleição ?

houvessem **sucedido ou substituído**, nos seis meses anteriores ao pleito, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos (art. 14, §5º, CF). Cf. PEDREIRA NETO, Targino Machado. A inconstitucionalidade do instituto da reeleição. In *Revista Paraná Eleitoral*. Curitiba, n. 66, p. 15.

2. Pode concorrer a vice-prefeito ?

3. Se portador de mandato deve renunciar ?

Afinada com a interpretação do Tribunal Superior Eleitoral, a Corte Regional catarinense respondeu negativamente ao primeiro quesito, por se tratar de pleito consecutivo ao mesmo cargo, e também ao segundo, ante à possibilidade de o candidato a vice assumir a titularidade do cargo por sucessão ou substituição. O terceiro quesito restou prejudicado, na medida em que mesmo a renúncia não autoriza nova disputa ao cargo de prefeito ou ao de vice-prefeito e, havendo interesse em concorrer ao cargo de vereador, deveria o chefe do Executivo renunciar ao mandato até seis meses antes do pleito, nos termos do art. 14, §6º do Texto Fundamental, restando o acórdão assim redigido:

CONSULTA – PREFEITO QUE EXERCEU DOIS MANDATOS CONSECUTIVOS – REELEIÇÃO CARACTERIZADA – IMPOSSIBILIDADE DE CONCORRER AO CARGO DE PREFEITO OU DE VICE-PREFEITO, NO PERÍODO SUBSEQUENTE (ART. 14, §5º, DA CF) – POSSIBILIDADE DE CONCORRER A OUTROS CARGOS – NECESSIDADE DE RENÚNCIA SEIS MESES ANTES DO PLEITO (ART. 14, §6º, DA CF).

Ainda que tenha sido eleito como vice-prefeito no primeiro mandato e só tenha assumido a titularidade do mandato em virtude da renúncia do prefeito eleito, o mandatário que exerceu dois mandatos consecutivos no cargo de prefeito, não pode concorrer ao cargos de prefeito ou vice no pleito subsequente, por força do disposto no art. 14, §5º da Constituição Federal, que autoriza a reeleição por um único período.

O mandatário que já exerceu o cargo de prefeito por dois mandatos consecutivos, ainda que renuncie, não poderá concorrer aos cargos de prefeito ou de vice-prefeito no pleito subsequente. Porém, caso tenha interesse em concorrer ao cargo de vereador, deverá renunciar ao mandato de prefeito até 6 (seis) meses antes das eleições, nos termos do §6º do art. 14 da Constituição Federal.

Pelo exposto nos julgados do Tribunal Regional catarinense, do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, não houve alteração jurisprudencial nesse particular, remanescendo que tal a impossibilidade de vice, que sucedeu o titular e já fora reeleito, concorrer ao cargo de prefeito ou vice-prefeito no período subsequente.

## 2.1 ELEIÇÃO DE PREFEITO EM MUNICÍPIO DESMEMBRADO

A eleição de prefeito em município desmembrado foi apreciada no Recurso Extraordinário -- RE 10082-5/PR --, datado de 1984, sob o pálio da Constituição de 1967, que vedava a reeleição. Sob a relatoria do então ministro Francisco Rezek, o recurso foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal, resultando na interpretação de que os cargos de prefeito dos municípios brasileiros possuem a mesma natureza, mas são cargos distintos, como se verifica na parte final do acórdão abaixo transscrito:

EMENTA: Eleitoral.

Constituição de Município. Desmembramento territorial de um Município. Eleição de Prefeito. Municipal. Inelegibilidade e irreelegibilidade.

O Prefeito de um Município – na hipótese dos autos, o Município de Curiuva, no Paraná – pode, desde que se descompatibilize oportunamente, candidatar-se ao cargo de prefeito de outro Município- no caso o de Figueira, no mesmo Estado -, embora este tenha resultado do desmembramento territorial daquele primeiro. Não se tornou o candidato inelegível, por não ter ocorrido a substituição prevista na letra “b” do § 1º, do artigo 151 da Constituição Federal, e em face de haver ele sido afastado tempestivamente do exercício do cargo (letra “c”, do § 1º do mesmo artigo), e a irreelegibilidade prevista na letra “a”, ainda de § 1º do art. 151, há de ser compreendida como descabendo a reeleição para o mesmo cargo que o candidato já vinha ocupando, ou seja, o de Prefeito de Curiuva. Com este não pode ser confundido o cargo de Prefeito de um novo Município, pois aí, **embora se trate de cargo de mesma natureza e resultante do desmembramento do antigo Município, é um outro cargo.** (Grifamos)

Restou vedado ao chefe do poder executivo, ou mesmo ao vice-prefeito, reeleito e em exercício no cargo do município originário, concorrer aos cargos de prefeito ou vice-prefeito na primeira eleição a ser realizada no município desmembrado,<sup>77</sup> como dá conta a Consulta n.

77 A esse respeito, destacamos o valioso trabalho da professora Monica Caggiano, que investiga as decisões do Tribunal Superior Eleitoral em torno da proibição de candidatura-itinerante em município desmembrado. Cf. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *A fenomenologia dos trânsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro*. In LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). *O voto nas Américas*. Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.

936/DF, convertida na Resolução TSE n. 21.487/2003, assim ementada:

CONSULTA. PREFEITO REELEITO. CANDIDATURA AO MESMO CARGO EM MUNICÍPIO DIVERSO. POSSIBILIDADE, SALVO EM SE TRATANDO DE MUNICÍPIO DESMEMBRADO, INCORPORADO OU QUE RESULTE DE FUSÃO HIPÓTESE QUE NÃO CONSUBSTANCIA UM TECEIRO MANDATO. OBRIGATORIEDADE DE SE RESPEITAREM AS CONDIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DE ELEGIBILIDADE E INCOMPATIBILIDADE. CONSULTA RESPONDIDA AFIRMATIVAMENTE QUANTO AO PRIMEIRO ITEM, ACRESCIDA DAS CONSIDERAÇÕES QUANTO AO SEGUNDO.

Não há impedimento para que o prefeito reeleito possa candidatar-se para o mesmo cargo em outro município, salvo em se tratando de município desmembrado, incorporado ou resultante de fusão, não cuidando tal hipótese de um terceiro mandato, vedado pelo art. 14, § 5º, da Constituição Federal.

Caso em que deverá o candidato respeitar as condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade, conforme o art. 3º do Código Eleitoral. Consulta a que se responde afirmativamente ao primeiro item, acrescida das considerações expedidas quanto ao segundo.

Em resumo, a Consulta respondida pelo Tribunal Superior Eleitoral e o Recurso Extraordinário julgado no Supremo Tribunal Federal dão conta de que não houve alteração jurisprudencial sob tal aspecto, remanescendo a impossibilidade de candidatura em município resultante de desmembramento, incorporação ou fusão, na primeira eleição seguinte a qualquer desses eventos.

### 3 A JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Até o julgamento dos recursos especiais eleitorais n. 32.507/AL e n. 32.539/AL, em 17 de dezembro de 2008, era pacífica<sup>78</sup> no Tribunal Superior Eleitoral, a candidatura para o mesmo cargo em município vizinho, com registro de oscilações jurisprudenciais ora quanto à exigência de renúncia ao cargo ocupado nos seis meses anteriores ao pleito, ora quanto à inexigibilidade de qualquer afastamento. Para ilustrar essa variação de entendimento, citamos a Resolução TSE n. 21.608/2004, que tratou das normas para registro de candidatura, nas eleições municipais de 2004, fazendo expressa referência à descompatibilização prevista no art. 14, §6º da Constituição Federal, senão vejamos:

#### Art. 12.

**§2º O Prefeito, reeleito ou não, que, em eleição consecutiva, pretenda candidatar-se em outro município, deverá observar a regra do art. 14, § 6º, da Constituição da República, bem como as exigências de filiação partidária e domicílio eleitoral na circunscrição em que pretenda concorrer, pelo menos um ano antes do pleito, desde que o município não tenha sido criado por desmembramento, incorporação ou fusão daquele onde ocupou o cargo.**

De outro lado, sob o pálio da Resolução TSE n. 22.717/2008, que cuidou do registro de candidatura nas eleições municipais de 2008, o Tribunal Superior Eleitoral não cogitou expressamente de qualquer diretriz a respeito de afastamento para postulação de candidatura em **município vizinho**, como se lê no parágrafo único do art. 14, da citada Resolução *in verbis*:

78 O magistério de Monica Caggiano (2008, p. 221) dá conta do pára-quedismo de candidaturas na chefia de municípios vizinhos: "Outro tópico superado por força da intervenção pontual do Tribunal Superior Eleitoral refere-se à vedação introduzida à figura conhecida como de **migração de prefeitos**, ou seja, a possibilidade de candidatura em cidade vizinha, depois de cumpridos dois mandatos num determinado município. O impedimento de pleitear um terceiro mandato viria a ser superado e frustrado com a candidatura para o cargo de prefeito num município próximo ou lideiro ao de origem.". Cf. CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos trânsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro. In LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). *O voto nas Américas*. Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.

**Art. 14.** Para concorrerem a outros cargos, o presidente da República, os governadores de estado e do Distrito Federal e os prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até 6 meses antes do pleito (Constituição Federal, art. 14, § 6º).

**Parágrafo único.** O prefeito reeleito não poderá candidatar-se ao mesmo cargo, nem ao cargo de vice, para mandato consecutivo no mesmo município (Resolução nº 22.005, de 8.3.2005).

Nesse estudo, reunimos no *Quadro 3. Jurisprudência administrativa do Tribunal Superior Eleitoral*, cinco consultas pontuais para a discussão do tema, todas convertidas em Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, cujo registro se faz necessário, na medida em que serviram de paradigma para o deslinde de casos concretos alçados ao Tribunal Superior Eleitoral até o pleito municipal de 2008.

Na primeira Consulta – CTA n. 572/DF – convertida na Resolução TSE n. 20.552/2000, o Tribunal Superior Eleitoral acolheu a tese de que o detentor de mandato eletivo que transferiu seu domicílio eleitoral para outro município poderá ali postular o registro de candidatura para o mesmo cargo ocupado.

O *Quadro 3. Jurisprudência administrativa do Tribunal Superior Eleitoral*, a seguir, reúne ainda a CTA 875/DF – convertida na Resolução TSE n. 21.478/2004 --, que reproduz o entendimento consolidado naquela Corte em torno da possibilidade de candidatura de prefeito reeleito que postule a chefia do executivo de outro município, ainda que os municípios sejam integrantes da mesma zona eleitoral, salvo em se tratando de município resultante de desmembramento, incorporação ou fusão, **não mencionando**, todavia, a necessidade de eventual **afastamento** do cargo ocupado.

Na Consulta CTA 841/RJ – convertida na Resolução TSE n. 21.297/2002, a Corte Superior Eleitoral chancelou a possibilidade de candidatura de detentor de mandato de prefeito municipal, que tenha ou não sido reeleito, para o cargo de prefeito em outro município, vizinho ou não, em período subsequente, salvo se município resultante de desmembramento, incorporação ou fusão. A resposta do Tribunal Superior Eleitoral abrangeu oito tópicos, dentre os quais o preenchimento das condições de elegibilidade insertas na Constituição e o **afastamento** nos

seis meses anteriores ao pleito, quer para candidatar-se ao cargo de prefeito quer para o cargo de vereador.

Nessa esteira, foram respondidas as Consultas CTA 973/DF – Resolução TSE n. 21.564/2003 e CTA 935/DF – Resolução TSE n. 21.485/2004 -- que previam **afastamento do cargo ocupado** nos seis meses antes do pleito para o chefe do executivo municipal, que tenha ou não sido reeleito num município, e que pretenda candidatar-se ao cargo de prefeito de outro município.

### QUADRO 3. JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

| RESOLUÇÃO   | EMENTA  |
|---|---|
| <b>Resolução TSE n. 20.552/2000<br/>CTA n. 572/DF</b> | DOMICÍLIO ELEITORAL. TRANSFERÊNCIA. CANDIDATURA AO MESMO CARGO NO NOVO DOMICÍLIO. POSSIBILIDADE. PERDA DE MANDATO. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. NAO CONHECIMENTO.<br>1. O detentor de mandato eletivo que transferiu seu domicílio eleitoral para outra unidade da federação pode ser candidato para o mesmo cargo pelo seu novo domicílio. Precedentes. 2. Não se conhece de consulta que versa sobre matéria constitucional e não eleitoral.   |
| <b>Resolução TSE n. 21.297/2002<br/>CTA n. 841/RJ</b> | Consulta – Prefeito municipal – Outro Município – Eleição – Período subseqüente – Afastamento – Município desmembrado – Burla à regra da reeleição – Impossibilidade.<br>Domicílio eleitoral – Inscrição eleitoral – Transferência. Esposa – Mesmo cargo – Cargo diverso.<br>1. Detentor de mandato de prefeito municipal, que tenha ou não sido reeleito, pode ser candidato a prefeito em outro município, vizinho ou não, em período subseqüente, exceto se se tratar de município desmembrado, incorporado ou que resulte de fusão.<br>2. A candidatura a cargo de prefeito de outro município, vizinho ou não, caracteriza candidatura a |

|   |  |
|---|--|
|   | <p>a outro cargo, devendo ser observada a regra do art. 14, § 6º, da Constituição da República, ou seja, a desincompatibilização seis meses antes do pleito.</p> <p>3. Prefeito em exercício pode transferir o seu domicílio eleitoral para outra comarca. As eventuais consequências que esse ato possa acarretar não são examinadas pela Justiça Eleitoral.</p> <p>4. Prefeito pode se candidatar a vereador no mesmo município desde que se afaste da titularidade do cargo seis meses antes do pleito.</p> <p>5. A esposa do prefeito poderá se candidatar a cargo no Executivo Municipal se ele puder ser reeleito e tiver se afastado do cargo seis meses antes da eleição (Precedente: Ac. nº 19.442, de 21.08.2001, relatora Ministra Ellen Gracie).</p> <p>6. A esposa do prefeito poderá se candidatar a cargo no Legislativo Municipal se ele tiver se afastado do cargo seis meses antes da eleição.</p> <p>7. O candidato deve ter domicílio eleitoral na circunscrição em que pretende concorrer pelo menos um ano antes do pleito.</p> <p>8. A transferência do título eleitoral deve estar efetuada pelo menos um ano antes eleição, observado o que dispõe o art. 55 do Código Eleitoral.</p> |
| <b>Resolução TSE<br/>n. 21.564/2003<br/>CTA n. 973/DF</b> | <p><b>CONSULTA. PREFEITO MUNICIPAL. MUNICÍPIO DIVERSO. ELEIÇÃO. PERÍODO SUBSEQUENTE. AFASTAMENTO.</b> Detentor de mandato de prefeito municipal, que tenha ou não sido reeleito, pode ser candidato a prefeito em outro município, vizinho ou não, em período subsequente, exceto se se tratar de município desmembrado, incorporado ou que resulte de fusão. A candidatura a cargo de prefeito de outro município caracteriza candidatura a outro cargo, devendo ser observada a desincompatibilização seis meses antes do pleito, domicílio eleitoral na circunscrição e transferência do título eleitoral pelo menos um ano antes da eleição.</p>   |

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Resolução TSE n. 21.478/2004<br/>CTA n. 875/DF</b></p> | <p>CONSULTA. DUPLICIDADE DE DOMICÍLIO ELEITORAL. POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS NÃO CONSTITUEM MATÉRIA A SER APRECIADA PELA JUSTIÇA ELEITORAL. PRECEDENTE. PREFEITO REELEITO. CANDIDATURA AO MESMO CARGO EM MUNICÍPIO DIVERSO. POSSIBILIDADE. AINDA QUE AMBOS INTEGREM A MESMA ZONA, SALVO EM SE TRATANDO DE MUNICÍPIO DESMEMBRADO, INCORPORADO OU QUE RESULTE DE FUSÃO. HIPÓTESE QUE NÃO CONSUSTANCIA UM TERCEIRO MANDATO. NESTE PONTO, CONSULTA RESPONDIDA AFIRMATIVAMENTE.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A teor de precedentes desta Corte, não se conhece da consulta versando sobre possíveis consequências que possam resultar da eventual ocorrência de duplicidade de domicílio eleitoral.</li> <li>- Não há impedimento para que o Prefeito reeleito possa candidatar-se para o mesmo cargo em outro município, salvo em se tratando de município desmembrado, incorporando ou resultante de fusão, ainda que ambos sejam integrantes da mesma zona eleitoral, não cuidando tais hipóteses de um terceiro mandato, vedado pelo art. 14 §5º, da Constituição Federal.</li> </ul> <p>Consulta não conhecida quanto ao seu item 1, a que se responde afirmativamente quanto ao item 2.</p> |
| <p><b>Resolução TSE n. 21.485/2004<br/>CTA n. 935/DF</b></p> | <p>Consulta. Senador.</p> <p>Elegibilidade prefeito reeleito. Mandatos consecutivos no mesmo município. Candidatura em outro município não criado por desmembramento ou resultado de fusão. Desincompatibilização seis meses antes da eleição.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Chefe Executivo municipal reeleito. Elegibilidade para prefeito ou cargo diverso em outro município não criado por desmembramento ou resultado de fusão.</li> <li>2. Exigência de desincompatibilização seis meses anteriores ao pleito.</li> <li>3. Respondida afirmativamente.</li> </ol>   |

Transcrevemos, no que interessa ao presente estudo, o teor da Consulta n. 1492/DF, de 04 de março de 2008, convertida na Resolução TSE n. 22.722/2008, que buscava resposta ao questionamento em torno da vedação constitucional a terceiro mandato consecutivo imbricada ao tema fidelidade partidária. O Tribunal Superior Eleitoral respondeu negativamente às três situações hipotéticas formuladas pelo Partido Social Liberal sobre eventual disputa a terceiro mandato consecutivo, em se tratando da mesma circunscrição eleitoral, por representante do Executivo que migra de partido:

Caso um Prefeito ou Vice-Prefeito, um Governador ou Vice-Governador, Presidente ou Vice-presidente, já se encontrem a exercer um segundo mandato consecutivo; e tendo em vista que o mandato pertence ao partido, e não a pessoa, tal representante do executivo poderá disputar um terceiro mandato consecutivo pelo mesmo partido?

E em caso negativo, observando mais uma vez que o mandato pertence ao partido, e não a pessoa, caso esta mesma pessoa tenha se elegido por duas vezes consecutivas ao cargo de Prefeito ou Vice-Prefeito, Governador ou Vice-Governador, Presidente ou Vice-Presidente, poderá esta mesma pessoa vir a disputar um terceiro mandato consecutivo, caso esteja filiado a um outro partido político?

A toda evidência, o questionamento reforçava a idéia de pertencimento do mandato às greis partidárias no sistema majoritário, entendimento já assentado na discussão em torno da fidelidade partidária pelo Tribunal Superior Eleitoral e Supremo Tribunal Federal.<sup>79</sup>

79 Após o pronunciamento do Tribunal Superior Eleitoral acerca das Consultas n. 1398/DF, n. 1423/DF e n. 1407/DF, e o julgamento no Supremo Tribunal Federal dos Mandados de Segurança n. 26.602, n. 26.603 e n. 26.604, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução TSE n. 22.610 em **25.10.2007**, que disciplina o rito de perda de mandato por infidelidade partidária. Para mais detalhamento acerca dos reflexos da migração partidária sobre o mandato eletivo, confira o nosso trabalho: “A titularidade do mandato eletivo nos sistemas majoritário e proporcional e seus reflexos sobre a infidelidade partidária na visão dos tribunais brasileiros”. In *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas*. Nº 7/8. Manaus, 2007, p. 11-58. A constitucionalidade da Resolução TSE n. 22.610/2007 foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal na sessão plenária de **12.11.2008**, por nove votos a dois, no julgamento conjunto da ADI n. 3999 proposta pelo Partido Social Cristão e da ADI 4086, ajuizada pela Procuradoria Geral da República. Em recente pronunciamento -- **21.01.2009** -- o Tribunal Superior Eleitoral suspendeu a decisão da Assembléia Legislativa paulista que concluiu pela cassação do direito à suplência por infidelidade partidária, usurpando competência da Justiça Eleitoral. Cf. Reclamação n. 624.

Ocorre que a mudança de legenda e a fusão ou incorporação de siglas são temas que sequer tangenciam a proibição a terceiro mandato consecutivo, insculpida no art. 14, §5º da Constituição Federal. Nesse diapasão, a resposta à Consulta n. 1492/DF quedou assim ementada:

CONSULTA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. TITULAR DE MANDATO EXECUTIVO. SEGUNDO MANDATO CONSECUTIVO. MESMO PARTIDO. CANDIDATO TERCEIRO MANDATO. PARTIDO DIVERSO. FUSÃO DE PARTIDOS. DISPUTA DE TERCEIRO MANDATO. RESPOSTA NEGATIVA.

1. É expressamente vedado o exercício de três mandatos consecutivos para o mesmo cargo do Poder Executivo (Cta. nº 1.399/DF, Rel. Min. Caputo Bastos, DJ de 17.4.2007).
2. A renovação do pleito não descaracteriza o terceiro mandato (Cta. nº 1.138/DF, Rel. Min. Peçanha Martins, DJ de 8.4.2005).
3. Consulta conhecida e respondida negativamente.

Feita essa incursão na jurisprudência administrativa, adentremos no julgamento dos recursos especiais eleitorais -- RESPE 32.507/AL e RESPE 32.539/AL -- em 17 de dezembro de 2008, quando o Tribunal Superior Eleitoral, em viragem histórica, indeferiu, por cinco votos a dois, o registro de dois candidatos que visavam eleger-se em municípios vizinhos para mandatos consecutivos.

#### **4 A VIRAGEM DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL -- RESPE 32.507/AL e RESPE 32.539/AL – INICIADA EM ALAGOAS -- RECEL 326/2008 e RECEL 422/2008**

O quadro político atual se mostra diante de uma situação jurídica novidadeira, eis que, desde a edição da Emenda Constitucional n. 16, em 04 de junho de 1997, portanto há quase 12 anos, quedava inalterada a linha condutora dos julgados no Tribunal Superior Eleitoral que chancelava

a candidatura de prefeito reeleito para o cargo de chefe do Executivo em município diverso, por reconhecer tratar-se de outro cargo, salvo se candidato na primeira eleição em município desmembrado, incorporado ou resultante de fusão.

Inicialmente, para compreensão da casuística apresentada, urge pontuar que a interposição dos recursos especiais eleitorais -- RESPE 32.507/AL e RESPE 32.539/AL – decorreu do não provimento a dois recursos eleitorais -- RECEL 326/2008 e RECEL 422/2008 – manejados no Tribunal Regional Eleitoral alagoano, na sessão de 06 de setembro de 2008, cujo entendimento reconheceu a inelegibilidade de postulante a terceiro mandato consecutivo em município lindeiro, sinalizando para a revisão do entendimento então adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Interposto pelo Ministério Público Eleitoral, o RECEL n. 326/2008 visou à reforma da decisão de primeiro grau, que deferiu o registro de candidatura do recorrido ao cargo de prefeito de Porto de Pedras/AL. A trajetória de candidaturas do recorrente se mostrou dessa maneira ordenada: o primeiro mandato como chefe do Executivo municipal foi exercido em **1996** em Barra de Santo Antônio/AL; com o advento da Emenda Constitucional n. 16 em 1997, que incorporou, entre nós, a possibilidade de reeleição para um período subsequente, o recorrido foi reeleito em **2000** naquele mesmo município; transferido o domicílio para Porto de Pedras/AL, sagrou-se vencedor novamente para o cargo de prefeito, desta feita no município de Porto de Pedras/AL, nas eleições de **2004**, e por derradeiro, postulou registro de candidatura para reeleger-se prefeito em **2008**, rumando nesse compasso, ao quarto mandato consecutivo, façanha repudiada com veemência pelo relator<sup>80</sup> naquele Tribunal Regional Eleitoral:

Aliás, se prevalecer a interpretação da eterna reeleição, a norma constitucional se torna absolutamente inócuia. O recorrente ao terminar o quarto mandato consecutivo poderá continuar a concorrer saltando de município a município, de modo a tornar-se efetivamente um prefeito profissional que pode exercer 40 (quarenta) anos ou mais, dependendo de sua longevidade e das eleições, o cargo de Chefe do Poder Executivo Municipal.

---

80 Excerto do voto-vista do juiz Manoel Cavalcante de Lima Neto.

Destacamos os seguintes pontos do acórdão n. 5.578 proferido pelo Regional alagoano no julgamento desse recurso eleitoral, cuja ementa foi transcrita integralmente no *Quadro 2. Jurisprudência da Corte Eleitoral Alagoana em 2008*:

RECURSO INOMINADO. ELEIÇÕES 2008. CARGO. PREFEITO. REGISTRO. CANDIDATURA. DEFERIMENTO. CANDIDATO À REELEIÇÃO. MUNICÍPIOS DISTINTOS. MUDANÇA DE DOMICÍLIO ELEITORAL. VIOLAÇÃO AO ART. 14, §5º, DA CF. TERCEIRO MANDATO CONSECUTIVO. INELEGIBILIDADE. REGISTRO INDEFERIDO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.  
[...]

3. A interpretação de que um candidato somente se reelege dentro de uma mesma circunscrição territorial que utilizada para os cargos eletivos do Poder Legislativo, não se aplica para os cargos de prefeito e governador. Premissa inadequada que conduziu à conclusão incompatível com a norma constitucional (art. 14, §5º).

[...]

6. Não é lícita a transferência de domicílio eleitoral de prefeito em pleno exercício do mandato, sem que haja a desvinculação política com a respectiva renúncia no município onde exerce o mandato, por constituir abuso do direito na eleição do domicílio eleitoral (art. 187 CC), sob pena de invalidação do ato.

Por sua vez, o RECEL n. 422/2008 foi manejado pelo Ministério Público Eleitoral e pela coligação “Desenvolvimento Já”, com o fito de reformar o *decisum a quo* que havia deferido o registro de candidatura do recorrido ao cargo de prefeito de Palmeira dos Índios/AL. O relatório do feito dá conta de uma dinâmica trajetória política: eleito prefeito no município de Igaci/AL em **2000** e reeleito em **2004** -- configurando o limite constitucional de dois mandatos consecutivos --, o recorrido postulou a candidatura a chefe do Executivo municipal de Palmeira dos Índios/AL no pleito de **2008**, para lá transferindo seu domicílio eleitoral, em pleno exercício do mandato de prefeito em Igaci/AL.

Mencionamos o seguinte ponto do acórdão n. 5.595 do Regional alagoano proferido no julgamento desse recurso eleitoral, cuja ementa foi colacionada no *Quadro 2. Jurisprudência da Corte Eleitoral Alagoana em 2008*:

2. Não é lícita a transferência de domicílio eleitoral de prefeito que, em pleno exercício do mandato, busca concorrer à prefeitura em município circunvizinho, sem que haja a desvinculação política com a respectiva renúncia no município onde exerce o mandato, por constituir abuso do direito na fixação do domicílio eleitoral (art. 187 CC), sujeita a sanção de invalidação do ato.

Indeferidos os registros de candidatura na Corte alagoana, os recorridos interpuseram, na instância superior, os recursos especiais eleitorais -- RESPE 32.507/AL -- da relatoria do ministro Eros Grau, e RESPE 32.539/AL -- da relatoria do ministro Marcelo Ribeiro -- que tratavam, respectivamente, do pedido de registro de prefeito candidato à reeleição em Porto de Pedras/AL e do pedido de registro de candidatura ao cargo de prefeito de Palmeira dos Índios/AL.

No primeiro recurso especial cujo julgamento foi iniciado em **02.10.2008** -- RESPE 32.507/AL -- o ministro Eros Grau lastreou seu voto na tese de transferência fraudulenta de domicílio eleitoral a aparelhar eleição vedada ao chefe do Executivo municipal para três mandatos consecutivos, consagrando a seguinte interpretação ao art. 14, §5º da Constituição Federal:

Quem interpreta a Constituição --- e não simplesmente a lê -- -sabe que a regra do §5º do seu artigo 14 vedá a perpetuação de ocupante de cargo de Chefe de Poder Executivo nesse cargo. Qualquer Chefe de Poder Executivo --- Presidente da República, Governador de Estado e Prefeito Municipal --- somente pode, no Brasil, exercer dois mandatos consecutivos no cargo de Chefe de Poder Executivo.

Prosseguindo o julgamento em **06.11.2008**, após pedido de vista do ministro Marcelo Ribeiro, três ministros perfilharam a tese do relator, com destaque para o seguinte excerto do voto de Ricardo Lewandovski:<sup>81</sup>

<sup>81</sup> Excerto do voto do ministro Eros Grau proferido no julgamento do RESPE 32.507/AL.

Parece-me que estamos, claramente, diante de fraude à lei, o que é pior, fraude à Constituição. Observa-se a letra da lei para alcançar um fim contrário ao espírito da própria lei. Se levarmos, realmente, essa prática às últimas consequências, teremos – como diz Vossa Excelência, Senhor Presidente – que prefeitos itinerantes podem ter mandato de prazo indefinido: mudam de domicílio, compatibilizam-se no prazo legal e vão exercer o mandato. Imaginemos: em uma região metropolitana como a de São Paulo, é possível que alguém ocupe, sucessivamente, os 37 municípios que integram a região metropolitana.

Registrados os votos dos ministros Marcelo Ribeiro e Arnaldo Versiani provendo o recurso, pediu vista o ministro Carlos Ayres Britto. Retomado o julgamento em **17.12.2008**, o desate da questão findou com o escore de cinco a dois para negar provimento ao apelo, nos termos do voto do relator.

Nessa esteira, seguiu o julgamento do RESPE 32.539/AL, cujo voto, proferido pelo relator ministro Marcelo Ribeiro em **09.12.2008** pautou pela manutenção da jurisprudência até então adotada naquele Tribunal Superior Eleitoral<sup>82</sup> no sentido de que não há óbice a que o prefeito reeleito de determinado município se candidate a prefeito em município diverso, na eleição subsequente, desde que se afaste do cargo seis meses antes do pleito. Em face do pedido de vista do ministro Carlos Ayres Britto, o julgamento foi retomado em **17.12.2008**, para então a maioria repetir o escore já apurado no julgamento do RESPE 32.507 (cinco a dois), adotando o entendimento de que é vedada a candidatura ao cargo de chefe do Executivo municipal por mais de dois mandatos consecutivos.

Em síntese, a linha condutora de ambos os *leading cases* focou na interpretação de que o §5º do artigo 14 da Constituição Federal autoriza apenas uma reeleição ao cargo de chefe do Executivo, proibindo o exercício de um terceiro mandato mesmo em unidades territoriais distintas, tal como havia decidido o Regional alagoano, de modo que a

<sup>82</sup> Acórdão n. 21.564/DF, DJ de 5.12.2003, rel. Min. Carlos Velloso. Acórdão n. 21.487/DF, DJ de 16.9.2003, rel. Min. Barros Monteiro; Acórdão n. 21.706/DF, DJ de 7.5.2004, rel. Min. Carlos Velloso, CTA n. 841/RJ, DJ de 27.2.2003, rel. Min. Fernando Neves.

possibilidade de obtenção de um terceiro mandato consecutivo noutro município, por prefeito eleito e reeleito noutra localidade, que transfere seu domicílio eleitoral, representaria o desvirtuamento do instituto da reeleição e a consolidação dos chamados *prefeitos-itinerantes*.

Pelo exposto, a revisão da jurisprudência na Corte Superior Eleitoral, por via interpretativa, culminou na inelegibilidade ao postulante a registro de candidatura sob tais circunstâncias, prestigiando a limitação temporal para o exercício de mandato político no poder executivo, de modo a coibir a conduta oportunista do *candidato-itinerante*, que se aventura no prélio eleitoral em municípios lindeiros.

#### QUADRO 4. NOVEL JURISPRUDÊNCIA DA CORTE SUPERIOR ELEITORAL

| ACÓRDÃO              | EMENTA   |
|----------------------|--|
| RESPE<br>32.507/2008 | <p>RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2008. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. CANDIDATO À REELEIÇÃO. TRANSFERÊNCIA DE DOMICÍLIO PARA OUTRO MUNICÍPIO. FRAUDE CONFIGURADA. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO § 5º DO ART. 14 DA CB. IMPROVIMENTO.</p> <p><b>1. Fraude consumada mediante o desvirtuamento da faculdade de transferir-se domicílio eleitoral de um para outro Município, de modo a ilidir-se a incidência do preceito legal disposto no §5º do artigo 14 da CB.</b></p> <p>2. Evidente desvio da finalidade do direito à fixação do domicílio eleitoral.</p> <p>3. Recurso a que se nega provimento. (Grifamos)</p> |
| RESPE<br>32.539/2008 | <p>RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. MUDANÇA DE DOMICÍLIO ELEITORAL. “PREFEITO ITINERANTE”. EXERCÍCIO CONSECUTIVO DE MAIS DE DOIS MANDATOS DE CHEFIA DO EXECUTIVO EM MUNICÍPOS DIFERENTES. IMPOSSIBILIDADE. INDEVIDA PERPETUAÇÃO NO PODER. OFENSA AOS §§ 5º E 6º DO ART. 14 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NOVA JURISPRUDÊNCIA DO TSE.</p>  |

|  |   |
|--|---|
|  | <p><b>Não se pode, mediante a prática de ato formalmente lícito (mudança de domicílio eleitoral), alcançar finalidades incompatíveis com a Constituição: a perpetuação no poder e o apoderamento de unidades federadas para a formação de clãs políticos ou hegemonias familiares.</b></p> <p>O princípio republicano está a inspirar a seguinte interpretação basilar dos §§5º e 6º do art. 14 da Carta Política: somente é possível eleger-se para o cargo de “prefeito municipal” por duas vezes consecutivas. Após isso, apenas permite-se, respeitado o prazo de desincompatibilização de 6 meses, a candidatura a outro cargo, ou seja, a mandato legislativo, ou aos cargos de Governador de Estado ou de Presidente da República; não mais de Prefeito Municipal, portanto. Nova orientação jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral, firmada no Respe 32.507. (Grifamos)</p> |
|--|---|

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da recente interpretação dada pelo Tribunal Superior Eleitoral à reeleição para um mandato subsequente no poder executivo municipal permeou a discussão em torno da prática denominada *candidatura-itinerante* a que se aventura o *prefeito-profissional* em busca de investidura vitalícia na chefia do Executivo municipal em localidade vizinha. À luz de novel jurisprudência -- RESPE 32.507/AL e RESPE 32.539/AL -- cuja linha condutora já havia sido delineada no Tribunal Regional Eleitoral alagoano -- RECEL 326/2008 e RECEL 422/2008--, restou defenestrada a prática da transferência de domicílio eleitoral com o desígnio de ilidir a aplicação das regras de inelegibilidade que vedam a candidatura a mais de um mandato sucessivo.

A revisão no entendimento do Tribunal Superior Eleitoral coloriu o panorama jurisprudencial ali traçado anos a fio em preto-e-branco, que escamoteava a perda do vínculo de identificação política do eleito com o corpo eleitoral, havida com a transferência de domicílio para circunscrição

vizinha no último ano de investidura. A nova jurisprudência refuta a idéia de que o chefe do Executivo municipal, que não mais possua vínculo de cidadania onde fora eleito, continue a representar os eleitores daquele município no exercício do poder político e ainda obtenha chancela da Justiça Eleitoral para registrar-se candidato ao mesmo cargo em município lindeiro.

O desvirtuamento do direito à fixação de domicílio eleitoral se fez flagrante nos casos sob commento, culminando com o reconhecimento de *fraus legis* -- fraude à lei -- praticada no intuito de atingir, por via indireta, o mesmo resultado contido no preceito proibitivo. Nessa esteira, as Cortes de Justiça reconheceram que a inelegibilidade para um terceiro mandato de chefia do Executivo em todos os níveis da Federação, não se limita ao cargo em exercício, ao contrário, estende-se a iguais cargos em outras unidades federativas.

Não se pode olvidar que a discussão do temário atingiu estágio de maior complexidade e relevância política, na medida em que aspectos centrais da controvérsia alçados nos *leading cases* -- RESPE 32.507/AL e RESPE 32.539/AL -- afastaram a aplicação dos paradigmas até então vazados na Corte Superior Eleitoral em pleitos eleitorais passados, desarticulando o ciclo de candidaturas-pára-quedistas ao cargo de chefe do Executivo municipal. Todavia, é preciso lembrar que o tema se ressente de apreciação em nossa Corte Constitucional, sob o pálio da atual Constituição da República, quer em controle de constitucionalidade difuso ou concentrado, para prestigar ou refutar a interpretação pronunciada pelo Tribunal Superior Eleitoral ao §5º, art. 14 de nossa Carta Magna.

Pelo exposto, ressaltamos que desborda da discussão em torno da reeleição para um mandato sucessivo, sobretudo no quadro político municipal, um ponto considerado *alma matter* do sistema republicano -- a alternância no poder -- que oxigena o regime democrático com novas orientações políticas e torna claro ao cidadão-candidato que a **investidura** na chefia do Executivo **não é reinado, é mandato** com início e término predefinidos em nossa Lei Fundamental.

## 6 REFERÊNCIAS

- BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*. México: FCE, 1992.
- \_\_\_\_\_. Enciclopedia de la política. *Alternación*. 3. ed. México: FCE, 2002.
- BRASIL. Ministério Público Eleitoral. Procuradoria Regional Eleitoral. Pareceres. *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas*, n.5, jan./dez. 2004, p.118-123.
- CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos trânsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro. In LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). *O voto nas Américas*. Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MELLO, Marcos Bernardes de. *Breve análise sobre a inelegibilidade de prefeito que exerceu por dois mandatos consecutivos em certo município e pretende candidatar-se ao mesmo cargo em outro município*. Disponível no endereço:  
<http://www.tudonahora.com.br/noticia.php?noticia=16439>. Acessado em 15 jan 2009;
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- OLIVEIRA VIANA, Francisco José. *O idealismo da Constituição*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.
- PEDREIRA NETO, Targino Machado. A inconstitucionalidade do instituto da reeleição. In *Paraná Eleitoral*. Curitiba, n. 66, 2008, p. 15-18.
- PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: California University Press, 1997.
- PIZZOLATTI, Rômulo. Conceito Jurídico de domicílio eleitoral. *Resenha Eleitoral*: nova série, Florianópolis, v. 3, n. 1, p. 15-21, jan./jun. 1996. Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/biblioteca/doutrinas/pizzolatti.htm>>. Acessado em 11 janeiro 2009.
- SHIRADO, Nayana. A titularidade do mandato eletivo nos sistemas majoritário e proporcional e seus reflexos sobre a infidelidade partidária na visão dos tribunais brasileiros. In *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas*. Nº 7/8. Manaus, 2007, p. 11-58.

# JURISPRUDÊNCIA

### ACÓRDÃO N.º 026/2008

Processo n. 04/2006 - Classe VIII

Representação Eleitoral

Representante: Ministério Público Eleitoral

Representado: Diretório Regional do Partido da Frente Liberal – PFL,  
Amazonino Mendes e Pauderney Avelino

Relator: Desembargador Ari Jorge Moutinho da Costa

**EMENTA: Representação eleitoral. Propaganda eleitoral antecipada em programa partidário.**

Procedência parcial da representação.

Aplicação da penalidade prevista no art. 45, § 2º, da Lei n. 9.096/95.

Vistos, etc.

DECIDE o Tribunal Regional Eleitoral, por unanimidade de votos, rejeitar as preliminares suscitadas e, no mérito, por maioria, vencidos os Doutores Antônio Francisco do Nascimento e Francisco Maciel do Nascimento, julgar parcialmente procedente a representação, nos termos do voto do relator que passa a fazer parte integrante desta decisão.

Sala das Sessões do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, em Manaus, de fevereiro de 2008.

Desembargador **JOVALDO DOS SANTOS AGUIAR**

Presidente

Desembargador **ARI JORGE MOUTINHO DA COSTA**

Relator

Doutor **ANDRÉ LOPES LASMAR**

Procurador Regional Eleitoral

## RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela Ministério Públíco Eleitoral em face do Diretório Regional do Partido da Frente Liberal (PFL), do ex-governador Amazonino Mendes e de Pauderney Avelino, conforme petição de fls. 02/08.

Aduz o Ministério Públíco Eleitoral que, nas propagandas partidárias intituladas PFL 20 e PFL 19, verifica-se que o ex-governador do Estado Amazonino Mendes e o ex-deputado federal Pauderney Avelino, respectivamente, assumiram, em inserção de propaganda partidária, inequívoca promoção pessoal de suas próprias candidaturas, por meio da defesa de interesses inteiramente pessoais, o que viola as leis eleitorais no que se refere à propaganda político-partidária, além de configurar inequívoca propaganda política antecipada.

Ressalta, ainda, que nas propagandas objeto da presente representação, houve propaganda política antecipada, quando a propaganda a ser veiculada deveria ser estritamente partidária, violando, portanto, o art. 45, §1º, II, da Lei n. 9096/95.

Ao final, requer a condenação do representado diretório regional do Partido da Frente Liberal (PFL) na sanção prevista no art. 45, §2º, da Lei n. 9096/95, qual seja, a cassação do direito de transmissão a que faria jus no semestre seguinte, e dos representados Amazonino Mendes e Pauderney Avelino na multa cominada no §3º, do art. 36, da Lei n. 9.504/97, tantas vezes quanto foram as inserções na TV, conforme documento acostado às fls. 11.

Instados a apresentarem contestação, os representados Amazonino Armando Mendes e Pauderney Avelino suscitaram a preliminar de ilegitimidade passiva, haja vista ser o Partido da Frente Liberal o único responsável pela criação, produção, edição e divulgação das referidas inserções, não tendo os mesmos qualquer participação nem conhecimento do teor da inserções antes de sua veiculação. Alegaram, ainda, que as inserções partidárias estão de acordo com o disposto no art. 45, III, da Lei 9.096/95.

Em sua contestação, às fls. 29/36, o Partido da Frente Liberal informa que é o único responsável pelas inserções partidárias e que as mesmas estão de acordo com o art. 45, III, da Lei n. 9.096/95.

Instada a se manifestar, a Procuradoria Regional Eleitoral, em parecer às fls. 66/68, reitera todos os termos da representação formulada requerendo o prosseguimento do feito até seu julgamento final, com a condenação dos representados nos moldes pleiteados.

O representante, em cumprimento ao despacho de fls. 107, apresentou a degravação da mídia de áudio em duas vias (fls. 110/114).

Os representados se manifestaram acerca do teor da propaganda partidária tida como irregular às fls. 126/127, 135/139 e 140/144.

É o relatório.

## VOTO

Inicialmente, passo a me reportar ao representado Partido da Frente Liberal - PFL como Partido Democratas – DEM, em virtude da mudança de sigla da referida agremiação partidária.

## PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA

Instados a contestarem a presente representação, os representados suscitaron a preliminar de ilegitimidade passiva dos senhores Amazonino Mendes e Pauderney Avelino, por não terem sido responsáveis pela divulgação da propaganda alegando ainda não terem conhecimento prévio do teor da mesma.

Neste caso, tenho como imprescindível aferir o que preceitua a legislação acerca do tema, tendo o art. 36, §3º, da Lei n. 9.504/97, disposto o seguinte:

"Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição.

(...)

§ 3º. A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário, à multa no valor de vinte mil a cinqüenta mil UFIR ou equivalente ao custo da propaganda, se este for maior."

Diante do caráter objetivo da norma acima transcrita, e considerando que os Senhores Amazonino Armando Mendes e Paudeney Tomaz Avelino figuram como beneficiários diretos da propaganda eleitoral tida como irregular, tenho que a preliminar invocada é impertinente, uma vez que, em tese, estão presentes os elementos a justificar a permanência dos representados no pólo passivo desta ação, motivo pelo qual deve a mesma ser rechaçada, eis que tal ocorrência está relacionada diretamente com o próprio mérito da *quaestio*.

#### **PRELIMINAR DE PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO**

Sustentam, ainda, os Representados Pauderney Tomaz Avelino e o Democratas que "findo o período eletivo, não há mais que se falar em aplicação das sanções previstas no art. 45 da Lei n. 9.096/95 e do art. 36 da Lei n. 9.504/97".

Afirmam que, terminado o processo eletivo, haveria a perda do objeto da presente representação.

Entretanto, já é consolidada a jurisprudência da Corte Superior Eleitoral, no sentido de que "a utilização de parte do tempo da propaganda para promoção pessoal de futuro candidato acarreta a cassação do direito de transmissão no semestre seguinte aquele em que divulgada a propaganda ilícita – salvo se o julgamento ocorrer após o decurso do 'semestre seguinte' (Lei n. 9.096/95, art. 45, § 1º, II, e § 2º)". Nesse mesmo entendimento: Rp n. 782/DF, DJ de 05/05/2006, Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha, Rp n. 765/DF, DJ de 08/09/2006, Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros, e Rp n. 868/DF, DJ de 25/04/2007, Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha.

Assim, a preliminar de perda superveniente do objeto, também não merece ser acolhida.

### **PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA**

Alegam os representados cerceamento de defesa, pelo fato de o Ministério Público Eleitoral não ter juntado a degravação da mídia de áudio em duas vias, nos termos do art. 3º, parágrafo único, da Resolução TSE n. 22.142/2006. Todavia, após despacho deste relator, o representante apresentou a mencionada degravação, assegurando-se aos representados prazo legal para se manifestarem sobre o seu teor, tudo em obediência aos princípios da ampla defesa e contraditório.

Além do mais, a petição inicial contém transcrições das inserções objeto da presente ação, em nada prejudicando a formulação da contestação por parte dos representados.

Por conseguinte, não há como prosperar tal preliminar.

É como voto.

### **MÉRITO**

Cumpre, inicialmente, ver o que diz o art. 45 da Lei n. 9.096/95, *verbis*:

**"Art. 45. A propaganda partidária gratuita**, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade:

**I - difundir os programas partidários;**

**II - transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido;**

**III - divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários.**

**§ 1º Fica vedada, nos programas de que trata este Título:**

I - a participação de pessoa filiada a partido que não o responsável pelo programa;

**II - a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos;**

III - a utilização de imagens ou cenas incorretas ou incompletas, efeitos ou quaisquer outros recursos que distorçam ou falseiem os fatos ou a sua comunicação.

**§ 2º O Tribunal Superior Eleitoral, julgando procedente representação de partido, cassará o direito de transmissão a que faria jus, no semestre seguinte, do partido que contrariar o disposto neste artigo....”**

(grifei)

Esclareço que a propaganda partidária, consoante o dispositivo legal acima transcrito, tem por finalidade promover a difusão dos programas partidários, transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido e divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários.

Da análise dos autos, verifico que, através das propagandas partidárias intituladas PFL19 e PFL20, houve a promoção pessoal dos Representados Amazonino Armando Mendes e Pauderney Avelino, o que viola o art. 45, § 1º, inciso II, da Lei n. 9.096/95.

A propaganda político-partidária acima citada afastou-se de seu objetivo, qual seja, a promoção de partidos políticos, configurando, ainda, propaganda política antecipada, já que veiculada nos órgãos de comunicação antes da data permitida pela Lei n. 9.504/97, que, em seu art. 36, § 3º, dispõe, *in verbis*:

Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição.

(...)

§ 3º. A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário, à multa no valor de vinte mil a cinqüenta mil UFIR ou equivalente ao custo da propaganda, se este for maior.

Noutro giro, a Resolução TSE n. 22.158, de 02 de março de 2006, disciplina a matéria em seu art. 1º, § 2º, *in verbis*:

Art. 1º A propaganda eleitoral somente será permitida a partir de 6 de julho do ano da eleição (Lei n.º 9.504/97, art. 36, caput).

(...)

§ 2º A violação do disposto no parágrafo anterior sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário, à multa no valor de R\$ 21.282,00 (vinte e um mil duzentos e oitenta e dois reais) a R\$ 53.205,00 (cinqüenta e três mil duzentos e cinco reais) ou equivalente ao custo da propaganda, se este for maior....

Imperativo ressaltar que o Partido da Frente Liberal (atual DEM), em sua contestação, assumiu a responsabilidade pela divulgação da propaganda.

Portanto, em razão disso, tenho que não há como imputar aos beneficiários Amazonino Mendes e Pauderney Avelino, a responsabilidade solidária pela veiculação da propaganda eleitoral.

Some-se a isso o fato de que os então pretensos candidatos não participaram pessoalmente dos programas partidários supramencionados, impossibilitando que lhes seja aplicado a penalidade prevista no art. 36, § 3º, da Lei n. 9.504/97.

No tocante ao desvirtuamento da propaganda político-partidária, verifico que a propaganda veiculada não faz menção às metas e aos programas do partido, mas tão-somente às realizações dos Senhores Amazonino Mendes e Pauderney Avelino, candidatos nas Eleições 2006.

Conclui-se, desta forma, que o objetivo da agremiação

representada, foi o de exaltar as figuras dos então futuros candidatos, sugerindo à população serem os mesmos os mais aptos ao exercício do mandato eletivo.

Neste sentido, decidiu o Tribunal Superior Eleitoral:

AGRADO REGIMENTAL. AGRADO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ANTECIPADA NA PROPAGANDA PARTIDÁRIA. MULTA. POSSIBILIDADE. PRAZO DE 48 HORAS. NÃO-APLICAÇÃO. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE.

- É possível a aplicação da multa prevista no art. 36 da Lei n.º 9.504/97 no caso da realização de propaganda antecipada veiculada em programa partidário. Precedentes.

- O prazo de 48 h (quarenta e oito horas) para a propositura das representações por invasão de horário da propaganda e nos casos da veiculação de propaganda irregular no horário normal das emissoras, segundo o entendimento desta Corte, tem como finalidade evitar o armazenamento tático das reclamações a serem feitas no momento da campanha eleitoral, em que se torne mais útil subtrair o tempo do adversário. Tal prazo não se aplica às representações por propaganda antecipada, cuja penalidade é a de multa, prevista no art. 36, § 3º, da Lei das Eleições.

- Segundo o TRE/MG, foi veiculada propaganda eleitoral extemporânea, mediante a exaltação das qualidades do representado, com a divulgação do trabalho por ele realizado durante o mandato, e com o pedido de apoio ao eleitor.

- Rever o posicionamento da Corte regional demandaria o reexame de provas, o que é inviável em sede de recurso especial. ..." (AgRgAg n. 6.204/MG, Relator: Ministro Gerardo Grossi, publicado no Diário da Justiça de 01/08/2007, fls. 234).

Finalmente, ressalto que, conforme jurisprudência da Corte Superior Eleitoral, "a utilização de parte do tempo da propaganda para promoção pessoal de futuro candidato impõe a aplicação da penalidade da cassação do direito de transmissão no semestre seguinte ao do

julgamento". (Rp. n.º 769/MS, DJ de 28.10.2005, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros).

Ocorre que, no segundo semestre de 2008, nos termos do art. 36, § 2º, da Lei n. 9.504/97, não será veiculada propaganda partidária.

A par do exposto, voto pela procedência parcial da presente representação, com a condenação do representado diretório regional do Partido Democratas à cassação do direito de transmissão a que faria jus no primeiro semestre de 2008.

Por derradeiro, deixo de aplicar a este representado a penalidade de multa prevista no art. 36, § 3º, da Lei n. 9.504/97, em razão de não haver na inicial pedido expresso neste sentido.

É como voto.

Manaus,            de fevereiro de 2008.

Desembargador **ARI JORGE MOUTINHO DA COSTA**  
Relator

**ACÓRDÃO N.º 035/2008**

Processo n.º 23/2006 – Classe VI

Representante: Ministério Pùblico Eleitoral

Litisconsorte: Pauderney Tomaz Avelino

Advogado: Clemente Augusto Gomes, Roosevelt Braga dos Santos

Representado: Alfredo Pereira do Nascimento

Advogado: Mário Augusto Marques da Costa

Relator: Desembargador Ari Jorge Moutinho da Costa

**EMENTA: Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Captação ilícita de sufrágio. Distribuição de combustível para participação em carreata. Campanha política.**

Para configuração do ilícito descrito no Art. 41-A da Lei n. 9.504/97 exige-se prova robusta, consistente e incontroversa.

A captação ilícita de sufrágio não pode se apoiar em mera suposição ou juízo de valor subjetivo.

Preliminares rejeitadas. Improcedência da ação.

Vistos, etc.

DECIDE o Tribunal Regional Eleitoral, por unanimidade de votos, rejeitar as preliminares suscitadas e, no mérito, por unanimidade julgar improcedente a representação, nos termos do voto do relator que passa a fazer parte integrante desta decisão.

Sala das Sessões do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, em Manaus, 20 de fevereiro de 2008.

Desembargador **Jovaldo dos Santos Aguiar**  
Presidente

Desembargador **Ari Jorge Moutinho da Costa**  
Relator

Doutor **André Lopes Lasmar**  
Procurador Regional Eleitoral

## RELATÓRIO

Trata-se de Representação Eleitoral ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral contra o então candidato ao cargo de Senador da República Alfredo Pereira do Nascimento, por suposta captação ilícita de sufrágio, com fundamento no art. 41-A da Lei n. 9504/97.

Relata o *Parquet* Eleitoral que, no dia 16 de agosto de 2006, no Município de Manacapuru, foram distribuídas de forma indiscriminada requisições de combustível para abastecimento de veículos automotores, com a finalidade de participação na carreta em campanha eleitoral do senhor Alfredo Nascimento, tais requisições estariam sendo recebidas no posto de gasolina denominado “Pinheirinho”.

Tomando conhecimento do fato, o Órgão Ministerial representou pela Busca e Apreensão das indigitadas requisições e dos materiais de campanha porventura distribuídos nas dependências do mencionado posto de gasolina.

Com o deferimento das Diligências pelo Juiz Eleitoral daquela circunscrição eleitoral, foram apreendidas, pelos oficiais de justiça, 36 (trinta e seis) requisições de 5 (cinco) litros de gasolina cada uma, além de 334 (trezentos e trinta e quatro) “santinhos” do ora Representado, consoante o Auto de Busca e Apreensão de fls. 11 dos autos.

O teor da representação em epígrafe, aduz exordialmente que:

a. O representado estava realizando campanha eleitoral mediante conduta repudiada pelo nosso Ordenamento Jurídico, já que não se admite que sejam distribuídos ou oferecidos quaisquer tipos de bens ou vantagem pessoal, com a intenção de se obter votos de eleitores;

b. A infração pelo Representado da norma constante do art. 41-A da Lei n. 9.504/97, que trata da captação ilícita de sufrágio, ocorreu mediante a distribuição de combustível a veículos que participariam de carreata, violando, desta forma, o princípio da isonomia que garante o equilíbrio do pleito eleitoral entre os candidatos;

c. O indubitável conhecimento do Representado acerca dos fatos, já que a conduta ilícita foi perpetrada por membros integrantes de seu Comitê Partidário;

d. A emissão da nota fiscal somente ocorreu 5 (cinco) dias após a venda do combustível ao Comitê Partidário, fato esse que afasta a boa-fé do Representado.

A fim de comprovar o alegado, o *Parquet Eleitoral*, coleciona no bojo da inicial, depoimentos prestados pelo proprietário e pelos empregados do Posto de Gasolina “Pinheirinho”.

Ao final, requer o Ministério Público Eleitoral que seja a presente Representação recebida para, no mérito, ser reconhecida a infrigência ao art. 41-A da Lei n. 9.504/97, aplicando-se ao Representado as penalidades previstas no referido dispositivo legal.

Instado a apresentar sua defesa, o Representado, Alfredo Pereira do Nascimento, sustenta, preliminarmente, a intempestividade da Representação, o cerceamento de defesa ante a ausência, na contra-fé, de cópia dos documentos que instruíram a petição inicial e, a incompetência do Ministério Público Eleitoral para realizar diligências e a inépcia da inicial.

No mérito, o Representado afirma que não houve distribuição de gasolina com a intenção de compra de votos, senão para a realização da carreata dos membros da equipe de campanha da coligação, militantes e simpatizantes.

Aduz, que a carreata e os santinhos, encontrados no escritório do Posto Pinheirinho, constituem-se nos únicos fatos que ligam o Representado às acusações que lhe são impostas, mas que não caracterizam por óbvio a infração ao art. 41-A, da Lei 9.504/97.

Acrescenta que:

a. Qualquer cidadão é livre para decidir se deseja espontaneamente colaborar com gastos para apoiar despesas de

campanha de candidatura de sua preferência, inclusive com combustível, de acordo com o art. 22 da Resolução TSE n. 22.250/2006.

b. O combustível adquirido e utilizado para deslocamento da equipe de apoio foi regularmente destinado e contabilizado como gasto de campanha, tendo as contas prestadas pelo Representado sido merecedoras de aprovação pelo Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas.

c. Ausentes estão os elementos caracterizadores do tipo descrito no art. 41-A, tais como o dolo específico para a obtenção de voto via oferta de bem ou vantagem, alem de que não se pode admitir como verdadeira a assertiva do Ministério Público Eleitoral de que as pessoas presentes à carreata seriam eleitores e foram instadas a oferecer seus votos em troca de recebimento de gasolina.

d. O gasto do valor ínfimo de um pouco mais de R\$ 500,00 (quinquinhos reais) somado aos santinhos anexados aos autos sequer mereciam a especulação de abuso de poder econômico de molde a desequilibrar o pleito eleitoral.

Por fim, requer seja julgada improcedente a Representação, por entender não configurado a conduta vedada pelo art. 41-A da Lei de Eleições.

Às fls. 220/222, pedido de integração à lide do Sr. Pauderney Tomaz Avelino na qualidade de assistente litisconsorcial, o qual foi deferido às fls. 244.

Suscita o Representado preliminar de nulidade absoluta do processo, sendo esta superada, requer o julgamento antecipado da lide, sendo, contudo, indeferidos ambos pedidos formulados (fls. 274).

Despacho de designação da audiência de inquirição de testemunhas (fls. 278).

Termo de audiência (fls. 285/286) e de inquirição das testemunhas Reinaldo Alberto Nery de Lima (fls. 287/289), Gerson

D'Angelo Ribeiro da Silva (fls. 290/291), Marcos Roberto Martins (fls. 292/294), Alessandra de Araújo Segadilha (fls. 285/286) e Antônio Lopes de Oliveira (fls. 297/298).

Despacho de fls. 324 determinando abertura de vistas às partes para apresentarem alegações finais, no prazo comum de 02 (dois) dias, na forma do inciso X, do art. 22 da Lei Complementar n. 64/90, em razão de não terem sido requerido qualquer diligências.

Razões finais do Ministério Público Eleitoral às fls. 328/350, do Representado Sr. Alfredo Pereira do Nascimento, às fls. 352/361, do Assistente Litisconsorcial, às fls. 366/370.

Relatório conclusivo deste Relator acerca dos elementos colhidos durante a dilação probatória da presente Ação de Investigação Judicial Eleitoral, às fls. 375/379.

Julgamento designado para o dia 20.02.2008, conforme publicação de pauta no DOE de 31 de janeiro de 2008.

Registro, que em razão do pedido ter sido formulado pelo Ministério Público Eleitoral, sendo este parte, não há porque dar-lhe vista na qualidade de *custus legis*.

## VOTO

### **Das Preliminares**

Destaco, a princípio, que o Representado, por ocasião de sua defesa, alega a intempestividade da presente Representação, sob o argumento de que não fora interposta no prazo legal de 5 (cinco) dias, contado do conhecimento presumido do fato.

Realmente, o art. 41-A, da lei n. 9504/97, não prevê nenhum prazo decadencial para o ajuizamento de representações.

Entretanto, já é consolidada a jurisprudência do Tribunal Superior

Eleitoral, de que o prazo para o ajuizamento de representação, com base no art. 41-A da Lei n. 9.504/97, é a data da diplomação, e não o de cinco dias, como alega o Representado.

Nesse sentido:

Investigação judicial. Art. 41-A da Lei nº 9.504/97 e abuso do poder econômico. Propositura. Partido político. Prefeito e vice-prefeito. Decisão regional. Illegitimidade ativa. Recurso especial. Decisão monocrática. Provimento. Preliminar afastada. Alegação. Perda de interesse de agir. Improcedência.

1. Os partidos políticos que, coligados, disputaram o pleito, detêm legitimidade para propor isoladamente as ações previstas na legislação eleitoral, uma vez realizadas as eleições, o que é admitido, inclusive, concorrentemente com a respectiva coligação.
  2. Conforme evolução jurisprudencial ocorrida no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, a questão alusiva à perda de interesse de agir ou processual - o que ocorre, em regra, caso o feito seja ajuizado após as eleições - somente se aplica à representação fundada em infração do art. 73 da Lei nº 9.504/97.
  3. Admitindo-se a possibilidade de ajuizamento de recurso contra expedição de diploma, com base na captação ilícita de sufrágio, é de entender-se, então, que **persiste interesse de candidatos, partidos, coligações e Ministério Públíco para ajuizamento de representação fundada no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, mesmo após as eleições e até a data da diplomação.**
  4. Em face da diversidade de tratamento jurídico-normativo, não se aplica quanto à representação fundada em captação ilícita de sufrágio a orientação firmada pela Corte quanto à perda de interesse de agir atinente às representações por condutas vedadas.
- Agravo regimental desprovido. (Ac. de 31.10.2006 no AgRgREspe n. 25.269, rel. Min. Caputo Bastos) (grifo nosso)

E ainda:

Representação por captação ilícita de sufrágio. Prazo. Representação processual.

1. É regular a representação processual da parte quando o seu advogado vem atuando em nome dela, desde o juízo de 1º grau, inclusive com comparecimento a audiências, sem sofrer qualquer impugnação.

2. A representação por captação ilícita de sufrágio, prevista no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, pode ser ajuizada até a data da diplomação.

Segundo agravo regimental provido, para, em conhecendo do primeiro agravo regimental, negar-lhe provimento. (Ac. de 04.12.2007 no AgRgREspe n. 28.275, Rel. Min. Arnaldo Versiani) (grifo nosso)

Nesse condão, a preliminar de intempestividade não merece ser acolhida.

Quanto à preliminar de cerceamento de defesa, fundada em não juntada cópia dos documentos que acompanhavam a petição inicial à contra-fé, observo que o Representado teve o prazo legal para se manifestar, inclusive com a carga dos autos, conforme fls. 133.

Portanto, não há de se cogitar em prejuízo para a produção da defesa, que, aliás, foi elaborada de forma bastante detalhada. Outrossim, preconiza o Código Eleitoral em seu art. 219:

Art. 219. Na aplicação da lei eleitoral o juiz atenderá sempre aos fins e resultados a que ela se dirige, abstendo-se de pronunciar nulidades sem demonstração de prejuízo.

Por conseguinte, não merece acolhida a presente preliminar, pois da análise dos autos, não houve nenhum prejuízo ao Representado.

Quanto à incompetência do *Parquet* em realizar diligências, a mesma não merece prosperar, haja vista garantia do Ministério Público a possibilidade de realizar inspeções e diligências investigatórias na fase pré-processual, principalmente tratando de questão não criminal, nos termos do art. 26 da Lei n. 8.625/93.

Vale, ainda, registrar que a prova colhida foi reproduzida e corroborada em juízo, sendo objeto do contraditório e da ampla defesa.

Oportuno salientar, também, que nosso sistema processual vigente, ao adotar o princípio da verdade real, permitiu ao juiz formar seu convencimento livremente – por meio da valoração do conteúdo probatório do processo – de acordo com critérios lógicos a consolidar o fundamento da sua decisão.

Nessa esteira, tem decidido as Cortes Eleitorais:

PODER INVESTIGATÓRIO. MINISTÉRIO PÚBLICO. CONSTITUCIONALIDADE. CAPTAÇÃO DE SUFRÁGIO. CASSAÇÃO DO DIPLOMA. APLICAÇÃO IMEDIATA. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REPRESENTAÇÃO. DECADÊNCIA. INEXISTÊNCIA. RECURSO ELEITORAL. CASSAÇÃO DE DIPLOMA. APLICAÇÃO DE MULTA. DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE.

I - Coaduna com os princípios constitucionais, a investigação realizada pelo Ministério Público na fase pré-processual, com o objetivo de coletar provas para fundamentar o ajuizamento de representações por captação ilícita de sufrágio e abuso de poder econômico.

II - As decisões fundadas no artigo 41-A da Lei 9.504/97 têm aplicação imediata, mesmo se proferidas após a proclamação dos eleitos.

III - A legislação eleitoral não prevê o prazo decadencial de 05 (cinco) dias para o aforamento da representação em comento, não cabendo à Justiça Eleitoral estabelecer tal prazo.

IV - Para se caracterizar a captação de sufrágio com fundamento no artigo 41-A da Lei 9.504/97, que possa ensejar a cassação do registro ou do diploma do candidato, faz-se mister a apresentação de provas inequívocas, consoante o conjunto probatório coligido nos autos que identificaram a participação incisiva do recorrente nos atos ilícitos, razão pela qual deve-se cassar o diploma do candidato eleito e aplicar-se a multa prevista no dispositivo supracitado.

V - Estando comprovado o abuso de poder econômico, suficiente a desequilibrar o pleito, impõe-se a declaração de inelegibilidade do infrator. (Ac. TRE-GO de 29.12.2006, publicado DJ - Diário de Justiça, Volume 14794, Tomo 1, Data 10/07/2006, Página 1- seç.2, no Recurs n. 3312, Rel. Des. Elcy Santos de Melo).

De igual forma:

HABEAS CORPUS - TRANCAMENTO DE AÇÃO PENAL - PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO - LICITUDE DAS PROVAS - TIPICIDADE DA CONDUTA - ORDEM DENEGADA.

**A ordem jurídica não veda ao Ministério Público Eleitoral, como titular da ação penal, proceder a investigações. Hipótese em que o Ministério Público, ao tomar conhecimento do fato no dia da eleição, buscou elementos para verificar a existência ou não de algum ilícito eleitoral - não necessariamente ilícito penal. Concluída tal apuração, e verificada a existência de ilícito penal, não se poderia exigir que o Ministério Público remetesse os autos à Polícia Federal para que, somente após inquérito policial, pudesse oferecer a denúncia.**

Não se configurando a atipicidade da conduta, a extinção da punibilidade ou a ausência de indícios de autoria e prova da materialidade dos fatos não há que se falar em trancamento da ação penal pela via do habeas corpus. Conduta descrita que amolda-se ao tipo previsto no art. 299 ou, em última hipótese, ao que está previsto no art. 39, § 5º, III, da Lei nº 9.504/97.

A ausência de justa causa para o fim de trancamento de ação penal somente pode ser reconhecida quando, da exposição dos fatos na denúncia, sem a necessidade de exame aprofundado e valorativo da prova constante dos autos, verifica-se não configurado algum tipo penal. Hipótese não verificada nos autos.

Denegação da ordem de habeas corpus. (Ac. TRE-RN de 22.07.2007, publicado DJ - Diário de Justiça do Estado do RN, Data 26/5/2007, Página 46, HC 20/2007 Rel. Juiz Federal Manuel Maia de Vasconcelos Neto)

Lícita, portanto, a prova resultante das diligências da Promotoria do Município de Manacapuru, as quais foram necessárias para subsidiar a representação.

No que tange a preliminar de inépcia da inicial, o Representado alega que o Ministério Público ao fundamentar a causa de pedir em suposta captação ilícita de sufrágio, sequer narra ou demonstra nos autos a ocorrência de dádivas ou qualquer outra vantagem a eleitor em troca de voto, de resto a desatender os requisitos legais.

Observo que tal preliminar está intimamente ligada análise do mérito, razão pela qual reservo-me no direito de apreciá-la posteriormente.

## MÉRITO

A controvérsia instaurada nestes autos versa sobre tema impregnado de alto significado valor ético-jurídico-pedagógico, revelado pelo ideário, de um lado, da busca do aperfeiçoamento do regime democrático e, de outro, da valorização da cidadania expressada pelo soberano exercício da liberdade do voto indispensável à escolha da representação popular indireta.

Com efeito, com esse propósito a Lei nº 9.840/99 acrescentou à Lei nº 9.504/97, o art. 41-A, *verbis*:

“Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil UFIR, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990”.

Não há o benefício da dúvida: a transcrita norma legal visa proteger a vontade soberana do eleitor no democrático processo de escolha dos representantes políticos.

Por isso que referida norma veda ao candidato, desde o registro de sua candidatura até o dia da realização do pleito, a prática de atos ilícitos em ordem a captação de sufrágio, seja mediante doação, oferecimento, promessa ou entrega de bem ou vantagem de qualquer natureza, ao leitor, com o deliberado objetivo de obter-lhe o voto.

A comprovação do tipo descrito no art. 41-A importa na aplicação da pena máxima, de caráter jurídico-político, impregnada de radicais repercussões na esfera individual revelada pela restrição de direitos

consistente na cassação do registro ou do diploma e consequente reconhecimento da perda do mandato eletivo, além de multa.

Daí o natural e democrático relevo que a mídia, especialmente quanto se trata, como no caso, de um Senador da República, empresta ao acompanhamento da instrução processual e julgamento.

Também por tais razões deve o magistrado julgador reacender as luzes da serenidade, equilíbrio e criteriosa prudência para decidir com segurança tão delicada questão.

Estabelecidas essas premissas que orientarão o meu voto, passo ao enfrentamento da questão de mérito, em ordem de precisar se o acervo probatório produzido nos autos pelo autor é robusto e suficiente para caracterizar a hipótese descrita no art. 41-A da Lei n.º 9.504/97.

Ora bem, são fatos incontrovertíveis: (I) aquisição, por um representante do comitê partidário do Representado, de 220 (duzentos e vinte) litros de combustível (II) destinados a veículos automotores (III) para participar de carreata do então candidato ao Senado Alfredo Nascimento na cidade de Manacapuru/AM; (IV) busca e apreensão de 36 (trinta e seis) requisições de 5 (cinco) litros de gasolina cada um e de 334 (trezentos e trinta e quatro) santinhos do candidato, bem como cartaz do então candidato a governador do Estado, Eduardo Braga, encontrados no escritório do Posto de Combustível “Pinheirinho”.

A busca e apreensão das requisições de gasolina e dos “santinhos” decorreu de provimento judicial em atendimento a pedido do MPE de Manacapuru, cujos autos foram encaminhados à Procuradoria Regional Eleitoral, “para as providências cabíveis”, conforme Ofício nº150/2006-6<sup>a</sup>ZE, datado 17 de agosto de 2006” (fls.25).

Recebido o processo de Busca e Apreensão, o então Procurador Regional Eleitoral, Dr. Ageu Florêncio da Cunha, na forma do despacho de fls. 26, ordenou o encaminhamento do “material à Coordenadoria Jurídica, a fim de que se proceda à distribuição a um dos Procuradores Eleitorais (...)”.

A Procuradora da República, Dr. Luciana Furtado de Moraes, a quem coube a distribuição do aludido processo, em 31 (trinta e um) de agosto de 2006 exarou o seguinte despacho (fls. 27):

"Tendo em vista que a presente representação noticia suposta prática de captação criminosa de sufrágio, contudo, não constam dos autos provas suficientes da materialidade criminosa, determino à Secretaria que oficie ao Promotor de Justiça da Comarca de Manacapuru/AM, solicitando a oitiva do proprietário e empregados do "Posto Pinherinho" (...), com o fim de apurar a suposta doação de gasolina a eleitores promovida pelo candidato Alfredo Nascimento, sem prejuízo de outras diligências reputadas cabíveis".

Assim, para a caracterização da conduta - captação indevida de sufrágio -, é imprescindível a demonstração de que ela foi praticada com o fim de obter o voto do eleitor, ou seja, o oferecimento ou promessa da vantagem teve por objetivo precípua, específico e direto que o eleitor vote no candidato, por conduta direta ou por terceiro, sob a sua aquiescência.

O Ministério Público e o Assistente Litisconsorcial defendem a tese da caracterização da captação ilícita de sufrágio, uma vez que a mesma teria consistido, justamente, na distribuição de combustível a veículos daquele município, com o fim de participarem de carreata e, consequentemente, obter-lhes o voto.

Alegam, ainda, uma distribuição sistemática e organizada, que atingiu generalizada e indiscriminadamente vários setores da sociedade de Manacapuru, principalmente os moto-taxistas.

Da análise dos autos, observo que foi comprovada a compra de combustível no valor de R\$ 547,80 (quinquzentos e quarenta e sete reais e oitenta centavos), totalizando 220 litros de gasolina comum, os quais foram divididos em requisições.

Assim instalado o conflito, passo a construir o meu juízo decisório.

Não se circunscrevendo a questão em debate no âmbito estrito do direito penal, a gravíssima consequência jurídica que a decisão possa

vir a irradiar (cassação de mandato eletivo) não dispensa – posto recomendar – do contrário impõe, para efeito de configuração da conduta vedatória descrita no art. 41-A da Lei nº5.904/97, a existência de consistente e incontroversa prova que permita, além de qualquer dúvida razoável, a efetiva participação, direta ou indireta, material ou intelectual, do candidato, nos atos legalmente vedados de captação de sufrágio como bem ensina, entre outros, o Min. Celso de Mello, “em ordem a permitir, no plano da relação de causalidade, que se lhe impute, tanto objetiva quanto subjetivamente, qualquer dos comportamentos de transgressão ao preceito legal em análise”.

Destarte, cuidando-se de representação, como na hipótese dos autos, cujo expresso pedido do autor além de cominação de multa, é “ainda a cassação do registro ou diploma”, vale dizer, cassação do mandato de Senador da República, imputação de conduta ilícita alguma restou comprovada.

É certo, com apoio na cediça e iterativa jurisprudência eleitoral pátria, especialmente a produzida pelo E. Tribunal Superior Eleitoral, que nenhuma imputação de conduta eleitoralmente ilícita se presume provada.

Decorre, ainda, do consenso doutrinário e jurisprudência, por via de efeito, que ao autor incumbe - e só a ele - o ônus material de provar a imputação deduzida, fundamento e causa de pedir da extremada pena de cassação de mandato eletivo.

Assim é feito em obséquio ao princípio da não-culpabilidade de pessoas sujeitas a procedimentos de que possa resultar condenação penal ou, como no caso, de que possa derivar gravíssima restrição de direito na dimensão político-jurídico-eleitoral de cassação de mandato eletivo, por definição expressão soberana da vontade popular, como anota DALMO DE ABREU DALLARI, “O renascer do direito”, p. 94/103, 1976, Bushatsky; WEBWE MARTINS BATISTA, “Liberdade Provisória”, p, 34, 1981, Forense, v.g.).

Nessa esteira, tem-se que:

Ainda que o princípio constitucional da inocência, como tudo em direito, não tenha caráter absoluto, o que o sistema jurídico pátrio não admite é que se possa cobrar do réu a prova de sua inocência. Não, não compete ao réu demonstrar sua inocência (RTJ 161/264-266, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Por isso que no Estado Democrático de Direito não se admite, em qualquer esfera do chamado direito sancionador, a formulação legítima de qualquer juízo condenatório fundada em meras conjecturas, ilações, inferências ou simples elementos indiciários não convertidos em prova idônea, capaz de assegurar a certeza da imputação.

Resulta daí o pacífico entendimento jurisprudencial de que, por exclusão, por suspeita ou por mera presunção, ninguém pode ser condenado em nosso sistema jurídico (RT 165/596, Rel. Des. VICENTE DE AZEVEDO).

Confira-se, ainda, o Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 6.734/PA, Rel. Min. CAPUTO BASTOS, EM 18.5.2006:

(...)

A captação ilícita de sufrágio não pode se apoiar em mera presunção, antes, é necessária demonstração irrefutável de que o candidato beneficiário participou ou anuiu com a entrega ou promessa em troca de votos.

Nessa linha, clássica é a sentença de RUI BARBOSA:

Quanto mais abominável é o crime, tanto mais imperiosa, para os guardas da ordem social, a obrigação de não aventurar inferências, de não revelar prevenções, de não se extraviar em conjecturas (...) (Novos Discursos e Conferências, p. 75, 1933, Saraiva).

Ao abrigo de tais considerações, pesados e sopesados os documentos e depoimentos trazidos aos autos, material e testemunhal, não consigo vislumbrar senão presunções ou indícios que não inspiram certeza muito menos têm aptidão e idoneidade essenciais à comprovação

cabal, além de qualquer dúvida razoável, de que o representado houvesse cometido conduta, direta ou indiretamente, contrária à regra vedatória descrita no art. 41-A da Lei nº9.504/97.

A insuficiência e a precariedade dos elementos probatórios produzidos nestes autos, não se revelam aptos a convencer-me sequer da configuração da infração eleitoral descrita no art. 41-A, muito menos da participação, ainda que de forma indireta, e da responsabilidade do representado, à evidência e à certeza de que não há nos autos:

- a. depoimentos de eleitores, prestados em juízo ou mesmo diante Representante Ministerial Eleitoral de Manacapuru, que atestem ou mesmo que sugiram a compra de votos;
- b. depoimento de motorista de automóvel, condutor de moto ou de qualquer outra espécie de veículo automotor, que haja afirmado sequer que recebera gasolina, muito menos condutor-eleitor sugerindo que recebera gasolina para votar do então candidato ALFREDO NASCIMENTO;
- c. sequer o nome de alguém que haja afirmado que recebera gasolina ou pedido para votar no então candidato ALFREDO NASCIMENTO;
- d. prova de apreensão, decorrente de busca e apreensão determinada pelo Juiz Eleitoral de Manacapuru, por exemplo, de dinheiro, de títulos de eleitores, de listas com nomes, endereços, telefones, cadastros de eleitores etc, enfim, qualquer prova que pudesse minimamente atestar ou mesmo sugerir a alegada compra de votos;
- e. qualquer depoimento que remeta à idéia de que a utilização da gasolina tinha como moeda de troca a compra da consciência cívica de eleitor;
- f. ou posta a questão de outra forma, quem são os sujeitos determinados dessa imaginária relação: quem ofereceu gasolina; para quem foi oferecido; quem recebeu a vantagem; quem a recebeu sob a condição ou com pedido de voto para o representado.

Não vingam quaisquer elementos idôneos de certeza, capazes de

dar resposta a tais inquietações.

De fato, os depoimentos colhidos pelo MPE em Manacapuru ratificados em juízo, se limitaram a presumir que a gasolina fornecida pelo posto “PINHEIRINHO” no dia 16.08.2006, em MANACAPURU, tinha como finalidade abastecer veículos que iriam à carreata do Representado, sem estabelecer nenhuma relação de causa e efeito (nexo de causalidade) entre a participação naquele evento e a compra de voto de qualquer eleitor.

Aliás, sequer o senhor Gerson D'Angelo Ribeiro da Silva (fls.290) que diz textualmente ser “Presidente do diretório municipal do PDT de Manacapuru”; “Que o candidato apóia (sic) pelo seu partido ao Senado Federal era o Sr. Mário Frota”, e que confessa “Que participou da carreata tão somente com o objetivo de documentar veículos da prefeitura, táxi, moto táxi e kombi”, cogitou de que houve qualquer pedido de voto em troca de combustível, por parte do representado ou por interposta pessoa por ele autorizado.

No fundo, o Senhor Gerson D'Angelo sequer comprovou nos autos a sua deliberada intenção de “documentar veículos da prefeitura, táxi, moto táxi e kombi”, que eventualmente participaram da referida carreata.

A questão, afinal, é a seguinte: não subsiste, em face do quanto regrado no art. 22 da LC 64/90, fatos e provas que apontem sequer a viabilidade da iniciativa do autor para configurar o delito eleitoral previsto no art. 41-A da Lei nº 9.504/97.

Nessa perspectiva, ensina o Min. César Asfor Rocha:

“A plausibilidade do pedido sancionatório é o dado anterior ao seu ajuizamento, que revela ser aceitável a pretensão do autor, ou seja, indica que a sua iniciativa (neste caso a Representação Eleitoral) já reúne, logo ao ser formulada, elementos seguros que bastem a evidenciar que não se trata de simples palpite ou suspeita de ilícito eleitoral, nem exercício arbitrário ou abusivo do poder de representar.

A prévia demonstração de plausibilidade da iniciativa sancionatória, isto é, a exigência da presença de elementos fortemente reveladores dos fatos articulados na pretensão punitiva, é da tradição do Direito Brasileiro, tendo brotado no Processo Penal (art. 41 do CPP), daí se expandindo para as demais províncias do Direito Sancionador, como garantia subjetiva das pessoas contra as quais se alega a prática de atos infracionais”.

A meu sentir, a Representação Eleitoral cogitada nos arts. 22 da LC 64/90 e 30-A da Lei nº 9.504/97 assimila feitio idêntico ao de uma denúncia ou queixa criminal, sendo-lhe indispensável que contenha todo o conjunto factual a investigar e o plexo probatório, não se admitindo que a pretensão seja deduzida de forma alvitreira, baseada no mero ouvir dizer, para ser documentada a posteriori, no trâmite do feito, como se tratasse da mais corriqueira ação cível comum.

Firme é o entendimento de que a arregimentação de simpatizantes, correligionários, militantes e colaboradores para participar de carreata, que pressupõe razoável aquisição de combustível autorizada em lei (Art. 26 Lei 9.504/97), não se subsume de si por só sequer ao conceito de ilegalidade, muito de menos a imputação de ofensa ao art. 41-A da Lei n.º 9.504/97.

“Recurso especial. Julgamento. Matéria fática. Doação de combustível. Campanha eleitoral. Captação de votos. Abuso do poder econômico. Elucidação.

A doação de combustível, visando à presença em comício e ao apoio a campanha eleitoral, não consubstancia, por si só, a captação vedada pelo art. 41-A da Lei nº 9.504/97 (Recurso Especial Eleitoral nº 25.474/BA, rel. Min. Marco Aurélio, em 2.5.2006”

Ainda:

“Ementa: Recursos ordinários. Eleição 2002. Procedência. Representação. Art. 41-A da Lei nº 9.504/97. Aliciamento. Eleitor. Prestação de serviços. Consultas. Distribuição. Medicamentos. Multa e cassação de diploma.  
(...)”

III - O art. 41-A da Lei nº 9.504/97 é meio extremo, aplicável somente quando houver a configuração do pedido de votos, quer pelo próprio candidato, quer por terceiros com sua anuência.

IV – Recursos providos para afastar a multa e a cassação do diploma (Recurso Ordinário nº 786/PI, Re. Min. CESAR ASFOR ROCHA).

Decerto, por mais brilho que revele sua formulação, o juízo de abstração não tem o condão e idoneidade probatória para autorizar a cassação de mandato político legitimamente consagrado pela vontade popular.

O direito eleitoral tutela a vontade livre e espontânea do povo no processo de escolha de seus representantes, como bem assimila o Min. Caputo Bastos “o bem maior a ser tutelado pela Justiça Eleitoral é a vontade popular, e não a de um único cidadão. (Acórdão 25094, publicado no Diário de Justiça, 07/10/2005, p. 12.)”.

Enfim, se não houver - e no caso não há - prova inequívoca de que o candidato, pessoalmente ou mediante terceiros com sua anuência, tenha solicitado voto a eleitor em troca de indevida vantagem, não há como se ter por configurado o ilícito eleitoral da captação de sufrágio.

Ressalte-se, ainda, que a captação ilícita de sufrágio não pode se apoiar em mera presunção, não constituindo a doação de combustível a fim de participação em comício à conduta vedada no art. 41-A da Lei n. 9504/97, sendo necessária a prova plena de que a doação fora feita em troca de voto.

Transcrevo a seguir julgados da Corte Superior Eleitoral, que corroboram esse entendimento:

RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2004. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL. DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEL PARA PARTICIPAÇÃO EM COMÍCIO (ART. 41-A DA LEI Nº 9.504/97 E ART. 22 DA LC Nº 64/90). REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. NÃO CONFIGURADO.

I - Para a caracterização da conduta do art. 41-A da Lei das Eleições, necessário que o candidato direta ou indiretamente tenha ofertado a benesse em troca de voto, o que não restou provado nos autos.

II - A teor da jurisprudência deste Tribunal, a procedência da investigação judicial eleitoral requer a demonstração da potencialidade de o ato influir no resultado do pleito. In casu, o acórdão asseverou não estar demonstrada a potencialidade, conclusão que, para ser afastada, requer reexame de fatos e provas.

III - O dissídio jurisprudencial requer, para sua caracterização, não só o devido confronto analítico, como também a identidade ou semelhança entre o julgado e o paradigma, afastadas na espécie.

IV - Recurso não conhecido.

(Ac. de 1º de dezembro de 2005, publicado no DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Tomo -, Data 17/03/2006, Página 148, RESPE n. 25.335, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha) (grifo nosso)

**"DOAÇÃO DE COMBUSTÍVEL – CAMPANHA ELEITORAL  
VERSUS CAPTAÇÃO DE VOTOS.**

A doação de combustível visando à presença em comício e ao apoio a campanha eleitoral não consubstancia, por si só, captação vedada pelo art. 41-A da Lei n. 9504/97. (Respe n. 25.474/BA, rel. Ministro Marco Aurélio, em 02.05.06)"

"[...]

III – O art. 41-A da Lei n. 9504/97 é meio extremo, aplicável somente quando houver a configuração do pedido de votos, quer pelo próprio candidato, quer por terceiros com a sua anuência

[...]

(Acórdão n. 786, de 10.04.07, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha)"

**"RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2004. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL. DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEL PARA PARTICIPAÇÃO EM COMÍCIO (ART. 41-A DA LEI N.º 9.504/97 E ART. 22 DA LC N.º 64/90). REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. NÃO CONFIGURADO.**

I - Para a caracterização da conduta do art. 41-A da Lei das Eleições, necessário que o candidato direta ou indiretamente tenha ofertado a benesse em troca de voto, o que não restou provado nos autos. (...)

(Resp 25.331, Rel. Min. FRANCISCO CESAR ASFOR ROCHA, em 01.12.05)

Em suma, esse é o magistério jurisprudencial, em geral, de nossos Tribunais, com base no qual, diante dos fatos apurados nos autos, e com apoio em particular no simples e profundo dizer do Min. César Asfor Rocha segundo o qual “sem prova robusta e inconcussa dos fatos ilícitos imputados aos agentes, descabe o proferimento de decisão judicial de conteúdo condenatório” (Representação (RP) 1176), julgo improcedente a representação em exame.

Outrossim, verifico que não resta demonstrada a potencialidade dos fatos, a apreensão de 36 (trinta e seis) requisições de 5 (cinco) litros de gasolina cada uma, além de 334 (trezentos e trinta e quatro) “santinhos” do ora Representado, para influenciar o resultado do pleito.

Nesse sentido:

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2002. ABUSO DE PODER. NÃO-CONFIGURAÇÃO. DISTRIBUIÇÃO DE NÚMERO INSIGNIFICANTE DE VALES-COMBUSTÍVEL. PEQUENA QUANTIDADE DE LITROS DE COMBUSTÍVEL. AUSÊNCIA DE POTENCIALIDADE PARA INFLUIR NO RESULTADO DO PLEITO. RECURSO ORDINÁRIO PROVIDO. IMPOSSIBILIDADE DE SE AFERIR O QUE FOI GASTO PELOS CABOS ELEITORAIS EM CAMPANHA E O QUE FOI DISTRIBUÍDO A ELEITORES.

Agravo Regimental desprovido. (Ac. de 19 de dezembro de 2005, publicado no DJ - Diário de justiça, Data 17/03/2006, Página 147, RO 760, Rel. Min. Gilmar Mendes)

Assim, coaduno com a tese da impossibilidade de imposição de sanções calcadas em mera suposições, sob pena de mácula a preceitos constitucionais basilares, como a presunção da inocência.

Finalmente, no que tange ao fato da nota fiscal de fls. 43 ter sido emitida cinco dias após a venda do combustível ao Comitê Partidário do então candidato ao Senado Federal Alfredo Nascimento, este não configura prova suficiente para a caracterização do ilícito, eis que perfeitamente demonstrado pelo Representado.

Pertinente, ainda, destacar que a despesa da compra de combustível foi devidamente lançada na prestação de contas do candidato-representado, a qual foi aprovada à unanimidade pelos Membros deste Pleno e em harmonia com o Parecer do Ministério Público Eleitoral.

Ante o exposto, julgo improcedente a presente ação em face de Alfredo Pereira do Nascimento, e, em consequência, extinguo o processo com resolução do mérito, com fulcro no art. 269, inciso I, do Código de Processo Civil.

Após o trânsito em julgado, arquive-se.

É como voto.

Desembargador **ARI JORGE MOUTINHO DA COSTA**  
Relator

### ACÓRDÃO N.º 119/2008

Processo n.º 63/2005 – Classe III

Recurso em representação

Recorrente: Romeiro José Costeira de Mendonça

Advogado: Ednilson Pimentel Matos

Recorrida: Coligação “A Força do Povo da Terra”

Advogada: Grace Anny Fonseca Benayon Zamperlini

Relator: Juiz Federal Antônio Francisco do Nascimento

**EMENTA:** Recurso. Representação por conduta vedada visando à cassação do registro ou do diploma. Sentença condenando à multa por propaganda eleitoral irregular. Alteração do pedido imediato. Julgamento *extra petita*. Violação do princípio *sententia debet esse libello conformis*. Artigos 128 e 460 do CPC. Preliminar de nulidade da sentença acolhida. Aplicação do § 3º art. 515 do CPC. Causa madura. Não caracterização de conduta vedada. Representação improcedente.

I – Pretendendo o autor da representação ver cassado o registro ou o diploma mediante o reconhecimento da prática de conduta vedada, nos termos do § 5º do art. 73 da Lei n. 9.504/97, constitui violação ao princípio *sententia debet esse libello conformis*, a alteração do pedido imediato, vedado pelos artigos 128 e 460 do Código de Processo Civil, para condenar o representado no pagamento de multa por veiculação de propaganda eleitoral irregular, ensejando a nulidade da sentença por julgamento *extra petita*.

II – Cabível ao Tribunal adentrar no mérito da causa, nos termos do § 3º do art. 515 do CPC, quando anulada a sentença recorrida por julgamento *extra petita*. Precedente do STJ (RESP 835.318/MG).

III – Caracteriza conduta vedada quando no bem ou serviço público questionado há referência ao pleito, candidatura ou pedido de voto.

IV – Preliminar de nulidade da sentença por julgamento *extra petita* acolhida e, com base na teoria da causa madura, prevista no § 3º do art. 515 do CPC, representação julgada improcedente.

Vistos, etc.

DECIDEM os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, à

unanimidade, pela nulidade da sentença recorrida para, no mérito, julgar improcedente a representação, nos termos do voto do relator, que fica fazendo parte integrante deste julgado.

Manaus, 11 de abril de 2008.

Desembargador **JOVALDO DOS SANTOS AGUIAR**  
Presidente

Juiz Federal **ANTÔNIO FRANCISCO DO NASCIMENTO**  
Relator

Doutor **EDMILSON DA COSTA BARREIROS JÚNIOR**  
Procurador Regional Eleitoral Substituto

## **RELATÓRIO**

O JUIZ FEDERAL ANTÔNIO FRANCISCO DO NASCIMENTO  
(Relator):

Trata-se de recurso (fls. 63-70) interposto por ROMEIRO JOSÉ COSTEIRA DE MENDONÇA contra a r. sentença (fls. 57-62) do MM Juiz Eleitoral da 51<sup>a</sup> Zona Eleitoral, no Município de Presidente Figueiredo, que julgou parcialmente procedente a representação proposta pela COLIGAÇÃO “A FORÇA DO Povo DA TERRA” em face do ora Recorrente, condenando-o ao pagamento da multa prevista no art. 36, § 3º, da Lei n. 9.504/97.

Aduz o Recorrente, em preliminar, a nulidade da sentença por julgamento *extra petita*, e, no mérito, que não restou caracterizada a ocorrência de conduta vedada pelo art. 73 da Lei n. 9.504/97.

Em contra-razões pela Recorrida às fls. 76-94.

Em parecer às fls. 106-113, o Ministério Público Eleitoral opinou

pela rejeição da preliminar e, no mérito, pelo improviso do recurso.

Em despacho às fls. 115, datado de 21.11.2005, a i. relatora original, Juíza Federal Jaiza Maria Pinto Fraxe, determinou que fosse certificado nos autos a data da publicação da sentença recorrida.

Contudo, somente em 14.3.2008, o Cartório Eleitoral da 51ª ZE certificou às fls. 118 que “não é possível auferir a data da publicação da sentença de fls. 58/62, a fim de se verificar a tempestividade do recurso, posto que nenhum registro foi feito à época”.

Vieram os autos conclusos somente em 25 de março de 2008.

É o relatório.

#### **VOTO**

O JUIZ FEDERAL ANTÔNIO FRANCISCO DO NASCIMENTO (Relator):

Em preliminar, o Recorrente alega a nulidade da sentença *a quo* em face de julgamento *extra petita*.

De fato, na inicial, desde a narração dos fatos até o pedido, fundamenta-se na suposta prática das condutas vedadas no art. 73 da Lei n. 9.504/96, requerendo, ao final, a aplicação de multa e cassação do registro ou do diploma do Recorrente, nos termos do § 5º do citado dispositivo legal, além de possível abuso do poder político, sem, contudo, requerer a sanção correspondente.

Portanto, o pedido imediato era, além da multa cabível pela prática de conduta vedada do art. 73 da Lei n. 9.504/97, a cassação do registro ou do diploma do Recorrente, nos termos do seu § 5º.

A r. sentença *a quo*, porém, condenou o Recorrente na multa prevista no art. 36, § 3º, da mesma lei, “por ter divulgado propaganda

*eleitoral antes do prazo autorizado por lei”* (fls. 61).

Doutra banda, conforme o princípio *iura novit curia*, suscitado pelo Ministério Público Eleitoral, ao juiz incumbe solucionar a lide, segundo o direito aplicável à espécie, não sendo obrigatório ou imprescindível a menção do texto legal que garanta o pretenso direito subjetivo material que o autor opõe ao réu. Mesmo a invocação errônea de norma legal não impede que o juiz aprecie a pretensão do autor à luz do preceito adequado.<sup>83</sup> Dado o fato, cabe ao juiz aplicar a lei.

Contudo, conforme precedente do Superior Tribunal de Justiça (Recurso Especial n. 5.239/SP, rel. Min. Nilson Naves, DJ de 8.4.91), na aplicação desse princípio, não ocorre julgamento *extra petita* quando não se altera a natureza do pedido, mantendo-se o juiz adstrito ao pedido imediato da parte, em observância à cláusula *sententia debet esse libello conformis* (a lide é adstrita ao pedido), prevista nos artigos 128 e 460 do Código de Processo Civil, *verbis*:

Art. 128. O juiz decidirá a lide nos limites em que foi proposta, sendo-lhe defeso conhecer de questões, não suscitadas, a cujo respeito a lei exige a iniciativa da parte.

Art. 460. É defeso ao juiz proferir sentença, a favor do autor, de natureza diversa da pedida, bem como condenar o réu em quantidade superior ou em dobro diverso do que lhe foi demandado.

No caso, portanto, em que se visava a cassação do registro ou do diploma do Recorrente mediante o reconhecimento da prática de conduta vedada pelo art. 73 da Lei n. 9.504/97, o MM Juiz *a quo* afastou-se do pedido para condená-lo ao pagamento de multa por propaganda eleitoral extemporânea não alegada na inicial, restando evidente o julgamento *extra petita*, que importa em nulidade da sentença recorrida, conforme a seguinte jurisprudência:

“A sentença *extra petita* é nula, porque decide causa diferente da que foi posta em juízo (ex: a sentença ‘de

83 THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. Volume I. 25ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 356.

*natureza diversa da pedida' ou que condena em 'objeto diverso' do que fora demandado. O tribunal deve anulá-la."* (RSTJ 79/100, RT 502/169, JTA 57/44M 48/67, BOL. AASP 1.027/156, RP 6/326, em. 185).

Noutro giro, o e. Superior Tribunal de Justiça decidiu pela possibilidade de aplicação do § 3º do art. 515 do Código de Processo Civil, que consagra a teoria da causa madura, quando o Tribunal anular a sentença recorrida por considerá-la *extra petita*, passando ao imediato julgamento do mérito (Recurso Especial n. 835.318/MG, rel. Min. Francisco Falcão, j. em 19.9.2006).

Sendo exatamente o caso dos autos, passo a analisar o mérito, conforme o pedido na representação, no que se refere à suposta prática de conduta vedada no art. 73 da Lei n. 9.504/97.

No caso, o Recorrente alega que, conforme fotografias às fls. 08-30, a referência à administração do Recorrido nos edifícios e veículos da Prefeitura Municipal de Presidente Figueiredo e em cavaletes de obras públicas caracteriza utilização de bens públicos na campanha eleitoral do Recorrido.

Contudo, não assiste razão ao Recorrente.

De fato, conforme precedente do e. Tribunal Superior Eleitoral não configura conduta vedada pelo art. 73 da Lei n. 9.504/97 se não há referência sobre o pleito, candidatura ou pedido de voto, requisitos indispensáveis à caracterização de propaganda eleitoral, nos bens ou serviços em questão (Ac. n. 5.719, de 15.9.2005, rel. Min. Caputo Bastos).

Ante o exposto, voto pelo **acolhimento** da preliminar de julgamento *extra petita*, para, anulando a sentença recorrida, adentrar no mérito, nos termos do § 3º do art. 515 do Código de Processo Civil,<sup>84</sup> e votar pela **improcedência** da representação.

84 CPC:

Art. 515. [...]

[...]

§ 3º. Nos casos de extinção do processo sem julgamento do mérito (art. 267), o tribunal pode julgar desde logo a lide, se a causa versar questão exclusivamente de direito e estiver em condições de imediato julgamento.

Outrossim, encaminhe-se cópia dos autos à Corregedoria Regional Eleitoral para as providências cabíveis em relação à excessiva demora no atendimento ao despacho de fls. 115, nos termos do art. 8º, II, da Resolução TSE n. 7.651/65.<sup>85</sup>

É como voto.

Manaus, 11 de abril de 2008.

Juiz Federal **ANTÔNIO FRANCISCO DO NASCIMENTO**

Relator

---

<sup>85</sup> Res. TSE n. 7.651/65:

Art. 8º. Ao Corregedor incumbe a inspeção e correição dos serviços eleitorais do Estado e, especialmente:  
[...] II – velar pela fiel execução das leis e instruções e pela boa ordem e celeridade dos serviços eleitorais.

### ACÓRDÃO N.º 449/2008

Processo n.º 199/2008 – Classe III

Autos de Recurso contra indeferimento de Registro de Candidatura

Recorrente: Romualdo Coelho Benacon

Advogado: José Augusto Montenegro Freire – OAB/AM 6029

Recorrido: Juízo da 10ª Zona Eleitoral – município de Fonte Boa

Relator: Juiz Mário Augusto Marques da Costa

**EMENTA: Recurso em registro de candidatura. Inelegibilidade decorrente da vida pregressa do candidato. Processo criminal pendente de decisão. Taxatividade das causas de inelegibilidade. Decisão com efeitos vinculantes do Supremo Tribunal Federal. Provimento do recurso.**

Vistos, etc.

ACORDAM os Excelentíssimos Juízes do Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, por maioria, pelo conhecimento e provimento do recurso, nos termos do voto do Relator, que fica fazendo parte integrante deste julgado.

Sala das Sessões do Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, em Manaus, aos 20 dias de agosto de 2008.

Desembargador **ARI JORGE MOUTINHO DA COSTA**  
Presidente

Juiz **MÁRIO AUGUSTO MARQUES DA COSTA**  
Relator

Doutor **EDMILSON DA COSTA BARREIROS JÚNIOR**  
Procurador Regional Eleitoral, *em exercício*

**RELATÓRIO**

Trata-se de Recurso interposto por ROMUALDO COELHO BENACON, contra decisão do MM Juiz da 10ª Zona Eleitoral - Fonte Boa, que julgou procedente o pedido formulado em ação de impugnação de registro de candidatura do Recorrente, ao cargo de vereador daquele município.

Alega, na peça recursal, que:

"O Recorrente teve negado o deferimento de registro de candidatura por ter sido considerado inelegível por responder processo criminal que ainda se encontra em andamento no r. juízo de 1º grau da comarca, sem ter sequer havido julgamento e portanto em fase inicial, contrariando a Constituição Federal e Decisões reiteradas do Tribunal Superior Eleitoral." (fls. 60)

Em contra razões (fls. 64-71), a Promotora de 1ª instância reitera os fundamentos da impugnação, entendendo estar caracterizada a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, "e" da Lei Complementar nº 64/90.

Em parecer nos autos (fls. 78-80), o Douto Procurador Regional Eleitoral opina pelo conhecimento e provimento do recurso.

É o Relatório.

**VOTO**

Exmo. Sr. Presidente, eminentes Membros, douto Procurador. Conheço do recurso por ser tempestivo e estarem presentes os demais requisitos de admissibilidade.

O mérito da causa não é controverso. Existe processo criminal em trâmite na Comarca de Fonte Boa, onde o Recorrido responde pelo tipo penal previsto no art. 33 da Lei nº 11.343/06 – tráfico ilícito de entorpecentes. Não há condenação criminal com trânsito em julgado.

Por isso, a questão aqui gira em torno da aplicação direta e imediata da cláusula constitucional de exame da vida pregressa, independentemente de hipótese legal de inelegibilidade.

Desde **06.08.2008**, não há mais espaço na ordem jurídica nacional para decisões que dêem aplicabilidade imediata ao art. 14, § 9º, da Constituição, por força da decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal na argüição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF n. 144).

A decisão da Suprema Corte, tomada em controle concentrado de constitucionalidade, *in abstracto*, não é mero precedente; tem efeitos *erga omnes* e vinculantes.

Permito-me, com a devida vénia do eminentíssimo colegiado desta Corte, transcrever alguns trechos da memorável decisão<sup>86</sup>:

“No mérito, entendeu-se que a pretensão deduzida pela AMB não poderia ser acolhida, haja vista que desautorizada tanto pelo postulado da reserva constitucional de lei complementar quanto por cláusulas instituídas pela própria Constituição da República e que consagram, em favor da pessoa, o direito fundamental à presunção de inocência (CF, art. 5º, LVII), e que lhe asseguram, nas hipóteses de imposição de medidas restritivas de quaisquer direitos, a garantia essencial do devido processo.

(....)

Rejeitou-se a pretensão deduzida pela argüente no que respeita às alíneas d, e, e h do inciso I do art. 1º, e ao art. 15, todos da LC 64/90, ao fundamento de que o postulado consagrador da garantia de inocência irradia os seus efeitos para além dos limites dos processos penais de natureza condenatória, impedindo, desse modo, que situações processuais ainda não definidas por sentenças transitadas em julgado provoquem, em decorrência das exigências de probidade administrativa e de moralidade a que se refere o § 9º do art. 14 da CF, na redação dada pela ECR 4/94, a inelegibilidade dos cidadãos ou obstem candidaturas para mandatos eletivos.

<sup>86</sup> Disponível no Informativo STF n.º 514/2008.

(...)

Asseverou-se que estaria correto o entendimento do TSE no sentido de que a norma contida no § 9º do art. 14 da CF, na redação que lhe deu a ECR 4/94, não é auto-aplicável (Enunciado 13 da Súmula do TSE), e que o Judiciário não pode, sem ofensa ao princípio da divisão funcional do poder, substituir-se ao legislador para, na ausência da lei complementar exigida por esse preceito constitucional, definir, por critérios próprios, os casos em que a vida pregressa do candidato implicará inelegibilidade.

Concluiu-se, em suma, que o STF e os órgãos integrantes da justiça eleitoral não podem agir abusivamente, nem fora dos limites previamente delineados nas leis e na CF, e que, em consequência dessas limitações, o Judiciário não dispõe de qualquer poder para aferir com a inelegibilidade quem inelegível não é.

Reconheceu-se que, no Estado Democrático de Direito, os poderes do Estado encontram-se juridicamente limitados em face dos direitos e garantias reconhecidos ao cidadão e que, em tal contexto, o Estado não pode, por meio de resposta jurisdicional que usurpe poderes constitucionalmente reconhecidos ao Legislativo, agir de maneira abusiva para, em transgressão inaceitável aos postulados da não culpabilidade, do devido processo, da divisão funcional do poder, e da proporcionalidade, fixar normas ou impor critérios que culminem por estabelecer restrições absolutamente incompatíveis com essas diretrizes fundamentais.

Afirmou-se ser indiscutível a alta importância da vida pregressa dos candidatos, tendo em conta que a probidade pessoal e a moralidade representam valores que consagram a própria dimensão ética em que necessariamente se deve projetar a atividade pública, bem como traduzem pautas interpretativas que devem reger o processo de formação e composição dos órgãos do Estado, observando-se, no entanto, as cláusulas constitucionais, cuja eficácia subordinante conforma e condiciona o exercício dos poderes estatais.

Aduziu-se que a defesa desses valores constitucionais da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato

eletivo consubstancia medida da mais elevada importância e significação para a vida política do país, e que o respeito a tais valores, cuja integridade há de ser preservada, encontra-se presente na própria LC 64/90, haja vista que esse diploma legislativo, em prescrições harmônicas com a CF, e com tais preceitos fundamentais, afasta do processo eleitoral pessoas desprovidas de idoneidade moral, condicionando, entretanto, o reconhecimento da inelegibilidade ao trânsito em julgado das decisões, não podendo o valor constitucional da coisa julgada ser desprezado por esta Corte.”

Não posso deixar de registrar também a manifestação do Ministro Eros Grau, por ocasião da resposta à consulta 1.621 formulada pela Presidência do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba onde se inquiria à Corte Superior Eleitoral acerca da análise da vida pregressa dos candidatos para a aferição das causas de inelegibilidade previstas na Lei Complementar n.º 64/90.

Analizando a questão da moralidade, o Ministro Eros Grau ponderou:

“Outra coisa é a pretensão de substituir-se o direito pela moralidade, o que, na prática, significa derrogar as instituições do Estado de direito em proveito da vontade e do capricho dos poderosos ou daqueles que os servem.

(...)

Estranhas e sinuosas vias são trilhadas nessa quase inconsciente procura de *ius* onde não há senão *lex*.

Uma delas se expressa na produção, multiplicada de textos sobre conflitos entre princípios e entre valores, o que em geral faz prova de ignorância a respeito da distinção entre o deontológico e o teleológico.

(...)

É certo, como anotei em outra oportunidade, que a

Constituição do Brasil define a *moralidade* como um dos princípios da Administração. Não a podemos, contudo, tomar de modo a colocar em risco a substância do sistema de direito. O fato de o princípio da moralidade ter sido consagrado no art. 37 da Constituição não significa abertura do sistema jurídico para introdução, nele, de preceitos morais.

(...)

Como a ética do sistema jurídico é a ética da legalidade, a admissão de que o Poder Judiciário possa decidir com fundamento na moralidade entroniza o arbítrio, nega o direito positivo, sacrifica a legitimidade de que se devem nutrir os magistrados.

(...)

A exigência de comprovação de idoneidade moral do cidadão como requisito de elegibilidade sob a égide da presunção de culpabilidade contemplada em lugar nenhum da Constituição ... instala a incerteza ... substitui a objetividade da lei (*rectius* da Constituição) pelo arbítrio dos que o possam, por fundamentos de força, ainda que no desempenho de alguma competência formal bem justificada, exercer.

Recebo o PA como consulta, para afirmar que o Poder Judiciário não pode, na ausência de lei complementar, estabelecer critérios de avaliação da vida pregressa de candidatos para o fim de definir situações de inelegibilidade."

Ante o exposto, voto, em consonância com o parecer do Procurador Regional Eleitoral, pelo CONHECIMENTO e PROVIMENTO do Recurso, para DEFERIR o pedido de registro de candidatura de ROMUALDO COELHO BENACON, ao cargo de vereador em Fonte Boa, sob o nº 17.111.

É como voto.

Manaus, 20 de agosto de 2008.

Juiz MÁRIO AUGUSTO MARQUES DA COSTA  
Relator

## ACÓRDÃO N.º 450/2008

Processo n.º 165/2008 – Classe III

Recurso contra Indeferimento de Registro de Candidatura

Recorrente: Maria Walcirene de Barros

Advogado: Leonardo Guimarães de Carvalho – OAB/AM n. 3483

Recorrido: Juízo do Pleito Municipal 2008

Relator: Juiz Jurista Francisco Maciel do Nascimento

**EMENTA: Recurso Eleitoral. Registro de Candidatura. Eleições 2008. Indeferimento. Servidor Público. Desincompatibilização. Afastamento no prazo legal devidamente comprovado.**

**Provimento do recurso.**

Vistos, etc.

DECIDE o Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, à unanimidade, em harmonia com o parecer ministerial, pelo provimento do recurso, nos termos do voto do Relator, que fica fazendo parte integrante desta decisão.

Sala das Sessões do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, em Manaus, 20 de agosto de 2008.

Desembargador **ARI JORGE MOUTINHO DA COSTA**  
Presidente

Juiz Jurista **FRANCISCO MACIEL DO NASCIMENTO**  
Relator

Doutor **EDMILSON DA COSTA BARREIROS JÚNIOR**  
Procurador Regional Eleitoral Substituto

**RELATÓRIO**

Trata-se de Recurso interposto por Maria Walcirene de Barros contra a sentença proferida pela MM<sup>a</sup>. Juíza da 58<sup>a</sup>. Zona Eleitoral (Manaus/AM) que indeferiu o seu registro de candidatura, ao argumento de que os documentos comprobatórios da desincompatibilização foram protocolizados intempestivamente.

Em suas razões recursais (fls. 23/25), aduz ser a sentença impugnada passível de reforma em razão de ter-se afastado de fato de suas funções desde o dia 05.07.2008, não comparecendo mais aos seus locais de trabalho, consoante declarações de fls. 28/29.

Ressalta, ainda, que o dia 05.07.2008, em que se encerrou o prazo para desincompatibilização, foi um sábado e não havia expediente na Secretaria Estadual de Educação, fato que levou a recorrente a protocolizar seu pedido de afastamento no primeiro dia útil seguinte, qual seja, 07.07.2008.

Em contra-razões (fls. 34/35), o Promotor Eleitoral requer a manutenção integral da sentença recorrida.

O Ilustre Procurador Regional Eleitoral, em parecer escrito acostado às fls. 40/43, opina pelo conhecimento e provimento do recurso, a fim de que seja deferido o registro de candidatura da recorrente ao cargo de vereador no município de Manaus.

É o relatório.

**VOTO**

Preliminarmente, verifico que o presente recurso é tempestivo e foi interposto por quem tem interesse e legitimidade, razão pela qual merece ser conhecido.

Ultrapassada tal questão, passo à análise do mérito.

No mérito, a MM<sup>a</sup>. Juíza da 58<sup>a</sup>. Zona Eleitoral (Manaus/AM) indeferiu o registro de candidatura da recorrente ao argumento de que os documentos comprobatórios da desincompatibilização (fls. 17/18) foram protocolizados em 07.07.2008, de forma intempestiva, já que o prazo legal é de três meses antes do pleito, nos termos do art. 1º, II, "I", da Lei Complementar n. 64/90.

Da análise dos autos, observo que a recorrente protocolizou seu pedido de desincompatibilização em 07.07.2008 (fls. 17/18 e 30), primeiro dia útil após o término do referido prazo, ocorrido em 05.07.2008.

Constatou, ainda, consoante declarações de fls. 28/29, emitidas, respectivamente, pela Secretaria de Estado de Educação do Amazonas e pela Secretaria Municipal de Educação, que a recorrente se afastou de suas atividades laborais em 04.07.2008.

A lei tem por finalidade apurar se o servidor efetivamente se afastou de suas funções e a Corte Superior Eleitoral já firmou entendimento de que essa aferição é feita no plano fático, consoante julgado a seguir ementado:

"RECURSO ESPECIAL RECEBIDO COMO ORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO (LC 64/90, ART. 1º, II, I). AFASTAMENTO DE FATO. OCORRÊNCIA.

Protocolado o afastamento no dia 8.7.2002, segunda-feira, quando o período limite para desincompatibilização encerrara-se no sábado anterior, 6.7.2002, tem-se por atendida a exigência legal se não se controvele que a candidata efetivamente não exerceu as suas funções desde o termo final do prazo."

(REspe n. 20.107 – MT, de 10.09.2002, Relator Ministro Sepúlveda Pertence).

Restando comprovado, portanto, ter a recorrente se afastado de suas funções públicas no prazo previsto na Lei Complementar n. 64/90, há que se deferir o seu registro de candidatura.

Ante o exposto, voto, em harmonia com o parecer ministerial, pelo provimento do recurso para deferir o registro de candidatura de Maria Walcirene de Barros ao cargo de vereador no município de Manaus/AM.

É como voto.

Manaus, 20 de agosto de 2008.

Juiz Jurista **FRANCISCO MACIEL DO NASCIMENTO**  
Relator

**ACÓRDÃO N.º 602/2008**

Processo n.º 263/2008 – Classe III

Autos de Recurso contra Indeferimento de Registro de Candidatura

Recorrente: Amazonino Armando Mendes

Advogado: Dr. Daniel Fábio Jacob Nogueira O.A.B./AM n.º 3136 e outros

Recorrido: Coligação “União Por Manaus”

Advogado: Dr. Délcio Luís Santos O.A.B./AM nº. 2729

Relatora: Juíza Joana dos Santos Meirelles

**EMENTA:** Recurso em Registro de Candidatura. Contra-razões. Apresentação Tempestiva. Juntada. Documentos. Relação. Discussão. Objeto dos autos. Quitação Eleitoral. Condenação por Propaganda Eleitoral. Resoluções do TSE. Inelegibilidade. Aplicação. Constituição Federal. Lei Complementar nº. 64/90. Apresentação. Certidão de Quitação Eleitoral emitida pela Justiça Eleitoral. Momento. Pedido de Registro. Necessidade. Intimação. Litisconsorte. Ineficácia da sentença e da coisa julgada. Decisão Provisória em face do Recorrente. Inobservância. Procedimento. Execução da Multas pela Justiça Eleitoral. Impossibilidade. Acesso aos autos. Pagamento. Provimento do Recurso. Reforma da Sentença. Deferimento do Registro.

1. Considerando ser da essência do sistema constitucional-processual a necessidade da obediência ao princípio do contraditório, entendo que a notificação prevista na segunda parte do art. 52 da Res. TSE nº. 22.717/2008 é típico instrumento de comunicação processual, não podendo ser desprezado ou ignorado pelo julgador. Ainda que se considere o prazo para apresentar contra-razões a partir da notificação da parte ou que se entenda que não há necessidade de intimação da parte recorrida, por serem sucessivos os prazos para recorrer e para contra-arrazoar, ainda assim, não há que se falar em intempestividade das contra-razões. Não acolhimento da preliminar.

2. À exceção das GRU'S, os demais documentos juntados em contra-razões recursais devem ser admitidas no feito, haja vista que dizem respeito a certidões, andamentos processuais, acórdãos, decisões monocráticas e intimações que têm pertinência com a discussão constante nos presentes autos. Acolhimento parcial da preliminar.

3. As causas de inelegibilidade estão previstas na Constituição Federal e na Lei Complementar nº. 64/90.

Assim, qualquer outra causa de inelegibilidade deverá ser tratada em Lei Complementar, ou seja, em obediência à estrita legalidade. (art. 14, § 9º., VI da Constituição Federal).

4. As sanções pecuniárias de natureza administrativa impostas com base no Código Eleitoral e na Lei nº. 9.504/97 não são causas de inelegibilidade.

5. A apresentação de certidão de quitação eleitoral, a qual foi emitida por esta Justiça Especializada e apresentada pelo candidato por ocasião de seu pedido de registro, impede o indeferimento do seu pedido de registro por fato referente à existência de multas não registradas, sob pena de violação do princípio do devido processo legal, da segurança jurídica e da proteção à confiança.

6. Como o recorrente Amazonino Armando Mendes era parte e não terceiro nas Representações nºs. 54/2006, 75/2006 e 119/2006, deveria ter sido intimado para todos os atos dos processos, inclusive oportunizando-se não apenas o conhecimento do julgado, mas também a possibilidade de acompanhar todas as fases recursais, em função do interesse que poderia demonstrar, caso cientificado do *decisum*, de interpor recursos subseqüentes em face das decisões guerreadas.

7. Não se vislumbra a eficácia da sentença e da coisa julgada, logo não se pode exigir o integral pagamento de multa, uma vez que a decisão ainda era provisória em face do recorrente.

8. Apenas a título de ilustração, destaco que a Secretaria Judiciária deste Regional foi omissa quanto ao correto procedimento para a cobrança da multas impostas, especialmente no que se refere à inscrição na dívida ativa no prazo de trinta dias do trânsito em julgado da decisão e quanto à nota de inadimplência que deveria ter sido lançada no cadastro de eleitores, o que certamente possibilitaria o conhecimento da dívida, ainda não liquidada, entretanto, contrariando as disposições constantes na Res. TSE n.º 21.975 e na Portaria TSE n.º 288/2005, os autos foram arquivados.

9. Quanto às representações nºs. 68/200 e 74/2006, como os autos ainda se encontram no Tribunal Superior Eleitoral em face da interposição de recurso especial pela Editora Novo Tempo (Jornal Correio Amazonense), o recorrente Amazonino Armando Mendes ainda se encontra impossibilidade de efetuar o pagamento das multas, especialmente porque a Secretaria Judiciária deste Regional certificou que, sem os autos dos processos, fica

- impossibilitada de emitir as GRUS para fins de pagamento.
10. A impossibilidade de acesso aos autos para pagamento de multa constitui motivo apto a afastar a ausência de quitação eleitoral. Precedente do Eg. TSE.
11. Conhecimento e provimento do recurso para reformar a sentença e deferir o registro de candidatura do Recorrente.

Vistos, etc.

DECIDE o Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, à unanimidade e em desarmonia com o parecer ministerial, pelo não acolhimento da preliminar de intempestividade das contra-razões recursais, pelo acolhimento parcial da preliminar de juntada de documentos para não admitir a GRUS apresentadas pela Recorrida e, no mérito, pelo provimento do recurso, para reformar a sentença *a quo* e deferir o registro de candidatura de Amazonino Armando Mendes, ao cargo de Prefeito, pela Coligação “Manaus, um Futuro Melhor”, nos termos do voto da Relatora, que fica fazendo parte integrante deste julgado.

Sala das Sessões do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, em Manaus, 02 de setembro de 2008.

Desembargador **ARI JORGE MOUTINHO DA COSTA**  
Presidente

Juíza **JOANA DOS SANTOS MEIRELLES**  
Relatora

Doutor **ANDRÉ LOPES LASMAR**  
Procurador Regional Eleitoral

## RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de recurso (fls. 276-291) interposto por **AMAZONINO ARMANDO MENDES** contra a r. sentença (fls. 231-269) da MM<sup>a</sup>. Juíza Presidente do Pleito 2008, nesta Capital, que, acolhendo impugnação proposta pela Coligação “União Por Manaus”, indeferiu o

registro de candidatura do Recorrente, ante a ausência de quitação eleitoral, em face do não pagamento de multas impostas por essa Justiça Especializada.

Em suas razões, aduziu que no que se refere às Representações nºs 54/2006, 75/2006 e 119/2006, por erro cartorário deste Regional não foi intimado das decisões, impedindo tal fato a ocorrência de efeitos eleitorais negativos, bem como o aperfeiçoamento do trânsito em julgado e a formação da coisa julgada.

Alegou, ainda, que a jurisprudência segundo a qual o pagamento da multa após a data do registro não elide a ausência de quitação eleitoral não se aplica ao caso concreto, pois não tinha ciência da condenação naqueles feitos.

Aduziu, ainda, que, por normatização do Eg. TSE, a partir de 14.10.2006, as decisões não mais podiam ser publicadas em sessão, tanto que as decisões do presente caso foram publicadas em Diário Oficial, mas com a omissão do nome do Recorrente e de seu patrono.

Quanto às representações nºs. 68/2006 e 74/2008, afirmou que os autos subiram ao Eg. TSE por exclusiva culpa de terceiros, no caso a Editora Novo Tempo Ltda, e também, em face do *modus operandi* da Justiça Eleitoral, tornou-se materialmente impossíveluitar as obrigações decorrentes daqueles autos.

Requeriu, ao final, o conhecimento e provimento do recurso para o fim de deferir o pedido de registro de candidatura do Recorrente.

Apresentadas as contra-razões (fls. 304-336), com os documentos anexos (fls. 337-380), a Coligação Recorrida rebateu todas as teses das razões recursais, pugnando, ainda, pelo reconhecimento da tempestividade de sua peça.

As fls. 390-392, o Recorrente peticionou no sentido de que as contra-razões apresentadas em 13.08.2008 seriam intempestivas, sob o argumento de que como o recurso foi apresentado em 09.08.2008, o

prazo para apresentar as contra-razões teria expirado em 12.08.2008, conforme estabelece o § 1º. do art. 8º. da Lei Complementar n.º 64/90 e o art. 52 da Res. TSE nº. 22.717/2008, pugnando pelo imediato desentranhamento das peças.

A petição supramencionada foi instruída com cópia da decisão liminar (fls. 341-344) do Juiz Elci Simões de Oliveira que, em autos de Mandado de Segurança (Proc. nº. 049/2008 – Classe I), entendeu que como a Lei Complementar n.º 64/90 não estabeleceu a condição de intimação do Recorrido, para que passasse a correr o prazo para fins de apresentação de contra-razões, deferiu a liminar para que os advogados do ora Recorrido devolvessem, imediatamente, os autos do processo.

Em despacho (fls. 406-407), mantive as contra-razões que foram acostadas aos autos, para decidir, em momento oportuno, sobre as mesmas e determinei a remessa dos autos ao d. Procurador Regional Eleitoral.

Em face dos alegados documentos novos acostados pelo Recorrido, o MPE promoveu pela intimação das partes para se manifestarem, em homenagem ao princípio do contraditório, tendo esta Relatora acolhido a promoção ministerial, conforme despacho às fls. 415-416.

Intimado o Recorrido, sustentou, às fls. 420-436, em síntese, que as contra-razões são tempestivas, pois como a intimação para sua apresentação se deu em 11.08.2008, forçoso reconhecer que tal data deve ser considerada como termo inicial para apresentação do recurso, o qual teve como termo final o dia 14.08.2008, ressaltando, ao final, que o desentranhamento das mesmas seria uma afronta ao princípio constitucional do contraditório.

Em nova manifestação, o Recorrente reitera o entendimento da intempestividade das contra-razões e dos documentos que a acompanham, aduzindo, ainda, que, quando da apresentação da citada peça, houve a alteração da causa de pedir e que a GRU emitida pelo Recorrido não se presta para a quitação das multas por propaganda

imposta pela Justiça Eleitoral, conforme determinação do Eg. TSE.

O d. Procurador Regional Eleitoral, em parecer escrito acostados aos autos, opinou pelo conhecimento, visto ser tempestivo, bem como de suas contra-razões, e no mérito pelo seu improviso, com a manutenção da sentença da MM. Juíza *a quo* que decidiu pelo indeferimento do registro de candidatura de AMAZONINO ARMANDO MENDES, candidato ao cargo de Prefeito de Manaus pelo Partido Trabalhista Brasileiro - PTB.

É o relatório.

#### VOTO

#### PRELIMINAR DE INTEMPESTIVIDADE DAS CONTRA-RAZÕES

O Recorrente alegou, em preliminar, pela intempestividade das contra-razões.

O prazo para recurso em registro de candidatura está disciplinado no art. 51, *caput*, § 1º. e 3º. da Res. TSE nº. 22.717/08, *in verbis*:

Art. 51. O pedido de registro, com ou sem impugnação, será julgado no prazo de 3 dias após a conclusão dos autos ao juiz eleitoral, passando a correr deste momento o prazo de 3 dias para a interposição de recurso para o Tribunal Regional Eleitoral (LC nº 64/90, art. 8º, *caput*).

§ 1º Se o juiz eleitoral não apresentar a sentença no prazo do *caput*, o prazo para recurso só começará a correr após a publicação da decisão em cartório (LC nº 64/90, art. 9º, *caput*).  
.....

§ 3º Quando a sentença for entregue em cartório antes de 3 dias contados da conclusão ao juiz, o prazo para o recurso ordinário, salvo intimação pessoal anterior, só se conta do termo final daquele tríduo (Súmula TSE nº. 10).

No presente caso, os autos foram conclusos à MM. Juíza Presidente do Pleito em **02.08.2008** (fls. 230-v) e a r. sentença somente foi proferida em **07.08.2008** (fls. 269), ou seja, após o tríduo legal.

Assim, o prazo para a interposição do recurso começou a fluir a partir da publicação da sentença, a qual se deu em **08.08.2008** (fls. 231), tendo a petição recursal sido apresentada em **09.08.2008** (fls. 276-291), não se podendo negar a sua tempestividade.

O cerne da controvérsia diz respeito aos critérios a serem utilizados para aferir a tempestividade das contra-razões recursais apresentadas ou mais especificamente ao termo inicial para a fluência do prazo respectivo.

O art. 52 da Res. TSE nº. 22.717/2008 estabelece a notificação do Recorrido para apresentar contra-razões, *in verbis*:

Art. 52. A partir da data em que for protocolizada a petição de recurso, passará a correr o prazo de 03 dias para a apresentação de contra-razões, notificado o recorrido, por fac-símile ou telegrama, no endereço indicado no pedido de registro, quando candidato, ou no de sua sede, quando partido político (LC nº 64/90, art. 8º, § 1º).

Dessa forma, como bem ressaltou o d. Procurador Regional Eleitoral, a questão jurídica debatida é relativamente simples: as contra-razões devem ser apresentadas quando da mera protocolização da petição recursal ou após a notificação do Recorrido?

Cumpre ser destacado ser da essência do sistema constitucional-processual a necessidade da obediência ao princípio do contraditório, de modo que a notificação prevista na segunda parte do art. 52 da resolução supramencionada é típico instrumento de comunicação processual, não podendo ser desprezado ou ignorado pelo julgador.

Assim, não assiste razão ao Recorrente quando afirma que o prazo para a apresentação das contra-razões recursais começaria a ser contado a partir da simples protocolização do recurso.

Imaginemos a hipótese do recurso ter sido interposto no final do expediente e não ter sido juntado imediatamente aos autos, ou, ainda, por uma falha cartorária, só ter sido acostado após o prazo de 03 (três) dias de sua apresentação.

Em tal caso, a parte recorrida ficaria impossibilitada de se manifestar, em flagrante prejuízo ao princípio constitucional do contraditório, porque somente com a juntada da petição recursal é possível o acesso ao conteúdo do recurso, razão pela qual a resolução prevê a notificação.

Por outro lado, deve ser destacado o conteúdo da Súmula 10 do Eg. TSE, *in verbis*:

“No processo de registro de candidatos, quando a sentença for entregue em Cartório antes de três dias contados da conclusão ao Juiz, o prazo para o recurso ordinário, salvo intimação pessoal anterior, só se conta do termo final daquele tríduo.”

Tal enunciado estabelece que quando a sentença for proferida antes do prazo legal, a antecipação do termo inicial para a apresentação do recurso somente é cabível, caso a parte tenha sido cientificada da decisão.

Sem a intimação, ainda que tal decisão tenha sido proferida antes do tríduo legal, o termo final será o dia seguinte ao termo final para a entrega da sentença.

Fazendo um paralelo com a hipótese dos autos, como a Coligação Recorrida somente foi intimada em 11.08.2008 (fls. 293), o prazo somente se iniciou em 12.08.2008, logo são tempestivas as contra-razões protocolizadas em 13.08.2008 (fls. 304-336).

Por fim, ainda que se entenda que o termo inicial para a apresentação das contra-razões ao recurso independe de intimação da parte recorrida, por serem sucessivos os prazos para recorrer e para contra-arrazoar, ainda assim, não há que se falar em intempestividade.

Publicada a sentença em **08.08.2008**, o Recorrente dispunha de três dias para recorrer, sendo que seu prazo fatal terminaria apenas em **11.08.2008**, de modo que o prazo para contra-razões somente se iniciaria em **12.08.2008**, sendo, portanto, tempestivas, uma vez apresentadas em **13.08.2008**.

Assim, como bem ressaltou o d. Procurador Regional Eleitoral, não se pode negar que as contra-razões foram apresentadas no prazo legal e devem ser conhecidas por este Regional, não havendo qualquer justificativa para o seu desentranhamento.

Ante o exposto, voto, em harmonia com o parecer ministerial, pelo não acolhimento da preliminar.

É como voto.

**VOTO****PRELIMINAR DA IMPOSSIBILIDADE DE JUNTADA DE NOVOS DOCUMENTOS COM AS CONTRA-RAZÕES**

O Recorrente alegou, em preliminar, pela impossibilidade da juntada de novos documentos com as contra-razões.

A legislação processual proíbe a juntada de documentos novos em contra-razões recursais.

Comungo do entendimento do representante ministerial de que não devem ser admitidas as GRU'S (fls. 371-372) emitidas através do sítio da Secretaria do Tesouro Nacional para o pagamento de multas, especialmente as eleitorais, haja vista que tais fatos não foram objeto da discussão na origem da causa, nem possuem qualquer validade jurídica para o deslinde da causa.

No entanto, devem ser admitidos os documentos de fls. 339-354.

Destaco, a princípio, que os documentos de fls. 340 e 354 demonstram que o Recorrente, através de seu patrono, foi intimado para pagamento de multas eleitorais, referente aos Proc. n.º 068/2006 e 074/2006 – Classe VIII.

Ora, trata-se de cópias de processos julgados por este Regional, aliado ao fato de que são documentos que têm pertinência com a discussão constante nos presentes autos.

O mesmo argumento deve ser utilizado para a admissão dos documentos de fls. 356-370 que são os acórdãos dos processos supramencionados.

Da mesma forma, devem ser admitidas as certidões e espelhos atualizados de tramitação processual dos feitos em discussão (fls. 373-383) que, por sua vez, relatam fatos posteriores ao deslinde da causa no MM. Juízo *a quo*.

Há, por fim, a apresentação de um documento posterior à impugnação do ora Recorrente, qual seja: a decisão constante no Agravo de Instrumento n.º 8611 (fls. 349-352) que foi publicada em 01º.08.2008, que foi utilizada pela MM. Juíza *a quo* para fundamentar sua decisão e que pode ser utilizada nessa fase processual.

Ante o exposto, voto, em harmonia com o parecer ministerial, pelo acolhimento parcial da preliminar, apenas para não admitir as GRUS apresentadas pela Recorrida.

É como voto.

**VOTO  
(MÉRITO)**

Discute-se nos presentes autos se o ora Recorrente possui regular quitação eleitoral, em face das multas aplicadas nos processos n.ºs 054/2006, 068/2006, 074/2006, 075/2006 e 119/2006, que dizem respeito a representações por propaganda irregular, em que foi condenado o então candidato Amazonino Armando Mendes e Editora Novo Tempo Ltda. ao pagamento de multas, sem que conste qualquer pagamento das mesmas antes do dia 05.07.2008.

**I- DO CONCEITO DE QUITAÇÃO ELEITORAL E DA INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO NÚMERO 21.823/2004**

Não resta dúvida que a certidão de quitação eleitoral é um dos documentos exigidos pelo § 1º do art. 11 da Lei n.º 9.504/97 para a

instrução do pedido de registro de candidatura, dentre vários outros, tais como prova da filiação partidária, de domicílio eleitoral na circunscrição e certidão negativa criminal.

O Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento do Processo Administrativo n.º 19.205/DF, relator Ministro Francisco Peçanha Martins, deliberou na sessão de 15.06.04, que a quitação eleitoral pressupõe a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, salvo quando facultativo, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito e a inexistência de pendências referentes a multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral, com ressalva das anistias legais, e a prestação de contas pelo candidato.

Observa-se que o mesmo Tribunal editou a Resolução n.º 21.823/2004, nos seguintes termos:

“O conceito de quitação eleitoral reúne a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, salvo quando facultativo, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remitidas, excetuadas as anistias legais, e a regular prestação de contas de campanhas eleitorais, quando se tratar de candidatos”.

Pois bem.

Observo uma extração absurda por parte da citada resolução. Não se pode, de maneira nenhuma, criar uma causa de inelegibilidade via resolução.

A falta de quitação eleitoral, motivo primário que fundamentou a decisão de primeiro grau e sustentada ainda pelo representante do *Parquet*, concernentes às representações n.ºs 054/2006, 068/2006, 074/2006, 075/2006 e 119/2006, não pode e não deve ser tipificada como causa de inelegibilidade.

Todas as causas de inelegibilidade estão previstas no art. 14 da Constituição da República e qualquer outro caso deve ser estabelecido

por lei complementar (§ 9º, inciso VI, do art. 14, da Constituição da República), sendo a Lei Complementar nº. 64/90 a legislação específica que rege a matéria.

Mesmo em sucinta leitura da referida lei, constata-se que a situação em epígrafe não se enquadra em nenhuma das hipóteses identificadas no referido texto legal como causa de inelegibilidade, ressaltando-se que estamos diante de um rol taxativo, ou seja, *numeros clausus*, que não admitem interpretação ampliativa ou analógica, sob pena de ferir de morte os direitos políticos dos cidadãos protegidos constitucionalmente.

Desse modo, quanto à inelegibilidade, há de se aplicar somente a Constituição da República e a Lei Complementar n.º 64/90, sem perder de vista que qualquer outra causa de inelegibilidade deverá ser tratada tão somente em lei complementar.

O que se fez, tenho como presente, foi criar uma hipótese de inelegibilidade, diante de um conceito ampliativo de quitação eleitoral, sem amparo na legislação vigente.

Somente a título de argumentação, cito que as Resoluções n.<sup>os</sup>. 21.848, de 24.6.2004; 21.823, de 15.6.2004 e 21.833, de 22.6.2004, expedidas pelo TSE, que tratam da matéria, também não trazem como causa de inelegibilidade a falta de prestação de contas, mas impedem à obtenção de quitação eleitoral com relação às omissões verificadas a partir das eleições de 2004, como se observa, *in verbis*:

**EMENTA: Eleições 2004. Provimento do Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral. Quitação Eleitoral. Aplicação de novas regras. Mecanismo de Registro no Cadastro Eleitoral. Criação. Prestação de Contas. Pendências relativas a multas. Reflexos a partir do pleito deste ano. Referendo pelo Plenário.**

A falta de prestação de contas de campanha pelo candidato impedirá a obtenção de certidão de quitação eleitoral, com relação às omissões verificadas a partir das eleições de 2004, aplicando-se a mesma regra aos débitos não satisfeitos dos quais não haja registro no cadastro eleitoral vigente para as eleições deste ano.

Normas aprovadas pelo Ministro Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral, referendadas pelo Plenário do Tribunal Superior Eleitoral.

(Res. TSE nº. 21.848 de 24.06.2004, rel. Min. Peçanha Martins, DJ de 16.07.2004)

**EMENTA:** Quitação Eleitoral. Abrangência. Pleno Gozo dos Direitos Políticos. Exercício do Voto. Atendimento à Convocação para Trabalhos Eleitorais. Inexistência de Multas Pendentes. Prestação de Contas de Campanha. Registro de Sanções Pecuniárias de Natureza Administrativa Previstas no Código Eleitoral e na Lei n.º 9.504/97. Pagamento de Multas em qualquer Juízo Eleitoral. Aplicação Analógica do art. 11 do Código Eleitoral.

O conceito de quitação eleitoral reúne a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, salvo quando facultativo, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remitidas, excetuadas as anistias legais, e a regular prestação de contas de campanha eleitoral, quando se tratar de candidato.

O controle de imposição de multas de natureza administrativa e da satisfação dos débitos correspondentes deve ser viabilizado em meio eletrônico, no próprio cadastro eleitoral, mediante registro vinculado ao histórico da inscrição do infrator.

É admissível, por aplicação analógica do art. 11 do Código Eleitoral, o pagamento, perante qualquer juízo eleitoral, dos débitos decorrentes de sanções pecuniárias de natureza administrativa impostas com base no Código Eleitoral e na Lei nº. 9.504/97, ao qual deve preceder consulta ao juízo de origem sobre o quantum a ser exigido do devedor.

(Res. TSE nº. 21.823 de 15.06.2004, rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 05.07.2004).

**“RESOLUÇÃO Nº 21.833, de 22.6.2004 - T.S.E.**

Altera a Resolução nº. 21.609, de 5.2.2004 - Dispõe sobre a

arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sobre a prestação de contas nas eleições municipais de 2004.

Instrução n.º 74 – Classe 12<sup>a</sup> - Distrito Federal (Brasília).  
Relator: Ministro Fernando Neves.

O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, usando das atribuições que lhe confere o art. 105 da Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997,

RESOLVE:

Art. 1º Acrescentar parágrafo único ao art. 57 da Resolução n.º 21.609, de 5.2.2004, com a seguinte redação:

'Art. 57. A Justiça Eleitoral divulgará os nomes dos candidatos que não apresentaram as contas referentes às suas campanhas e encaminhará cópia da relação ao Ministério Público.

Parágrafo único. A não-apresentação de contas de campanha impede a obtenção de certidão de quitação eleitoral

(Res. 21.823, de 15.6.04)'.

Art. 2º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, presidente - Ministro FERNANDO NEVES, relator - Ministro CARLOS VELLOSO - Ministro MARCO AURÉLIO - Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS - Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS - Ministro LUIZ CARLOS MADEIRA.

Sala das Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 22 de junho de 2004." (Publicada no "DJ" de 2.7.2004, pág.1)".

Por consequência, entendo que as resoluções mencionadas não criam, e nem poderiam criar, mais uma causa de inelegibilidade diante das decisões de natureza administrativa que impuseram sanções pecuniárias mesmo que alcançadas pela coisa julgada ou até mesmo processo criminal ainda em trâmite, mais precisamente, porque tais matérias são de reserva de lei complementar, ou seja, estrita legalidade. Desse modo, os débitos resultantes de aplicação de multa em face de propaganda eleitoral irregular não se enquadram nas enumerações da Lei Complementar n.º 64/90.

Consigne-se que além de criar uma causa diversa de inelegibilidade, não prevista em lei, a resolução foi mais longe, ao desconsiderar o princípio da estrita legalidade, mais especificamente, o princípio da reserva de lei complementar, que acima de tudo exigiria *quorum* qualificado para alteração da Lei Complementar nº. 64/90.

Ainda sobre o tema, pontifica o mestre JOSÉ AFONSO DA SILVA<sup>87</sup> que "as inelegibilidades possuem, assim, um fundamento ético evidente, tornando-se ilegítimas quando estabelecidas com fundamento político ou para assegurarem o domínio do poder por um grupo que o venha detendo, como ocorreu no sistema constitucional revogado. Demais, seu sentido ético correlaciona-se com a democracia, não podendo ser entendido como um moralismo desgarrado da base democrática do regime que se instaure".

No ordenamento constitucional existem normas que, sem embargo de uma densidade jurídica mínima, são inexequíveis, antes da sobrevinda de uma legislação complementar, que lhes especifique os elementos faltantes à sua incidência. Deste modo, numa acepção muito ampla, toda norma infraconstitucional é complementar à Lei Maior. Assim, leis complementares da Constituição são todas as leis que a completam, tornando plenamente aplicáveis os seus dispositivos ou desenvolvendo os princípios neles contidos.<sup>88</sup>

Com o advento da Constituição de 1967 a lei complementar chegou a sua concepção atual, como espécie normativa autônoma. Desde então, à lei complementar é reservada matéria própria e exigido, para sua aprovação, **maior consenso político**.

Finalmente, coube à Constituição de 1988 o mister de ampliar o campo de atuação da lei complementar e de difundir suas características meramente formais, descaracterizando seu aspecto etimológico e ontológico.<sup>89</sup>

87 CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO, 13ª ed., 1.997, p. 369/370.

88 José Afonso da Silva, Aplicabilidade das Normas Constitucionais, Malheiros, 3ª ed., p. 228.

89 "O fenômeno lei complementar, entendido este como espécie de norma definida a partir do quorum necessário para sua alteração, é algo contingente e que não pode ser plenamente compreendido senão à luz do sistema jurídico que o instaurou." In, Celso Ribeiro Bastos, Lei Complementar - Teoria e Comentários, p. 41.

Tal como dito, constitui a lei complementar espécie legislativa, carecedora de *quorum* especial para sua aprovação. José Afonso da Silva<sup>90</sup> assim a define:

“São leis integrativas de normas constitucionais de eficácia limitada, contendo princípio institutivo ou de criação de órgãos, e sujeitas à aprovação pela maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional.”

Isto é, o constitucionalista aponta dois traços dessa espécie normativa, um de ordem material (“princípio institutivo ou de criação de órgãos”) e outro de cunho formas – sua sujeição à aprovação por maioria absoluta. É o que Alexandre de Moraes<sup>91</sup> chama de “natureza ontológico-formal”, ao defini-la:

“A lei complementar é caracterizadora pela natureza ontológico-formal, dado que o aspecto formal indica a submissão do projeto de lei complementar a procedimento legislativo especial, como também o aspecto ontológico informa a sujeição da lei complementar às matérias reservadas na Constituição da República.”

Acerca do aspecto formal, não há maiores dúvidas: é o comando constitucional que impõe o *quorum* qualificado para sua aprovação. Mas a sua limitação material não é questão pacífica, de forma que entendo melhor definir lei complementar como espécie normativa especial (pois não ordinária) carecedora de maioria absoluta dos membros de cada Casa legislativa para sua aprovação.

É preciso esclarecer, ainda, que tanto a lei ordinária quanto a lei complementar têm suas iniciativas reguladas pelo art. 61 da Constituição da República. Desta maneira, resguardada a iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, §1º), do Supremo Tribunal Federal (arts. 93 e 99, §2º, I) e dos Tribunais Superiores (art. 96, II) em determinadas matérias, somente as pessoas elencadas no aludido dispositivo pode propor projeto de leis ordinária e complementar.

---

<sup>90</sup> Curso, p.314.

<sup>91</sup> Constituição, p. 117.

Atenta para este fato, tenho por inconstitucional a Resolução TSE n.º 21.823/2004, não podendo, por conseguinte, gerar os efeitos identificados na decisão de fls. 231-269, no que concerne a criação de causa de inelegibilidade não tipificada em lei.

Não bastasse isso, o Recorrente regularizou sua situação junto à Justiça Eleitoral, pagando as multas devidas, conforme pode ser verificado às fls.. O fato de tal regularização haver se dado após o protocolo do pedido de registro de candidatura não é relevante, visto que a ausência de certidão de quitação eleitoral não é causa de inelegibilidade, como se depreende da leitura da Lei Complementar nº. 64/90.

Não se pode transformar mera norma procedural, relativa ao procedimento para registro de candidatura, por via transversa, em hipótese de inelegibilidade, sobretudo quando comprovado estar sanada a irregularidade.

Em outras palavras, a falta de certidão de quitação eleitoral é mera irregularidade documental, sanável a qualquer tempo, durante o processo de registro de candidatura.

Cumpre ressaltar que o procedimento de registro de candidatura serve para tutelar um direito fundamental que é o de ser votado. Tendo em vista a densidade do direito tutelado, não se pode admitir que meras irregularidades, facilmente sanáveis, venham obstar o exercício de inexorável direito.

Nesse sentido, já se posicionou o E. Tribunal Eleitoral do Paraná<sup>92</sup>:

**EMENTA: Recurso Eleitoral. Registro de Candidatura. Impugnação do Registro por Ausência de Quitação Eleitoral. Registro Deferido. Recurso Provido. 1. A falta de apresentação de certidão de quitação eleitoral não deve servir de óbice ao registro de candidatura, ainda que a falha tenha sido sanada depois de protocolado o pedido, mas durante o curso do processo. 2. Registro de candidatura deferido. 3. Recurso provido.**

92 (Recurso Eleitoral n.º 4801, Acórdão n.º 33.427, de 05.08.08, Rel. Dra. Gisele Lemke)

Acompanha o mesmo entendimento o TRE-MG<sup>93</sup>:

**EMENTA:** Registro de candidatura. Eleições 2006. Candidato a Vice-Governador. Impugnação. Preliminar de intempestividade da impugnação. Rejeitada. Interposição de petição inicial, via fac-símile, dentro do prazo de cinco dias estabelecido no art. 3º. da Lei Complementar nº 64/90. Remessa da peça original no prazo do art. 2º da Lei nº. 9.800/99. Mérito. Comprovação de quitação eleitoral. Pagamento de multa, ainda que após a impugnação, satisfaz requisito legal. As condições de elegibilidade devem ser aferidas no momento do julgamento. Observância dos requisitos estabelecidos na Lei nº. 9.504/97 e na Resolução nº. 22.156/2006/TSE. Deferimento do registro.

Consubstanciando a tese adotada, deve-se ressaltar que a 37ª. Zona Eleitoral deste Tribunal Eleitoral forneceu certidão de quitação eleitoral para o Recorrente, sendo que tal documento deveria ter sido desconstituído, explicitamente, pela magistrada *a quo* em decisão fundamentada, para que a fé publica contida no referido registro desvanecesse, o que não se observou no caso em tela.

## **II – DA OBTENÇÃO DE CERTIDÃO DE QUITAÇÃO ELEITORAL PELA PRÓPRIA JUSTIÇA ELEITORAL**

Conforme dito anteriormente, a certidão de quitação eleitoral é um dos documentos exigidos pelo § 1º. do art. 11 da Lei nº. 9.504/97 para a instrução do pedido de registro de candidatura.

Por outro lado, o Eg. Tribunal Superior Eleitoral, visando definir que condições deveriam ser preenchidas pelos candidatos para fazerem *jus* à certidão de quitação eleitoral, expediu a Res. TSE nº. 21.823 de 15.06.2004 (Processo Administrativo nº. 19.205 – Classe 19ª. – DF), conforme trecho da ementa, a seguir transcrita:

**"Quitação Eleitoral. Abrangência. Pleno Gozo dos Direitos Políticos. Exercício do Voto. Atendimento à Convocação**

para Trabalhos Eleitorais. Inexistência de Multas Pendentes. Prestação de Contas de Campanha. Registro de Sanções Pecuniárias de Natureza Administrativa Previstas no Código Eleitoral e na Lei nº. 9.504/97. [...]

O conceito de quitação eleitoral reúne a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, salvo quando facultativo, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remitidas, excetuadas as anistias legais, e a regular prestação de contas de campanha eleitoral, quando se tratar de candidato.

[...]"

Assim, a quitação eleitoral envolve a exigência do pagamento de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral, de modo que a não quitação de multas aplicadas pelos Órgãos da Justiça Eleitoral impede a emissão da respectiva quitação e, consequentemente, inviabiliza o registro de candidatura.

Analizando os autos, observo que, entre os documentos que instruem o seu pedido de registro, o Recorrente apresentou uma certidão (fls. 20), oriunda da 37<sup>a</sup>. ZE, datada de 19.06.2008, nos seguintes termos:

**“Certifico que, de acordo com os assentamentos do Cadastro Eleitoral e com o que dispõe a Res. TSE n.º 21.823/2004, o eleitor abaixo identificado está quite com a Justiça Eleitoral na presente data:**

**Eleitor: AMAZONINO ARMANDO MENDES**

**Inscrição: 004464322208 Zona: 37 Seção: 75**

**Município: 2550 – MANAUS UF:AM**

**Data do Nascimento: 16/11/1939 Domiciliado desde:  
18/09/1986**

**Filiação: FRANCISCA GOMES MENDES**

**ARMANDO DE SOUSA MENDES”**

Como se vê, a certidão de quitação eleitoral foi expedida por esta Justiça Especializada e apresentada pelo ora Recorrente, por ocasião do seu pedido de registro de candidatura.

Ademais, ressalto que, este Regional, seguindo o entendimento Eg. Tribunal Superior Eleitoral (Ac. n.º 21.983 de 03.09.2004, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, Ac. n.º 26886 de 25.09.2006, rel. Min. Gerardo Grossi, Ac. n.º. 23.851, DJ 26.08.2005, rel. Min. Carlos Velloso), manifestou-se, em diversos julgados, no sentido de que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas ao tempo do registro de candidatura.

Ora, da análise do disposto na Res. TSE n.º 21.823/2004, tenho o entendimento de que havendo qualquer pendência no que diz respeito às obrigações eleitorais, incluindo o regular exercício do voto, o atendimento às convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, as multas fixadas em processos eleitorais e a regular prestação de contas de campanha eleitoral, não há como ser expedida por esta Justiça Especializada a certidão de quitação eleitoral.

Aliás, a resolução supramencionada, a fim de evitar a emissão de certidões que não traduzissem a real e precisa situação de regularidade, além de fixar o conceito de quitação eleitoral, estabeleceu a necessidade de manutenção de um cadastro de controle de multas aplicadas, conforme trecho da ementa, *in verbis*:

[...] O controle de imposição de multas de natureza administrativa e da satisfação dos débitos correspondentes deve ser viabilizado em meio eletrônico, no próprio cadastro eleitoral, mediante registro vinculado ao histórico da inscrição do infrator [...] (Res. TSE nº. 21.823 de 15.06.2004, rel. Min. Francisco Peçanha Martins).

No presente caso, o Recorrente não se encontrava em débito com a Justiça Eleitoral, quando da protocolização de seu pedido de registro, tanto que apresentou certidão de quitação eleitoral (fls. 20), devendo, ainda, ser ressaltado que a Comissão de Registro de Candidatura deste Regional informou, às fls. 24-25, após consulta ao banco de dados, que o candidato supramencionado, encontrava-se quite com esta Justiça Especializada, conforme informações obtidas em **05.07.2008**.

Ora, se a certidão de quitação eleitoral foi regularmente emitida, o Recorrente não poderia imaginar ou supor que sua situação

não se encontrava regular, até porque, repita-se, nada havia contra o mesmo em seu cadastro eleitoral.

É preciso que se esclareça a esta Corte que os nossos recentes julgamentos que indeferiram registros de candidatura em face da ausência de quitação eleitoral não se prestam para fundamentar o presente caso.

Explico.

De fato, este Regional já firmou o entendimento de que o não comparecimento às urnas, a não prestação de contas de campanha ou a sua apresentação intempestiva impede a obtenção de quitação eleitoral, prevista no art. 11, § 1º., inciso VI da Lei n.º 9.504/97, a qual se insere no âmbito da condição de elegibilidade relativa ao pleno exercício dos direitos políticos, exigida pelo art. 14, § 3º., II da Constituição Federal, acarretando o indeferimento do registro de candidatura dos que estejam com débitos registrados no banco de dados desta Justiça Eleitoral.

Nos casos julgados por este Regional, foi firmado o entendimento que o pagamento da multa decorrente de ausência injustificada ao pleito não se presta para suprir a falta de quitação eleitoral e que a não apresentação das contas de campanha ou a sua apresentação às vésperas do pleito inviabiliza a análise concreta e a fiscalização das contas nas eleições anteriores por parte desta Justiça Especializada, além de demonstrar o nítido propósito do pretenso candidato em afastar a irregularidade para forçar uma inexistente quitação eleitoral.

Reafirmo que, nas situações acima mencionadas, os candidatos encontravam-se em débito com esta Justiça Especializada por ocasião da protocolização de seus pedidos de registro de candidatura, uma vez que, após consulta ao banco de dados, constatou-se a pendência no cadastro eleitoral, de modo que nem o pagamento posterior da multa ou a apresentação intempestiva das contas impediria o indeferimento do pedido de registro.

Tal hipótese não se coaduna com a constante nos autos, uma vez que não se pode negar registro a candidato que é detentor de certidão

de quitação eleitoral (fls. 20), uma vez que a própria Justiça Eleitoral atestou a regularidade de suas obrigações.

Nesse momento, não posso deixar de fazer referência aos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança.

O princípio da segurança jurídica encontra-se esculpido no art. 5º., XXXVI da Constituição Federal que prevê que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Nesse sentido, o referido princípio surge no intuito de proteger o cidadão, visando um mínimo de confiabilidade do indivíduo para com o Estado, principalmente no que tange a impossibilidade de criação de normas retroativas e vedação à flexibilização da coisa julgada.

O Doutrinador, Humberto Ávila, faz uma análise conjunta do art. 5º., inciso XXXVI, com o art. 37, *caput* da Constituição Federal, destacando o princípio da moralidade como um princípio geral da Administração Pública.

Segundo o autor, do princípio da moralidade decorrem outros dois princípios da administração pública, quais sejam: o da boa-fé e o da proteção à confiança. Este último, por sua vez, esta relacionado ao dever do Estado de estabelecer ou buscar um ideal de estabilidade, confiabilidade e previsibilidade na atuação do Poder Público.

Nesse sentido, conclui o autor:

**“... das condutas necessárias para garantia ou manutenção dos ideais de estabilidade, confiabilidade, previsibilidade e mensurabilidade normativa: quanto à forma, a moralidade constitui uma limitação expressa (art. 37) e a proteção da confiança e a boa-fé com limitações implícitas, decorrentes dos sobreprincípios do Estado de Direito e da segurança jurídica, sendo todas elas limitações materiais, na medida em que impõe ao Poder Público a adoção de comportamentos necessários à preservação ou busca dos ideais de estabilidade e previsibilidade normativa, bem como de eticidade e confiabilidade.” (Sistema**

Constitucional, 2<sup>a</sup>. Edição, 2006, editora Saraiva, São Paulo).

Em outras palavras, o princípio da segurança jurídica funciona como uma proteção da confiança do cidadão no Estado, ou seja, protege o indivíduo no intuito de que os atos praticados pela administração pública não serão alterados de forma repentina.

Aliás, esse entendimento não é estranho à experiência jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, que já fez incidir o postulado da segurança jurídica em questões várias, inclusive naquelas envolvendo relações de direito público (MS 24.268/MG, Rel. p/ o acórdão Min. GILMAR MENDES – MS 24.927/SP, Rel. Min. CEZAR PELUSO, v.g.) e de caráter político (RE 197.917/SP, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA), cabendo mencionar a decisão do Plenário que se acha consubstanciada, no ponto, em acórdão assim ementado:

'(...) 5. Obrigatoriedade da observância do princípio da segurança enquanto subprincípio do Estado de Direito. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 6. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica e sua aplicação nas relações jurídicas de direito público. (...).'  
(MS 22.357/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES – grifei).

Destaco, portanto, que como esta Justiça Eleitoral forneceu ao ora Recorrente certidão na qual atestava a regularidade de suas obrigações eleitorais, aliado ao fato de que tal documento – dotado de fé-pública – não sofreu qualquer questionamento no que diz respeito à sua autenticidade, não havendo, portanto, como indeferir o registro de candidatura, em face da ausência de quitação eleitoral.

Passo, neste momento, à análise das questões envolvendo as Representações que culminaram na aplicação de multas eleitorais ao ora Recorrente.

**DAS REPRESENTAÇÕES Nºs. 054/2006, 075/2006 e 119/2006**

É fato que o ora Recorrente foi condenado, por propaganda irregular, ao pagamento de multa, quando do julgamento das Representações nº<sup>s</sup> 054/2006, 075/2006 e 119/2006 – Classe VIII, conforme decisões (fls. 62-78, fls. 86-106, fls. 114-131).

Ressalto que nas representações supramencionadas, havia 02 (dois) representados: Editora Novo Tempo (Jornal Correio Amazonense) e Amazonino Armando Mendes. Das decisões monocráticas supramencionadas foram interpostos agravos ao TRE, os quais foram julgados improvidos, tendo a Editora Novo Tempo oposto embargos de declaração.

Às fls. 225-227, a Secretaria Judiciária certificou que o nome do Sr. Amazonino Armando Mendes e de seu patrono não constaram na publicação da decisão referente aos Embargos de Declaração opostos pela Editora Novo Tempo (Jornal Correio Amazonense) nas representações supramencionadas.

**III - DA NECESSÁRIA INTIMAÇÃO DO LITISCONSORTE QUE NÃO RECORREU E DAS FALHAS DA PUBLICAÇÃO**

A participação ativa no processo, com oportunidade de produzir todas as provas necessárias, obedecendo-se ao contraditório e à ampla defesa, é essencial para que alguém possa suportar os efeitos de determinada decisão judicial.

Não se pode perder de vista que estamos diante de caso típico de litisconsórcio passivo necessário.

Litisconsórcio é, pois, o vínculo que se estabelece entre duas ou mais pessoas que ocupam, num mesmo processo, a posição de autores ou réus.<sup>94</sup>

---

94 Cf. João Batista Lopes, Curso, vol. I, p. 191.

A questão da extensão subjetiva dos efeitos do recurso interposto apenas por um dos litisconsortes é precisamente dessas questões que só se podem equacionar e resolver com acerto à luz de uma concepção global, clara e sistemática, do fenômeno da unitariedade.

A regra fundamental é hoje a seguinte, contida no art. 47, *caput*, do Código de Processo Civil: "Há litisconsórcio necessário, quando ... o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes".

O *litisconsórcio necessário* é aquele cuja formação não pode ser dispensada pelas partes. Justifica-se a sua formação quando o direito em discussão vincula várias pessoas ou então pertence, ou interessa, a uma pluralidade de pessoas. **Nesses casos, seria injurídico que a causa fosse decidida sem a participação dessas pessoas diretamente interessadas.**

Fica claro que o art. 47 do CPC faz referência à natureza da relação jurídica litigiosa, como ponto de apoio para aferir a exigência de decisão homogênea para todos os litisconsortes. Se a relação posta em juízo for incindível, por esse motivo não se admitirão julgamentos discrepantes e, por força da regra geral contida no art. 47, também necessário será o litisconsórcio. Depois, se observarmos que a indispensável uniformidade da decisão constitui expressão da unitariedade deste, conclui-se que há litisconsórcio necessário, quando ele for unitário.

Não tenho dúvidas que o caso em julgamento, enquadra-se na hipótese do litisconsórcio passivo necessário e unitário.

Têm pertinência, aqui também, as investigações em torno da natureza da relação jurídica como critério que conduzirá à necessariedade do litisconsórcio, pela via indireta do art. 47. As mesmas razões de direito material e da realidade da vida que se projetam no processo para ditar o regime unitário, projeta-se no processo também como *fator de aglutinação* capaz de impedir a litigância individual.

A multa não é um fim em si mesma, é consequência de comportamento considerado irregular pela legislação eleitoral. Assim, se ocorreu ou não a consecução de propaganda proibida pelo

ordenamento vigente, não há como desvincular a formação do litisconsórcio passivo necessário e unitário entre o ora Recorrente Amazonino Armando Mendes e o outro litisconsoerte, Editora Novo Tempo (Jornal Correio Amazonense), isto é: declarada a existência de comportamento contrário à lei, a identificação do fato antijurídico, que feriu a legislação eleitoral, exige a participação inexorável dos dois réus, em litisconsórcio necessário, sendo a decisão uniforme para ambos, ou se condena os co-réus ou deve-se declará-los não responsáveis conjuntamente.

Estabelece, ainda, o art. 509 do CPC que “*o recurso interposto por um dos litisconsortes a todos aproveita, salvo se distintos ou opostos os seus interesses*”.

Assim, automaticamente se considera o recurso interposto com toda a amplitude subjetiva indispensável, sem necessidade de qualquer providência ulterior, mesmo no silêncio do litisconsoerte que não recorre. A extensão subjetiva dos efeitos desse comportamento, que é a interposição de recurso, abrange *todos os seus efeitos*: não só o devolutivo (devolução do conhecimento da causa ao órgão *ad quem*, com viabilidade de modificação do teor do julgamento originário), mas também o suspensivo que o recurso no caso tenha.

Em consequência, a imposição prática dos efeitos da sentença e sua execução ficarão obstadas em relação a todos os litisconsortes unitários, pela interposição do recurso.

Nas precisas palavras de Cândido Rangel Dinamarco,<sup>95</sup> “o litisconsoerte vencido que não recorreu participará do procedimento recursal, arrazoando-o como se tivesse recorrido, sustentando oralmente o recurso no tribunal, requerendo a instauração de incidente de uniformização etc. Tudo isso porque, como é sabido, ao princípio do contraditório repugna que fique a parte impedida de participar de atos ou procedimentos capazes de influir na esfera de seus direitos e interesses. Estender os efeitos do recurso a todos os litisconsortes e privar de participação o que não recorreu equivaleria a cumprir só parcialmente o

95 Litisconsórcio, p. 157.

intuito unificador revelado no art. 509 do Código de Processo Civil. Será legitimado esse litisconsorte, também, a interpor recursos subseqüentes a esse que não havia interposto, porque ele é considerado, em tudo e por tudo, como parte no procedimento recursal”.

Portanto, inteiramente equivocado o ilustre Procurador Eleitoral em seu parecer de fls. 475, ao opinar nos seguintes termos:

**“Ressalte-se ainda que na publicação dos acórdãos supralistados não constava o nome de AMAZONINO ARMANDO MENDES nem de seu patrono pelo simples fato de não terem opostos qualquer recursou (sic) ou sequer embargos de declaração não havendo justificativa para que seus nomes constassem na publicação eis que o número do processo já faria referência ao caso em que houvera sido condenado dispensando-se a intimação de terceiro que havia se conformado com a r. decisão do colegiado e desistido de qualquer recurso.”**

Cometeu erro primário ao confundir os conceitos de **parte** e de **terceiro**. O recorrente, AMAZONINO ARMANDO MENDES, era parte e não terceiro naquele julgamento, e, portanto, deveria ter sido intimado para todos os atos do processo, inclusive, oportunizando não só o conhecimento do julgado, mas também a possibilidade de acompanhar todas as fases recursais, em função do interesse que poderia demonstrar, caso científico do *decisum*, de interpor recursos subseqüentes em face das decisões guerreadas.

Note-se que o significado desse derradeiro campo semântico do conceito de parte - *titulares da relação jurídica deduzida em juízo, sujeitos dos efeitos da sentença* - engloba, *tout court*, sem qualquer distinção, **todas aquelas pessoas que, embora ausentes do processo, sofrem a eficácia da sentença**.

No mesmo sentido a lição de José Carlos Barbosa Moreira<sup>96</sup> para quem “a extensão subjetiva da eficácia abrange todos os efeitos que a lei atribua ao recurso interposto. Para a totalidade dos co-litigantes não

<sup>96</sup> COMENTÁRIOS AO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, Volume V, p. 218.

apenas se obsta ao trânsito em julgado da decisão, mas também se devolve ao órgão *ad quem* o conhecimento da matéria litigiosa, nos lides da impugnação oferecida; e ainda, quando suspensivo o recurso, permanece ineficaz (e portanto inexequível), *si et in quantum*, a decisão. (...) **Devem considerar-se todos os litisconsortes como partes no procedimento recursal, inclusive os que porventura hajam aquiescido à decisão ou renunciado ao recurso**".

Também não se pode ignorar, sob pena de promover a subversão da ordem processual, a regra insculpida no art. 49, do CPC, haja vista que "**cada litisconorte tem o direito de promover o andamento do processo e todos devem ser intimados dos respectivos atos**", mormente na hipótese em apreço, em que as partes, à época, eram representadas por procuradores distintos.

Latente, portanto, o implacável cerceamento de defesa que maculou o procedimento adotado no julgamento das representações 054/2006, 075/2006 e 119/2006, ferindo mortalmente o princípio do devido processo legal.

Diante do que foi sustentado, observo também que não foi obedecido o preceito contido no artigo 236, § 1º do CPC:

**"No Distrito Federal e nas Capitais dos Estados e dos Territórios, consideram-se feitas as intimações pelo só publicação dos atos no órgão oficial.**

**§1º. É indispensável, sob pena de nulidade, que da publicação constem os nomes das partes e de seus advogados, suficientes para sua identificação".**

A respeito da referida norma, ensina EGAS DIRCEU MONIZ DE ARAGÃO<sup>97</sup>:

97 Comentários ao Código de Processo Civil, v. II, 9ª ed., p.237/239

"As intimações servem ao chamado intercâmbio processual, pois mediante elas se procede à científicação dos atos do processo a quem os deva conhecer.

(...) Dentre as várias categorias de pessoas a quem se devem comunicar os atos processuais, somente a **intimação** aos advogados, na qualidade de **procuradores das partes**, ou quando postulem em causa própria, obedecerá a regra do texto, que admite exceções. São eles os únicos que, por dever profissional, têm de ler o órgão oficial, a fim de acompanhar o movimento forense.

(...) Para que essa **publicação** surta efeito - pois é forma também presumida - o legislador procurou-se acercar de um mínimo de garantias, determinando que deverá conter necessariamente os nomes das **partes** e dos advogados respectivos, exigências que não liberam a **publicação** de ser fiel e exata reprodução (conquanto não-integral) do despacho.

(...) Além do **nome das partes**, é exigida também referência explícita aos dos seus advogados; de ambas, quando a todas se dirigir a **intimação**, apenas de uma delas, quando única destinatária do ato. A menção dos nomes dos advogados visa a facilitar o acompanhamento, na leitura maçante que sói ser a do órgão oficial, das causas que cada profissional patrocina.

Se vários os advogados de uma mesma parte, ou de um grupo de pessoas, se tratar de **litisconsortes**, os nomes deverão ser todos publicados, conquanto a ausência de um ou de alguns constitua apenas irregularidade, não causando a invalidação do ato; **se vários os advogados, mas cada qual representando um dos litisconsortes, todos os nomes têm de ser publicados".**

Em consequência, também não se pode falar em inequívoca ciência para o pagamento das multas, visto que o Recorrente ainda não foi alcançado pelos efeitos diretos da coisa julgada, não se concretizando a eficácia da sentença.

Não se vislumbrando a eficácia da sentença e da coisa julgada não se poderia exigir o integral pagamento de multa, pois, a decisão ainda era provisória em face do recorrente.

Com efeito, considerando que o recorrente, AMAZONINO ARMANDO MENDES, não foi intimado para ciência das decisões proferidas nos autos das Representações nºs. 54/2006, 075/2006 e 119/2006, conforme certidões da Secretaria Judiciária, constante às fls. 225-227 e, por corolário, dos demais atos praticados até a oposição do presente recurso, outra solução não resta senão declarar a ineficácia total da decisão, uma vez que, em se tratando de litisconsórcio necessário e unitário, a falta de intimação de um dos litisconsortes para ciência da sentença, em face dos inequívocos prejuízos advindos da irregularidade que não lhe deu causa, obstaculiza o trânsito em julgado da decisão.

#### **IV - DA INOBSERVÂNCIA DO PROCEDIMENTO PARA A EXECUÇÃO DAS MULTAS APPLICADAS PELA JUSTIÇA ELEITORAL**

Somente a título de ilustração e sem contrariar a conclusão acima exposta quanto à inaplicabilidade da cobrança de multas oriundas de decisão que não alcançou o trânsito em julgado em relação a uma das partes, entendo que mesmo que se sustentasse a referida cobrança, encontraríamos outro óbice nesse sentido, ou seja, a desídia do órgão competente do TRE/AM.

O TSE editou a Resolução n.º 21.975 de 16.12.2004 (revogando, expressamente, a Res. n.º 20.405 de 01.12.1987, que continha semelhante disciplina), estabelecendo o procedimento para arrecadação e cobrança das multas eleitorais.

Para facilitar o cumprimento da Res. n.º 21.975, o TSE editou a Portaria nº. 288 de 09.06.2005, estabelecendo normas e procedimentos visando à arrecadação, recolhimento e cobrança das multas previstas no Código Eleitoral e leis conexas.

O art. 9º. da Portaria n.º 288/2005 deixa evidenciada a responsabilidade do Tribunal Superior Eleitoral, através de sua Secretaria

de Orçamento e Finanças, que, como órgão setorial e participante do Sistema de Programação Financeira do Governo Federal, deverá controlar e gerenciar os recursos arrecadados e destinados ao Fundo Partidário.

Relativamente às multas eleitorais e penalidades, assim como doações de pessoas físicas ou jurídicas, seu recolhimento será feito, obrigatoriamente, por intermédio dos formulários da Guia de Recolhimento da União (GRU). **Não satisfeita no prazo de trinta dias do trânsito em julgado da decisão, será a dívida considerada líquida e certa, para efeito de cobrança, mediante executivo fiscal.**

Em se tratando de multas impostas nos processos de sua competência originária, bem como relativamente aos autos recebidos dos Juízes Eleitorais da 1ª. Instância, caberá ao Tribunal Regional Eleitoral de cada Estado da Federação, ou no Distrito Federal, encaminhá-los às Procuradorias da Fazenda Nacional para fins de inscrição das multas eleitorais na Dívida Ativa da União.

Além desse expediente de cobrança, torna-se necessário lançar no cadastro de eleitores, à margem da inscrição do devedor, porque ele está impedido de obter certidão de quitação eleitoral enquanto não liquidá-la.

Está cristalino nos autos que a Secretaria Judiciária deste Regional foi omissa quanto ao correto procedimento para a cobrança das multas impostas. Não foi diligente no seu mister, tanto no que se refere à inscrição na dívida ativa no prazo de trinta dias do trânsito em julgado da decisão quanto à nota de inadimplência que deveria ser lançada no cadastro de eleitores, à margem da inscrição do devedor, o que certamente possibilitaria o conhecimento inequívoco por parte do Recorrente da existência da citada dívida ainda não liquidada.

Contrariando todo o procedimento explicitado na resolução e portaria acima mencionada, foi determinado o arquivamento dos autos sem a devida inscrição das multas no cadastro da dívida ativa da União, o que prejudicou o Recorrente no que concerne ao sagrado direito de ser votado. Por certo, o Recorrente não poderia ser embarulado por uma falha burocrática e uma omissão funcional deste Tribunal Regional Eleitoral.

DAS REPRESENTAÇÕES Nºs. 068/2006 e 074/2006

É fato que o ora Recorrente foi condenado, por propaganda irregular, ao pagamento de multa, quando do julgamento das Representações nºs. 068/2006 e 074/2006 – Classe VIII, conforme Acórdãos n.ºs 776/2006 e 781/2006 (fls. 356-370).

É também fato que o patrono do Recorrente foi intimado (fls. 340 e 354) das decisões supras para recolher o valor da multa, tanto que peticionou, nos autos do Proc. n.º 068/2006, questionando a validade da publicação da decisão em sessão, sem que houvesse a devida intimação das partes acerca de tal decisão.

Ocorre, porém, que, conforme despacho, datado de 06.02.2007, às fls. 348, o então Presidente deste Regional, Desembargador Jovaldo dos Santos Aguiar, em observância ao princípio da fungibilidade, recebeu como agravo, o recurso especial eleitoral, interposto pela Editora Novo Tempo (Jornal Correio Amazonense), contra o Acórdão n.º 781/2006 e determinou a intimação do agravado para apresentar, no prazo legal, contra-razões, determinando, ao final, a remessa dos autos ao Eg. TSE.

Por outro lado, há nos autos, certidão, datada de 23.07.2008, às fls. 228-229, expedida pela Secretaria Judiciária, informando que os processos supramencionados encontram-se, em grau recursal, no Tribunal Superior Eleitoral. Certifica, ainda, que “**não é possível a emissão de Guia de Recolhimento da multa impingida sem que os autos estejam em Secretaria, para confirmação de valores**”.

Não há como negar que os autos foram remetidos e ainda se encontram no Eg. TSE, em face de recurso interposto pela Editora Novo Tempo.

Ora, o Recorrente, em momento algum, escusou-se de efetuar o pagamento, até porque já havia sido intimado para tanto, entretanto o mesmo ainda se encontra impossibilitado de cumprir sua obrigação desde fevereiro de 2007, quando os autos foram encaminhados ao TSE, aliado ao fato de que a Secretaria Judiciária já certificou que somente emitirá as Guias de Recolhimento da União, após o retorno do feito da instância superior.

A Res. TSE n.º 21.975 de 16.12.2004 que disciplina o recolhimento e a cobrança da multas previstas no Código Eleitoral e leis conexas e a distribuição do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos estabelece, em seu art. 4º., que:

“Art. 4º. O recolhimento das multas eleitorais e penalidades pecuniárias, assim como doações de pessoas físicas ou jurídicas, observadas as disposições desta Resolução, será feito, obrigatoriamente, por intermédio dos formulários da Guia de Recolhimento da União (GRU – Cobrança e GRU-Simples), **os quais serão obtidos nos órgãos da Justiça Eleitoral, conforme se estabelecer em ato específico.** (grifei)

De mesma forma, a Portaria TSE n.º 288/2005 que também estabelece normas e procedimentos visando à arrecadação, recolhimento e cobrança das multas previstas no Código Eleitoral e leis conexas e à utilização da Guia de Recolhimento da União (GRU), prescreve, em diversos dispositivos, a competência dos órgãos da Justiça Eleitoral para adotar as providências necessárias à emissão ou pré-impressão da GRU.

Não há como negar que, no presente caso, a emissão da GRU e as demais providências dela decorrentes são da competência exclusiva deste Tribunal Regional Eleitoral e que em face dos autos não se encontrarem na Secretaria Judiciária, o Recorrente ficou impossibilitado de efetuar o pagamento de sua multa eleitoral.

A alegação do Recorrente, devidamente comprovada, de que ele não teve acesso aos autos para efetuar o pagamento justifica a não quitação da multa até a presente data.

Julgando, recentemente, caso semelhante, o Tribunal Superior Eleitoral manifestou-se sobre a questão, segundo acórdão a seguir transscrito:

“Recurso Especial. Registro de candidatura. Quitação Eleitoral.  
[...]

**A impossibilidade de acesso aos autos para o pagamento de multa**, bem como a respectiva falta de intimação, **constituem motivos aptos a afastar a ausência de quitação eleitoral**, sobretudo quando, como no caso, o acórdão recorrido se baseia em circunstâncias de fato, cuja revisão é vedada em sede de recurso especial. Recurso especial conhecido em parte, mas não provido.

(Ac. TSE n.º 28.373 de 14.02.2008, rel. Min. Arnaldo Versiani)

Ante o exposto, voto, em desarmonia com o parecer ministerial, pelo conhecimento e provimento do recurso, para reformar a sentença *a quo* e deferir o registro de candidatura de **AMAZONINO ARMANDO MENDES**, ao cargo de Prefeito, pela Coligação “Manaus, um Futuro Melhor”.

É como voto.

Transitado em julgado, remetam-se os autos à zona de origem.

Manaus, 01º. de setembro de 2008.

Juíza **JOANA DOS SANTOS MEIRELLES**

Relatora

**ACÓRDÃO N.º 885/2008**

Processo n.º 517/2008 – Classe III

Embargos de Declaração - Recurso contra indeferimento de Registro de Candidatura

Embargante: Ministério Público Eleitoral

Embargado: Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio

Advogado: Dr. Waldir Lincoln Pereira Tavares OAB./AM n.º 3.998

Relator: Juiz Mário Augusto Marques da Costa

**EMENTA:** Embargos de Declaração. Efeitos Infringentes. Recurso contra indeferimento de registro de candidatura. Inelegibilidade. Art. 1º., I, g da Lei Complementar n.º 64/90. Rejeição de contas. Irregularidade insanável. Não Comprovação. Ônus. Prova. Impugnante. Omissão, contradição ou obscuridade. Inexistência. Embargos conhecidos e improvidos.

Vistos, etc.

DECIDE o Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, por maioria, pelo conhecimento e improviso dos Embargos, nos termos do voto do Relator, que fica fazendo parte integrante deste julgado.

Sala das Sessões do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, em Manaus, 25 de setembro de 2008.

Desembargador **ARI JORGE MOUTINHO DA COSTA**  
Presidente

Juiz **MÁRIO AUGUSTO MARQUES DA COSTA**  
Relator

Doutor **ANDRÉ LOPES LASMAR**  
Procurador Regional Eleitoral

**RELATÓRIO**

Trata-se de Embargos de Declaração (fls. 313-332), com caráter infringente, opostos pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL em face do v. acórdão desta Corte (fls. 304-311), que deu PROVIMENTO a Recurso interposto contra decisão do Juiz da 35ª Zona Eleitoral – Autazes, deferindo o pedido de Registro de Candidatura de RAIMUNDO WANDERLAN PENALBER SAMPAIO.

Aduz o Embargante a tempestividade dos declaratórios e a legitimidade do MPE para recorrer nos processos em que oficiou como fiscal da lei. Cita, para tanto, o art. 499, § 2º do CPC, bem como a Súmula STJ n.º 99.

Alega erro material do Acórdão, pois o Recurso estava intempestivo, já que consta despacho do Juiz Eleitoral, às fls. 201-v, juntando a sentença dentro do tríduo legal. Aduz ainda omissão quanto à juntada de documentos e a possibilidade de produção posterior dos Acórdãos do Tribunal de Contas da União, a teor da Súmula TSE nº 03. Argüi ainda que, sanada a omissão quanto à juntada de documentos, no mérito às contas foram desaprovadas por irregularidades insanáveis, incidindo, portanto, a inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g” da LC 64/90.

Pugna pelo conhecimento dos embargos e provimento com efeitos modificativos, para que, supridas as omissões apontadas, seja julgado intempestivo o recurso ordinário ou, no mérito, indeferido o registro de candidatura do ora Embargado.

Requer ainda, em caso de rejeição dos embargos, sejam declarados como expressamente prequestionadores.

Em contra-razões (fls. 338-346), o Embargado alega que não há erro material na decisão ora embargada, pois a matéria foi discutida em sessão, tendo a Corte decidido que houve falha na juntada da sentença de primeiro grau pelo servidor do Cartório. Aduz ter restado decidido que, no caso, valeria a intimação pessoal do candidato. Alega que o entendimento

da Corte é pacífico quanto à obrigatoriedade da impugnação vir acompanhada dos Acórdãos que rejeitaram as contas e que tal obrigação é do impugnante. Entende ocorrida a preclusão consumativa temporal, não podendo o Ministério Público Eleitoral de 2<sup>a</sup> instância, juntar os referidos documentos.

Requer, preliminarmente, o não-conhecimento dos embargos, devido a inexistência de omissão, obscuridade e contradição a ser aclaradas, e, no mérito, a rejeição total dos embargos por violação dos princípios da legalidade, devido processo legal, ampla defesa e contraditório.

É o relatório.

## VOTO

Antes de adentrar no mérito das questões aduzidas, analiso a questão da legitimidade ativa do Ministério Público.

### A) LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA OS PROCESSOS ONDE FUCIONOU NA CONDIÇÃO DE *CUSTOS LEGIS*

O Ministério Público Eleitoral aduz legitimidade ativa *ad causam*, mesmo tendo atuado apenas na condição de *custos legis*.

Assevera que tal premissa encontra respaldo no art. 499, § 2º do CPC e na Súmula STJ n.º 99.

Efetivamente, a Jurisprudência do Egrégio Tribunal Superior Eleitoral abriga a tese esposada pelo *Parquet*, inclusive analisando Recurso contra Acórdão desta Corte:

**"RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2004. RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. LEGITIMIDADE ATIVA SUPERVENIENTE MINISTERIAL. POSSIBILIDADE. DESISTÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. LITISCONSÓRCIO ATIVO NECESSÁRIO ENTRE PARTIDO E COLIGAÇÃO. DESNECESSIDADE APÓS A PROCLAMAÇÃO DO RESULTADO DAS ELEIÇÕES. NÃO-PROVIMENTO."**

1. A jurisprudência desta Corte Superior é uníssona ao reconhecer a legitimidade ativa do Ministério Público em recurso contra expedição de diploma, em decorrência da aplicação subsidiária do art. 499, § 2º, do CPC. Nesse sentido, os seguintes precedentes: RESPE nº 9.349/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 6.3.1992 e RCED nº 408/MG, Rel. Min. Aldir Passarinho, DJ de 10.8.1987.” (g.n.)

(RESPE 26146/TO, Rel. Min. José Delgado, DJ de 22.3.2007)

**“RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2006. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADA FEDERAL. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. EMPRESA CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. EMBARGOS NÃO CONHECIDOS. SÚMULA N.º 11/TSE.**

1. Mesmo sem impugnar o registro de candidatura, o Ministério Público, como fiscal da lei, possui legitimidade para recorrer da decisão.”

(RESPE 27967/AM, Rel. Min. Carlos Ayres Brito, DJ de 16.3.2007)

Entretanto, devo registrar que essa legitimidade não admite quaisquer privilégios ou prerrogativas especiais, pois, como parte, o Ministério Público submete-se à disciplina geral de recursos. Tal é o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, adotado no RESPE nº 25.970/SP, Rel. Min. Caputo Bastos, DJ de 22.9.2006, com voto condutor do Min. Cezar Peluso, de cujo voto extraio o seguinte trecho:

“Sempre na mesma condição, podendo recorrer, não há dúvida nenhuma, na condição de *custos legis*. Mas a regra de recurso é a mesma para quem é *custos legis*, para que é parte e para terceiro prejudicado. Não existe regra especial para a parte recorrer, uma regra para terceiro prejudicado e outra para o Ministério Público quando seja *custos legis*. A disciplina geral de recurso é definida para todos.”

Do exposto, entendo legítimo o Ministério Público Eleitoral para Recorrer nos presentes autos, ainda que tenha atuado como *custos legis*, seguindo o entendimento do E. TSE.

É como voto.

**B) DA OMISSÃO ACERDA DA JUNTADA DE DOCUMENTOS E A POSSIBILIDADE DE PRODUÇÃO POSTERIOR DOS ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Partindo da premissa de que o Ministério Público Eleitoral pode figurar como parte legítima para recorrer das decisões em que atuou como *custos legis*, passo ao exame da omissão aduzida.

Conforme o entendimento do Ministro Cesar Peluso acima transcrito, o órgão ministerial integra o presente feito na condição de parte, submetendo-se à disciplina geral dos recursos, já que a legislação eleitoral não concedeu privilégios ou prerrogativas ao *Parquet* na condição de Recorrente.

Assim, submete-se à regra prevista no art. 283 do Código de Processo Civil que dispõe:

“Art. 283. A petição será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação.”

Ora é cediço anotar que, no mérito, o Recurso foi provido em virtude da ausência dos Acórdãos do Tribunal de Contas da União que desaprovaram as contas do Embargado. Sendo ônus da parte, a remançosa jurisprudência desta Corte, já decidiu que compete ao impugnante comprovar a existência de rejeição de contas em face de irregularidade insanável.

Como já tenho defendido em situações semelhantes, o que pretende o órgão ministerial é a juntada de documentos novos, para que haja novo julgamento da causa por esta Corte.

Sobre a matéria, o Egrégio Tribunal Superior Eleitoral já tem posicionamento claro:

**“Embargos de declaração. Recurso especial. Recurso contra expedição de diploma. Fato novo. Inocorrência. Dúvida. Contradição. Omissão. Inexistência. Objetivo. Embargante. Rediscussão. Matéria. Descabimento.**

1. É permitida a juntada de documentos novos nas hipóteses previstas nos arts. 268 e 270 do Código Eleitoral.

2. Têm-se como novos os documentos destinados a comprovar situações ocorridas após os fatos articulados na inicial.”

(Embargos de Declaração no Agravo Regimental no RESPE nº 25.790/PI, rel. Min. Caputo Bastos, DJ de 14.11.2006)

Ora, os documentos que o representante ministerial pretende juntar não encontram-se relacionados nas ressalvas constantes nos arts. 268 e 270 do Código Eleitoral.<sup>98</sup> Ademais, não constituem provas de situações ocorridas após os fatos articulados na impugnação, pois, à época os Acórdãos já existiam e, por desídia da parte, não foram juntados.

Do exposto, afasto a omissão alegada pelo ministério Público Eleitoral.

É como voto.

### C) DA INTEMPESTIVIDADE DO RECURSO

O Ministério Público Eleitoral aduz erro material no Acórdão Embargado, pois sustenta a intempestividade do Recurso.

A matéria foi amplamente debatida durante o julgamento e a Corte entendeu pela tempestividade do Recurso.

Alega o Embargante, a existência de despacho do Juiz *a quo*, às fls. 201-v, atestando a juntada, em **09.8.2008**, da sentença que indeferiu o registro de candidatura do ora Embargado. Estando dentro do tríduo legal, o prazo para recurso passaria a contar a partir de **12.8.2008** com termo em final **14.8.2008**. Como o recurso foi interposto em **19.8.2008**, estaria intempestivo.

<sup>98</sup> Art. 268. No Tribunal Regional nenhuma alegação escrita ou nenhum documento poderá ser oferecido por qualquer das partes, salvo o disposto no art. 270.

(...)

Art. 270. Se o recurso versar sobre coação, fraude, uso de meios de que trata o art. 237, ou emprego de processo de propaganda ou captação de sufrágios vedado por lei dependente de prova indicada elas partes ao interpô-lo ou ao impugná-lo, o Relator no Tribunal Regional deferirá-a em vinte e quatro horas da conclusão, realizando-se ela no prazo improrrogável de cinco dias.

Compulsando os autos, verifico a existência de despacho que acredito ter sido assinado pelo Magistrado, encaminhando sentença em 14 laudas, datado de **09.8.2008**.

O Acórdão enfrentou a matéria nos seguintes termos:

*"Compulsando os autos, verifico que, apesar do Magistrado ter sentenciado dentro do tríduo legal, não existe Certidão ou Termo de Recebimento ou Juntada da sentença nos autos.*

*Reforça meu entendimento, o fato do mandado de intimação pessoal do Recorrente só ter sido expedido em 15.8.2008, ou seja, 06 dias após ter sido prolatada a sentença."*

Continuo com o mesmo entendimento. Não existe Certidão ou Termo de Juntada da referida sentença e o despacho a que se apega o representante ministerial não tem a força de substituir a certeza que o Serventuário de Justiça –que efetivamente maneja o processo em Cartório – deveria certificar nos autos.

Outrossim, ocorreu uma evolução na jurisprudência desta Corte, que passou a entender que havendo a intimação pessoal do candidato, o prazo recursal passaria a contar a partir de então. Transcrevo ementa do Acórdão TRE/AM nº 849/2008, rel. o Juiz Jurista Francisco Maciel, publicado em sessão de 18.9.2008:

**"EMENTA: Embargos de Declaração. Recurso Eleitoral. Registro de Candidatura. Eleições 2008. Omissão na decisão embargada quanto à intimação pessoal do embargante da sentença recorrida. Início da contagem do prazo recursal a partir da mencionada intimação pessoal e não da publicação da sentença. (...)"**

E adoto as razões expendidas pelo Relator a seguir transcritas:

*"Todavia, observo que o Embargante foi intimado pessoalmente da sentença em 12.08.2008 (fls. 45), o que gerou a expectativa de que o*

*início do prazo para interposição de recurso contra o indeferimento de seu registro de candidatura passasse a ser contado a partir daquela intimação, e não da publicação da sentença.*

(...)

*Isto posto, acolho os embargos de declaração opostos para modificar o acórdão embargado, dando conhecimento ao recurso contra o registro de candidatura interposto.”*

Do exposto, seja pela manutenção do entendimento original, seja pela evolução decorrente do novo posicionamento desta Corte, o Recurso encontra-se tempestivo, não persistindo o erro material alegado pelo Embargante.

É como voto

### C) CONCLUSÃO

Não havendo omissão quanto à possibilidade de juntada de novos documentos aos autos, nem tampouco erro material acerca da tempestividade do recurso, resta prejudicado o efeito infringente pretendido pelo Embargante.

Ante o exposto, voto pelo **CONHECIMENTO** e **IMPROVIMENTO** dos presentes Embargos de Declaração, por entender inexistentes omissões, obscuridades ou contradições a serem aclaradas.

É como voto.

Transitado em julgado, arquive-se.

Manaus, 25 de setembro de 2008.

Juiz **MÁRIO AUGUSTO MARQUES DA COSTA**  
Relator

**ACÓRDÃO N.º 953/2008**

Processo n.º 189/08 - Classe III

Recurso – propaganda eleitoral irregular

Recorrente: TV Cultura - FUNTEC

Recorrida: Coligação “Manaus, Um Futuro Melhor”

Relatora: Des. Maria das Graças Pessoa Figueiredo

**EMENTA:** Recurso. Propaganda eleitoral negativa. Ocorrência. Recurso improvido. 1. Julga-se improcedente o recurso, mantendo-se a sentença recorrida, configurada a propaganda eleitoral negativa a candidato majoritário, com evidente desequilíbrio entre os concorrentes.

Vistos, etc.

ACORDAM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, por unanimidade, em negar provimento ao recurso interposto por TV Cultura - FUNTEC, nos termos do voto da Relatora, que fica fazendo parte integrante desta decisão.

Sala das Sessões do Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, em Manaus, 02 de outubro de 2008.

Desembargador **ARI JORGE MOUTINHO DA COSTA**  
Presidente

Desembargadora **MARIA DAS GRAÇAS PESSOA FIGUEIREDO**  
Relatora

Doutor **ANDRÉ LOPES LASMAR**  
Procurador Regional Eleitoral

**RELATÓRIO**

Trata-se de recurso interposto por TV Cultura - FUNTEC, contra decisão do Juiz Coordenador da Propaganda Eleitoral que, acolhendo parcialmente a Representação n. 27/2008, condenou a recorrente ao

pagamento de multa no valor de R\$ 21.282,00 (vinte e um mil, duzentos e oitenta e dois reais).

Entendeu o Juiz de primeiro grau que, durante o exercício de direito de resposta deferido ao Exmo. Sr. Governador do Estado, Eduardo Braga, pela recorrente no Programa “Roda Viva”, teriam sido veiculadas inúmeras opiniões desfavoráveis ao candidato Amazonino Mendes, dentre elas, o desconhecimento do atual Governador em relação ao dinheiro oriundo da venda da Cosama, além de, subliminarmente, qualificar o citado candidato como um possível retrocesso à administração do Estado.

Alega a Recorrente como razões para reforma da decisão:

1 – a recorrente cumprindo sua função de TV pública, através do programa de entrevistas “Roda Viva”, realizou entrevistas com os candidatos a Prefeito de Manaus;

2 – no programa com o candidato Omar Aziz os repórteres André Alves, do jornal À Crítica, e Valmir Lima, do Diário do Amazonas, orientaram suas perguntas sempre gerando insinuações de críticas ao governo de Eduardo Braga;

3 – avaliando esse cenário, a recorrente deferiu direito de resposta ao Governador Eduardo Braga, convidando para participarem do programa os mesmos jornalistas, que, surpreendentemente, se negaram a comparecer;

4 – que não houve ilegalidade na concessão do direito de resposta ao Governador ofendido;

5 – que em momento algum houve intenção em desprestigar o candidato Amazonino Mendes, assim como não houve qualquer ataque ou acusação à sua pessoa;

Requer, ao final, o provimento do recurso, com a reforma da decisão recorrida, julgando improcedente a Representação ajuizada.

Contra-razões da Coligação recorrida às fls. 102/110, pugnando pelo improviso do recurso por se fundar em razões sem base probatória e sem qualquer suporte fático ou jurídico.

Parecer Ministerial às fls. 119/122, opinando pelo conhecimento e improviso do recurso.

É o sucinto relatório.

### VOTO

Preenchidos os pressupostos de admissibilidade do recurso, deste conheço.

A decisão recorrida reconheceu que a recorrente ofendeu o disposto no art. 45, III da Lei n. 9.504/97, pois difundiu opinião desfavorável a candidato, não se limitando a propagar críticas, mas inúmeras insinuações pouco sutis sobre supostas ilícitudes.

Que o Sr. Governador do Estado, ao fazer uso do direito de resposta concedido pela recorrente, por várias vezes, teceu afirmações desfavoráveis ao Sr. Amazonino Armando Mendes, configurando claramente a intenção de desprestigiá-lo.

Necessário, portanto, para a resolução da questão, que se reproduzam aquelas respostas dadas pelo Sr. Governador do Estado, que o eminentíssimo Juiz *a quo* entendeu como propaganda negativa, a ensejar a condenação da recorrente na multa atrás referida. São elas:

I – “o meu adversário que governou o Amazonas três vezes. Ele vendeu a Cosama e sinceramente não sabemos onde foi parar o dinheiro”;

II – “também vendeu o BEA, não se esqueçam, e vendeu a Celetramazon, não se esqueçam, portanto, ele teve tempo e dinheiro pra fazer o Prosamim e não fez”.

III - Aduziu, ainda, que a falta de água em Manaus é culpa da conduta adotada pelo candidato Amazonino Mendes, não obstante ter ficado no poder por vinte anos, não lhe tendo faltado tempo nem dinheiro.

Importante registrar, digo eu, que os comentários acima proferidos, o foram fora do contexto, não guardando qualquer relação com a discussão passada na entrevista, tendo a única intenção de colocar em dúvida a idoneidade do candidato, que o Governador reconhece como seu adversário.

Não há como se elidir o caráter de propaganda negativa dos comentários feitos.

Não se conformou o Sr. Governador do Estado em responder as críticas que lhe foram feitas em programa de entrevista anterior, que, registre-se, não teve a participação do candidato Amazonino Mendes, e, como dito acima, passou a denegrir a imagem deste, com evidente prejuízo ao equilíbrio que deve prevalecer entre os postulantes a cargos eletivos.

Isto posto, acompanho o Parecer Ministerial, votando pelo improvisoamento do recurso, mantendo íntegra a sentença recorrida.

É como voto.

Manaus, 02 de outubro de 2008.

Desembargadora **MARIA DAS GRAÇAS PESSOA FIGUEIREDO**  
Relatora

**ACÓRDÃO N.º 1.116/2008**

Recurso em Pedido Representação n.º 716/2008 – CFPE (Manaus)

Relator: Juiz Federal Agliberto Gomes Machado

Recorrente: Coligação “União Por Manaus”

Advogados: Luciana Granja Trunkl e outro

Recorridos: Coligação “Manaus Para Todos” e outro

Advogado: Jorge Antônio Veras Filho – OAB/AM 5.693

**EMENTA: Recurso em representação. Conduta vedada. Competência da juíza presidente do pleito. Art. 2º, § 3º, da Res.-TSE n. 22.624/08. Nulidade da sentença proferida pelo juiz da propaganda eleitoral. Baixa dos autos à juíza competente para sentenciar.**

I – Embora a jurisprudência do e. Tribunal Superior Eleitoral admita ser afastada a cassação do registro ou do diploma na representação pela prática de conduta vedada, em aplicação do princípio da proporcionalidade, cabe ao juiz que deferiu o registro exercer esse juízo de proporcionalidade, em face da competência definida no art. 2º, § 3º, da Res.-TSE n. 22.624/08.

II – Não há que se falar em julgamento *extra petita* quando se aplica à espécie a sanção prevista em lei, em face do princípio *iura novit curia*. Precedente da Corte (Ac. TRE/AM n. 119, de 11.4.2008, rel. Juiz Federal Antônio Francisco do Nascimento).

III – Nulidade da sentença declarada, baixando-se os autos ao juízo competente para que decida como entender de direito.

Vistos etc.

DECIDEM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, à unanimidade, pela nulidade da r. sentença recorrida, com a baixa dos autos ao juízo competente, nos termos do voto do relator, que fica fazendo parte integrante deste julgado.

Salas das Sessões, em Manaus, 23 de outubro de 2008.

Desembargadora **MARIA DAS GRAÇAS PESSOA FIGUEIREDO**  
Presidente, em exercício

Juiz Federal **AGLIBERTO GOMES MACHADO**  
Relator

Doutor **EDMILSON DA COSTA BARREIROS JÚNIOR**  
Procurador Regional Eleitoral Substituto

## RELATÓRIO

O SENHOR JUIZ FEDERAL AGLIBERTO GOMES MACHADO  
(Relator):

Trata-se de recurso (fls. 59-67) interposto pela COLIGAÇÃO “UNIÃO POR MANAUS” (PSL/PR/PRP/PMDB/PTdoB/PRB/PMN/PSC) contra a r. sentença (fls. 53-55) do MM Juiz Coordenador da Propaganda Eleitoral nesta Capital, que julgou extinta, sem resolução do mérito, a representação por conduta vedada proposta pela ora Recorrente em face da COLIGAÇÃO “MANAUS PARA TODOS” (PSDB/DEM/PDT/PSDB/PSDC) e de SERAFIM FERNANDES CORRÊA.

Aduz a Recorrente que:

“Equivocadamente, o MM. Juízo *a quo* entendeu que a recorrente não tinha interesse de agir, em virtude de representação proposta por outra coligação.

Ora, é evidente que, se duas ações têm o mesmo objeto, são elas conexas, nos termos do art. 103 do CPC.

Por ter detectado a conexão das ações, o D. Juízo *a quo* deveria ter observado o disposto no art. 105 do CPC, isto é, deveria ter reunido as Representações para julgá-las conjuntamente.

Jamais a solução do caso poderia ser a extinção da ação mais nova, em razão de ausência de interesse de agir.

[...]

[...] a coligação recorrida descumpriu a legislação eleitoral ao veicular, no horário reservado à propaganda eleitoral gratuita, imagens produzidas no interior de prédio público e com utilização de servidores públicos no horário de expediente e do próprio Prefeito-candidato. Trata-se, portanto, de imagens produzidas de forma irregular, no horário normal de expediente, uma vez que configuraram atos de campanha praticados pelo candidato à reeleição no interior de prédio público e com a utilização de servidores públicos.”

Contra-razões dos Recorridos às fls. 71-81.

Parecer do Ministério Público Eleitoral às fls. 87-97 pelo conhecimento e improvimento parcial do recurso.

É o relatório.

#### VOTO

O SENHOR JUIZ FEDERAL AGLIBERTO GOMES MACHADO (Relator):

Antes de analisar o mérito, verifico que há uma questão preliminar a ser decidida por esta Corte.

O § 3º do art.2º da Res.-TSE n. 22.624/08 dispõe que “A representação que visar à cassação do registro ou do diploma deverá ser apreciada pelo juiz competente para deferir o registro de candidatos”.

No caso, os ora Recorridos foram representados pela suposta prática da conduta vedada pelo art. 73, I e III, da Lei n. 9.504/97,<sup>99</sup> cuja sanção, além de multa, é a possibilidade de cassação do registro ou do diploma do candidato representado, nos termos do § 5º do mesmo artigo.

---

99 Lei n. 9.504/97:

Art. 73. [...]

[...]

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do caput, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

Portanto, flagrante a incompetência do MM Juiz *a quo* para decidir a representação por conduta vedada, sendo esta da competência da MM Juíza Coordenadora do Pleito, nos termos do citado § 3º do art. 2º da Res.-TSE n. 22.624/08.

É certo que na representação originária não foi pedida a cassação do registro da candidatura do Recorrido SERAFIM FERNANDES CORRÊA, mas tão-somente a aplicação de multa. Porém, este fato não tem o condão de elidir a incompetência do MM Juiz *a quo*, uma vez que a jurisprudência do e. Tribunal Superior Eleitoral é pacífica no sentido de que, embora a prática da conduta vedada pelo art. 73 da Lei n. 9.504/97 não conduza, necessariamente, à cassação do registro ou do diploma, caberá ao magistrado realizar o juízo de proporcionalidade na aplicação da pena (Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n. 27.705/MG, rel. Min. Marcelo Ribeiro, em 22.11.2007), juízo este que, por força do já citado § 3º do art. 2º da Res.-TSE n. 22.624/08, jamais poderia ser exercido pelo MM Juiz *a quo*, mas apenas pela MM Juíza Presidente do Pleito.

Em outras palavras, não é o representante que exercerá o juízo de proporcionalidade requerendo apenas a aplicação de multa em tais casos, mas o juiz competente, ou seja, o juiz que deferiu o registro, sob pena de delegar ao representante a escolha do juiz competente: se preferir o juiz da propaganda eleitoral pedirá apenas a aplicação de multa, se preferir o juiz presidente do pleito pedirá também a cassação do registro ou do diploma.

Doutra banda, não há que se falar em julgamento *extra petita*, uma vez que, conforme precedente do e. Superior Tribunal de Justiça, há julgamento *extra petita* quando são discutidas questões outras, que não as aplicáveis ao direito em espécie (Recurso Especial n. 328.675/BA, rel. Min. José Delgado, em 16.10.2001).

No caso, a cassação do registro é aplicável à espécie por expressa previsão legal, não havendo que se falar em julgamento *extra petita*, mormente em face da aplicação do princípio *iura novit curia*, conforme precedente desta Corte (Ac. TRE/AM n. 119, de 11.4.2008, rel. Juiz Federal Antônio Francisco do Nascimento).

Doutra banda, não se aplica a teoria da causa madura, consagrado no § 3º do art. 515 do CPC, pelo fato de que, embora a sentença tenha sido pela extinção do processo sem resolução do mérito, a mesma é nula de pleno direito.

Ante todo o exposto, voto pela **nulidade da r. sentença a quo**, em face da incompetência absoluta do MM Juiz Coordenador da Propaganda Eleitoral para decidir representação por conduta vedada, com a remessa dos autos à MM Juíza Presidente do Pleito, para que decida como entender de direito, nos termos do § 3º do art. 2º da Res.-TSE n. 22.624/08.

É como voto.

Manaus, 23 de outubro de 2008.

Juiz Federal **AGLIBERTO GOMES MACHADO**

Relator

**ACÓRDÃO N.º 1.169/2008**

Processo n.º 43/2007 - Classe VII

Autos de Prestação de Contas – exercício 2006

Requerente: Partido Popular Socialista - PPS

Relator: Juiz Elci Simões de Oliveira

**EMENTA:** Prestação de contas anual diretório estadual. Partido político – exercício 2006. Divergência entre lançamentos constantes no extrato bancário e os registrados no livro razão, a demonstrar que recursos não transitaram pela conta-corrente. Ausência de lançamentos de despesas bancárias no livro razão. Sobras de campanha eleitoral não recolhidas para fundação indicada pelo partido político.

**Desaprovação.** Perda das cotas do fundo partidário por um ano.

Vistos, etc.

DECIDE o Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, por unanimidade de votos, em consonância com o Parecer Ministerial, **desaprovar as contas do Partido Popular Socialista – PPS, relativas ao ano de 2006**, nos termos do voto do Relator, que integra esta decisão para todos os fins.

Sala das Sessões, em Manaus, 18 de novembro de 2008.

Desembargador **ARI JORGE MOUTINHO DA COSTA**

Presidente

Juiz de Direito **ELCI SIMÕES DE OLIVEIRA**

Relator

Doutor **ANDRÉ LOPES LASMAR**

Procurador Regional Eleitoral

**RELATÓRIO**

Trata-se de Prestação de Contas formalizada pelo **Partido Popular Socialista – PPS**, referente ao exercício financeiro de 2006, visando atender às exigências previstas na Lei n.º 9.096/95 e nas Resoluções TSE nºs. 21.841/2004.

Após diversas intimações do requerente para sanar as irregularidades detectadas na prestação de contas, a Coordenadoria de Controle Interno concluiu que as contas devem ser desaprovadas por três motivos:

**a) Primeiro**, pela constatação de que houve recursos financeiros que não transitaram pela conta-corrente, pois há lançamentos no livro Razão, realizados no dia 31/12/2006, que não constam no extrato bancário juntado aos autos;

**b) Segundo**, porque foi constatada divergência de dois lançamentos contábeis efetivados no livro “Razão” e os constantes no extrato bancário, entre os quais:

? O lançamento no dia 7/12/2006 de contribuição de filiados no valor de R\$ 300,00, enquanto o extrato bancário, só acusa o depósito da quantia de R\$ 250,00;

? Não há lançamento no livro “Razão”, das tarifas bancárias no valor de R\$ 17,60 constantes no extrato bancário

**c) Terceiro**, porque as sobras de recursos da campanha de 2006, dos filiados/candidatos Lino José de Souza Chíxaro e Nilzete Lopes da Silvam, nos valores respectivos de R\$ 365,59 e R\$ 1.500,00, registradas em suas prestações de contas à Justiça Eleitoral, não foram recolhidas para a Fundação.

Intimado para se manifestar sobre o parecer contábil (fls. 512/514), o partido requerente quedou inerte (fls. 515).

Instado a se manifestar, o Procurador Regional Eleitoral emitiu parecer às fls. 521/524, opinou pela desaprovação das contas, em face das irregularidades constantes no parecer contábil do órgão técnico desta Corte.

É o relatório.

## VOTO

A Prestação de Contas do Partido Popular Socialista – PPS, referente ao exercício financeiro de 2006, foi apresentada tempestivamente, no prazo previsto no art. 32 da Lei n.º 9.096/95.

No exame da documentação contábil trazida aos autos pelo Partido Requerente, constato a incidência de irregularidades insanáveis.

Recursos financeiros movimentados no dia 31/12/2008, conforme lançamentos efetivados no livro “Razão” não transitaram pela conta-corrente, já que não constam no extrato bancário acostado aos autos;

Outra irregularidade reside na divergência constada entre o lançamento de contribuição de filiados realizado no livro razão no dia 7/12/2006, no valor de R\$ 300,00, enquanto que no extrato bancário o registro aponta o depósito apenas da quantia de R\$ 250,00;

As despesas de tarifas bancárias no valor de R\$ 17,60, que constam no extrato bancário, não foram lançadas no livro Razão.

Finalmente, as sobras da campanha eleitoral de 2006, dos filiados/candidatos Lino José de Souza Chíxaro e Nilzete Lopes da Silvam, nos valores respectivos de R\$ 365,59 e R\$ 1.500,00, registradas nas prestações de contas encaminhadas à Justiça Eleitoral, não foram recolhidas para a Fundação.

Desta feita, e considerando que mesmo após ter sido intimado a esclarecer ou retificar as irregularidades acima, o partido político

requerente preferiu silenciar, entendo que o processo deve ser julgado no estado em que se encontra, aplicando-se, inclusive as sanções previstas no art. 28 da Resolução que rege a matéria:

Art. 28. Constatada a inobservância às normas estabelecidas na Lei n.º 9.096/95, nesta Resolução e nas normas estatutárias, ficará sujeito o partido às seguintes sanções (Lei n.º 9.096/95, art. 36):

...

**IV – no caso de desaprovação das contas, a suspensão, com perda, das cotas do Fundo Partidário perdura pelo prazo de um ano, a partir da data de publicação da decisão (Lei n.º 9.096/95, art. 37).**

E em caso de aplicação da pena acima, determina ainda a legislação que a decisão seja comunicada tanto ao Tribunal Superior Eleitoral quanto ao Diretório Nacional do Partido Político, para que seja executada sua decisão

Art. 29. Serão observados os seguintes procedimentos quanto aos partidos políticos que não tiverem apresentado suas contas ou que tenham tido suas contas desaprovadas, por decisão transitada em julgado, conforme a competência originária para o julgamento das contas partidárias (Lei n.º 9.096/95, art. 37):

...

**II – os tribunais regionais eleitorais devem determinar ao diretório nacional do partido que não distribua cotas do Fundo Partidário ao respectivo diretório regional, pelo prazo fixado na respectiva decisão, ao mesmo tempo em que devem informar ao Tribunal Superior Eleitoral o ano a que se refere a prestação de contas, o motivo e o período de suspensão, com perda, de novas cotas, a fim de instruir a prestação de contas anual do diretório nacional, para que o órgão técnico responsável pelo exame das contas verifique o cumprimento da penalidade aplicada;**

Voto, pois, em harmonia com o parecer ministerial, pela desaprovação das contas do exercício de 2006 do Partido Popular Socialista – PPS, na forma do que dispõe o art. 24, inciso III, alínea “b” da Resolução TSE n.º 21.841/2004, aplicando ao partido requerente a pena de suspensão, com perda, das cotas do Fundo Partidário, pelo prazo de um ano, a partir da data de publicação da decisão, nos termos do que dispõe o art. 37 da Lei n.º 9.096/95 e do art. 28, inciso IV, da Resolução TSE n.º 21.841/2004, devendo o TRE/AM determinar ao diretório nacional do partido requerente que não distribua cotas do Fundo Partidário ao respectivo diretório regional, pelo prazo fixado nesta decisão, ao mesmo tempo em que seja informado ao Tribunal Superior Eleitoral o ano a que se refere a prestação de contas, o motivo e o período de suspensão, com perda, de novas cotas, a fim de instruir a prestação de contas anual do diretório nacional, para que o órgão técnico responsável pelo exame das contas verifique o cumprimento da penalidade aplicada, tudo conforme previsto no art. 29, II da Resolução que rege a matéria.

Sobrevindo o trânsito em julgado, arquive-se.

É como voto.

Manaus, 18 de novembro de 2008.

Juiz de Direito **ELCI SIMÕES DE OLIVEIRA**  
Relator

**ACÓRDÃO N.º 1.199/2008**

Recurso em Representação n.º 624/2008 – Classe III – 6ª Zona Eleitoral (Manacapuru)

Relator: Juiz Federal Agliberto Gomes Machado

Recorrente: Ministério Público Eleitoral

Recorrente: Enok Araújo dos Santos

Advogado: Francisco Monteiro de Lima

Recorrente: Celso Bastos Arantes

Advogado: Francisco Monteiro de Lima

Recorrido: Ministério Público Eleitoral

Recorrido: Jaziel Nunes de Alencar

Advogado: Francisco Monteiro de Lima

**EMENTA:** Recurso em representação. Propaganda eleitoral irregular. Prazo recursal de 24 horas. Art. 96, § 8º, da lei n.º 9.504/97. Recurso do MPE intempestivo. Não conhecimento. Serviço de moto-táxi. Impossibilidade de reconhecimento por lei municipal como concessão pública. Precedentes do STF. Não incidência do art. 37 da lei n.º 9.504/97. Recursos dos moto-taxistas conhecidos e providos.

I – É de 24 horas o prazo recursal contra decisão em representação por propaganda eleitoral irregular, nos termos do § 8º do art. 96 da Lei n.º 9.504/97. Intempestividade do recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral. Não conhecimento.

II – A teor do art. 22, XI, da Constituição Federal, é privativo da União legislar sobre trânsito e transporte, não podendo o serviço de moto-táxi ser reconhecido em lei municipal como transporte público. Precedentes do STF. Não incidência do art. 37, *caput*, da Lei n.º 9.504/97, por não se tratar de concessão pública. Recursos dos moto-taxistas conhecidos e providos.

Vistos, etc.

DECIDEM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, à unanimidade, pelo não conhecimento do recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral e pelo conhecimento e provimento dos recursos interpostos por Enok Araújo dos Santos e Celso Bastos Arantes, nos termos do voto do relator, que fica fazendo parte integrante deste julgado.

Salas das Sessões, em Manaus, 28 de novembro de 2008.

Desembargadora **MARIA DO PERPÉTUO SOCORRO GUEDES MOURA**  
Presidente, em exercício

Juiz Federal **AGLIBERTO GOMES MACHADO**  
Relator

Doutor **THIAGO SIMÃO MILLER**  
Procurador Regional Eleitoral Substituto

### **RELATÓRIO**

O Senhor Juiz Federal AGLIBERTO GOMES MACHADO (Relator):

Tratam-se de recursos (fls. 68-82 e 103-126) interpostos por ENOK ARAÚJO DOS SANTOS, CELSO BASTOS ARANTES e pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL contra a r. sentença (fls. 61-65) do MM Juiz Eleitoral da 6ª Zona Eleitoral, em Manacapuru, que julgou improcedente a representação por propaganda eleitoral irregular proposta pelo Recorrente MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL contra JAZIEL NUNES DE ALENCAR e procedente a mesma representação formulada contra os Recorrentes ENOK ARAÚJO DOS SANTOS e CELSO BASTOS ARANTES, aplicando-lhes multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) para cada.

Insurge-se o Recorrente MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL contra a improcedência da representação em relação ao Recorrido JAZIEL NUNES DE ALENCAR, e os Recorridos ENOK ARAÚJO DOS SANTOS e CELSO BASTOS ARANTES pugnam pela reforma da mesma sentença, que lhes aplicou a citada multa pecuniária.

Contra-razões do MPE aos recursos de ENOK ARAÚJO DOS SANTOS e CELSO BASTOS ARANTES às fls. 85-92.

Contra-razões do Recorrido JAZIEL NUNES DE ALENCAR ao recurso do MPE às fls. 128-136.

Parecer do Ministério Públíco Eleitoral às fls. 142-150 pelo conhecimento e improvimento dos recursos de ENOK ARAÚJO DOS SANTOS e CELSO BASTOS ARANTES e pelo provimento do recurso do órgão ministerial de primeira instância.

É o relatório.

**VOTO**  
**(Recurso do MPE)**

O Senhor Juiz Federal AGLIBERTO GOMES MACHADO (Relator):

Em relação ao recurso interposto pelo órgão ministerial de primeira instância, verifico que o mesmo acha-se intempestivo, uma vez que não observou o prazo de 24 horas prescrito no § 8º do art. 96 da Lei n. 9.504/97<sup>100</sup>, aplicável inclusive em relação ao Ministério Públíco, conforme pacífica jurisprudência desta Corte.

De fato, a r. sentença recorrida foi publicada em cartório às 14 horas do dia 11.9.2008 e o presente recurso somente foi interposto às 16h15min do dia 17.9.2008, sendo flagrante a intempestividade.

Ante o exposto, voto, em harmonia com o parecer ministerial, pelo **não conhecimento** do recurso do órgão ministerial de primeira instância.

É como voto.

**VOTO**  
**(Recursos de Enok Araújo dos Santos e Celso Bastos Arantes)**

O Senhor Juiz Federal AGLIBERTO GOMES MACHADO (Relator):

Quanto aos recursos interpostos por ENOK ARAÚJO DOS SANTOS e CELSO BASTOS ARANTES, é inegável que a camiseta por eles trajada no

---

100 Lei n. 9.504/97:

Art. 96. [...]

[...]

§ 8º Quando cabível recurso contra a decisão, este deverá ser apresentado no prazo de vinte e quatro horas da publicação da decisão em cartório ou sessão, assegurado ao recorrido o oferecimento de contra-razões, em igual prazo, a contar da sua notificação.

exercício do serviço de moto-táxi com os dizeres “*Uma nova visão de trabalho: Tororó*” e “*Amigos do Tororó. Gerando emprego ao nosso povo*” constitui propaganda eleitoral subliminar do vereador, então candidato a reeleição, Jaziel Nunes de Alencar, conhecido como Tororó.

De fato, conforme definição jurisprudencial citada no parecer ministerial, “*Entende-se como ato de propaganda eleitoral aquele que leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, e a ação política que se pretende desenvolver ou razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício de função pública*” (Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n. 7.739, rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJ de 5.5.2008).

Resta, portanto, verificar se essa propaganda eleitoral caracteriza violação ao art. 37, *caput*, da Lei n. 9.504/97, pela qual foram representados e condenados os citados Recorrentes e cujo dispositivo legal tem a seguinte redação:

Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, inclusive postes de iluminação pública e sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados.”

Neste aspecto, embora a r. sentença *a quo* tenha se baseado na Lei Municipal n. 2, de 11 de abril de 2005, que regulamenta o serviço de moto-táxi em Manacapuru, é tranquila a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que não é possível a regulamentação do serviço de moto-táxi pela legislação estadual ou municipal, conforme acórdãos assim ementados:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Pará. 3. Serviço de transporte individual de passageiros prestado por meio de ciclomotores, motonetas e motocicletas. 4. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, CF). 5. Precedentes (ADI 2.606/SC). 6. Procedência da ação” (ADI 3135/PA,

Relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes, decisão unânime, DJ de 08.09.2006);

"Ação direta de constitucionalidade. L. Distrital 3.787, de 02 de fevereiro de 2006, que cria, no âmbito do Distrito Federal, o sistema de moto-service — transporte remunerado de passageiros com uso de motocicletas: constitucionalidade declarada por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI). Precedentes: ADIn 2.606, Pl., Maurício Corrêa, DJ 7-2-03; ADIn 3.136, 1º-8-06, Lewandowski; ADIn 3.135, 1º-8-06, Gilmar." ( /DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, decisão unânime, DJ de 03.08.07).

Portanto, a referida lei municipal é, em tese, inconstitucional, não havendo como ser reconhecido o serviço de moto-táxi como uma concessão pública, o que afasta a incidência do art. 37, *caput*, da Lei n. 9.504/97.

Não que a prática de propaganda eleitoral irregular pelos chamados moto-taxistas possa ficar impune. Eventualmente, poderá caracterizar outro tipo de propaganda eleitoral irregular, mas não a prevista no citado dispositivo da Lei das Eleições, que se refere tão somente a bens públicos e de uso comum ou que depende de cessão ou permissão do Poder Público, na qual não está enquadrado por lei federal o serviço de moto-táxi. Seria caso típico de impossibilidade jurídica do pedido, tal como o exemplo clássico da cobrança judicial de dívida de jogo.

Ante o exposto, voto, em desacordo com o parecer ministerial, pelo **conhecimento e provimento** dos recursos interpostos por ENOK ARAÚJO DOS SANTOS e CELSO BASTOS ARANTES.

É como voto.

Transitado em julgado, baixem os autos ao juízo de origem.

Manaus, 28 de novembro de 2008.

Juiz Federal **AGLIBERTO GOMES MACHADO**

Relator

**ÍNDICES  
ALFABÉTICO  
E  
NUMÉRICO**

**C**

Competência, julgamento, representação, conduta vedada, veiculação, imagem visual, agente public, órgão public, horário gratuito. **Ac. 1116/2008.**

**D**

Decisão extra petita, conduta vedada, alegações, utilização, bens públicos, campanha eleitoral. **Ac. 119/2008.**

**E**

Elegibilidade, quitação, multa, posterioridade, pedido, registro de candidato. **Ac. 602/2008.**

Embargos infringentes, renovação, julgamento, autos, registro de candidato. **Ac. 885/2008.**

**P**

Propaganda eleitoral negativa, manifestação, opinião, desfavorável, candidato, cargo, prefeito, duração, exercício, direito de resposta. **Ac. 953/2008.**

Propaganda irregular, vestuário, motorista, motocicleta, táxi, apoio, candidato, vereador. **Ac. 1199/2008.**

Propaganda partidária, utilização, horário gratuito, televisão, promoção, pré-candidato. **Ac. 26/2008.**

Prestação de contas, diretório regional, partido político. **Ac. 1169/2008.**

**JURISPRUDÊNCIA**

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| ACÓRDÃO Nº 026/2008 .....   | 97  |
| ACÓRDÃO Nº 035/2008 .....   | 106 |
| ACÓRDÃO Nº 119/2008 .....   | 127 |
| ACÓRDÃO Nº 449/2008 .....   | 133 |
| ACÓRDÃO Nº 450/2008 .....   | 139 |
| ACÓRDÃO Nº 602/2008 .....   | 143 |
| ACÓRDÃO Nº 885/2008 .....   | 177 |
| ACÓRDÃO Nº 953/2008 .....   | 185 |
| ACÓRDÃO Nº 1.116/2008 ..... | 189 |
| ACÓRDÃO Nº 1.169/2008 ..... | 194 |
| ACÓRDÃO Nº 1.199/2008 ..... | 199 |

