

**UNIVERSIDADE ESTADUAL VALE DO ACARAÚ
ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO CEARÁ
Curso de Especialização em Direito e Processo Eleitoral**

Ângelo Harrison Queiroz Chaves

**ANULAÇÃO DE VOTOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL E APLICAÇÃO
DO ART. 224 DO CÓDIGO ELEITORAL: UMA ANÁLISE À LUZ DO
PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR**

FORTALEZA - 2009

Ângelo Harrison Queiroz Chaves

**ANULAÇÃO DE VOTOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL E APLICAÇÃO
DO ART. 224 DO CÓDIGO ELEITORAL: UMA ANÁLISE À LUZ DO
PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR**

Monografia apresentada à Universidade Estadual Vale do Acaraú como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito e Processo Eleitoral.

Orientador: Prof. Esp. José Humberto Mota Cavalcanti

Fortaleza – 2009

Ângelo Harrison Queiroz Chaves

ANULAÇÃO DE VOTOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL E APLICAÇÃO
DO ART. 224 DO CÓDIGO ELEITORAL: UMA ANÁLISE À LUZ DO
PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR

Monografia apresentada à Universidade Estadual Vale do Acaraú como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito e Processo Eleitoral.

Monografia aprovada em: _____/_____/_____

Orientador: _____
Prof. Esp. José Humberto Mota Cavalcanti (ESMEC)

1º Examinador: _____
Prof. Ms. Emanuel Roberto Girão de Castro Pinto (ESMEC)

2º Examinador: _____
Prof. Ms. Marcelo Roseno de Oliveira (ESMEC)

Coordenador do Curso:

Prof. Ms. Marcelo Roseno de Oliveira (ESMEC)

RESUMO

Esta monografia teve como objetivo analisar as diversas hipóteses de anulação de votos pela Justiça Eleitoral e os seus efeitos no que tange à aplicação ou não do art. 224 do Código Eleitoral, à luz do princípio da soberania popular. Procurou-se fazer o exame dos diversos posicionamentos adotados pelo Tribunal Superior Eleitoral quando da anulação de votos e cassação de registro de candidaturas, diplomas ou mandatos e a correlação das suas decisões com o respeito à vontade popular expressada nas urnas. Para tanto, buscou-se identificar o princípio da soberania popular na Constituição brasileira, analisar as diversas ações eleitorais que servem como instrumento para a anulação de votos e cassação de registros de candidaturas, diplomas ou mandatos, destacando-se seus principais aspectos e os efeitos da decisão de procedência, especialmente quanto à aplicação do art. 224 do Código Eleitoral. Analisou-se, através de estudo de casos, as recentes cassações de mandatos de governadores e os efeitos das decisões proferidas no segundo biênio dos mandatos, quanto à modalidade de eleição a ser realizada, direta ou indireta, examinando-se a controvérsia jurisprudencial relativa à aplicação do art. 81 da Constituição Federal vigente em contraposição ao art. 224 do Código Eleitoral. Constatou-se que o Tribunal Superior Eleitoral tem aplicado o art. 224 do Código Eleitoral em todas as ações julgadas procedentes, sempre que o percentual de votos anulados ultrapassa 50% dos votos válidos, determinando a realização de novas eleições, mas na modalidade indireta prevista no § 1º do art. 81 da Constituição vigente, quando a vacância acontece no segundo biênio dos mandatos. Verificou-se que a aplicação do dispositivo constitucional aos estados e municípios, em caso de vacância por causa eleitoral, é controvertida e que cabe ao Supremo Tribunal Federal definir o seu âmbito de incidência harmonizando-o com o princípio da soberania popular insculpido no texto constitucional.

Palavras-chave: Anulação. Ações. Efeitos. Legislação. Jurisprudência.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the various hypotheses for the annulment of votes by Electoral Court and its effects about apply or not the art. 224 of the Electoral Code, in light of popular sovereignty principle. Tried to make examination about different positions adopted by the Supreme Electoral Tribunal when votes are cancellation and candidates' registration are forfeiture, diplomas or mandates and the correlation of their decisions with respect to the popular will expressed at the polls. Therefore, we investigated to identify popular sovereignty principle in Brazilian Constitution, to exam different electoral actions that serve as a tool for annulment and cancellation of votes for candidature records, diplomas or mandates, especially its major aspects and effects of merits decision, most of all regarding art. 224 application of Electoral Code. Analyzed through case studies, recent governors office purges and its decisions effects taken in second biennium of mandates relatively election mode to be held, directly or indirectly, examining jurisprudence controversy about art. 81 of the Constitution in force application as opposed to art. 224 of the Electoral Code. It was found that the Superior Electoral Court has applied art. 224 of Electoral Code in all actions upheld, always that invalidated votes percentage exceeds 50% of the votes, determining new elections, but on indirect method under Art. 81, § 1º of the Constitution in force when the vacancy occurs on second biennium of mandates. It was found that application of constitutional provision to states and municipalities, in vacancy occurs by electoral motive, is contested and that it is the Supreme Court responsibility to define its incidence scope to harmonize with popular sovereignty principle in constitutional text .

Keywords: Cancellation. Actions. Effects. Legislation. Reports.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1 ANULAÇÃO DE VOTOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL – AÇÕES ELEITORAIS CABÍVEIS E APLICAÇÃO DO ARTIGO 224 DO CÓDIGO ELEITORAL.....	9
1.1 Ação por captação ilícita de sufrágio – Art. 41-A da Lei nº 9.504/97.....	9
1.2 Ação por captação e gastos ilícitos de recursos – Art. 30-A da Lei nº 9.504/97.....	21
1.3 Ação por condutas vedadas aos agentes públicos- Arts. 73 a 78 da Lei nº 9.504/97.....	24
1.4 Recurso contra a expedição de diploma – RCED.....	34
1.5 Ação de impugnação de mandato eletivo – AIME.....	37
2 ANULAÇÃO DE VOTOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL NO ÚLTIMO BIÊNIO DO MANDATO – ANÁLISE DE CASOS.....	43
2.1 A cassação de mandato do Governador do Estado do Piauí, Francisco de Assis de Moraes Souza, o “Mão Santa”.....	44
2.2 A cassação de mandato do Governador do Estado de Roraima, Francisco Flamarion Portela.....	46
2.3 A cassação de mandato do Governador do Estado da Paraíba, Cássio Rodrigues da Cunha Lima.....	48
2.4 A cassação de mandato do Governador do Estado do Maranhão, Jackson Kepler Lago.....	54
2.5 A cassação de mandato do Governador do Estado do Tocantins, Marcelo de Carvalho Miranda.....	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	63

INTRODUÇÃO

O princípio da soberania popular está insculpido no parágrafo único do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que dispõe: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Povo é aqui aplicado no seu conceito jurídico segundo o qual “é aquela parte da população capaz de participar, através de eleições, do processo democrático, dentro de um sistema variável de limitações, que depende de cada país e de cada época (BONAVIDES, 2000, p. 75).

No texto constitucional, portanto, o conceito de povo confunde-se com o de cidadania, conforme entende Costa (2006, p. 33):

[...] No contexto da Constituição brasileira, deve-se entender os termos cidadania e soberania popular como sinônimos, como vínculo jurídico-político do cidadão com o Estado, pelo qual exsurge o direito à participação política (direito de votar e ser votado), bem como deveres políticos para com o Estado (fidelidade à Pátria, prestação do serviço militar, obrigatoriedade de voto, etc.).

De acordo com Gomes (2008), poder soberano é aquele que não se submete a nenhum outro, é o poder supremo. Nesse contexto, o povo, aqui representado pelos cidadãos detentores dos direitos políticos, é soberano para escolher seus representantes ou exercer este poder através das formas diretas previstas na Constituição vigente. A soberania popular, portanto, confere legitimidade ao exercício do poder estatal.

O exercício direto da soberania popular, por sua vez, está disciplinado no art. 14 do mesmo diploma legal, que estabelece:

A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

A soberania popular e o sufrágio estão intimamente ligados. Este é a concretização daquela. O voto direto, por sua vez, é o instrumento para exercício do direito de sufrágio. Assim, o sufrágio, segundo Gomes (2008, p. 34):

Na seara jurídica, designa o direito subjetivo democrático, pelo qual um conjunto de pessoas – o povo – é admitido a participar da vida política da sociedade, escolhendo os governantes ou sendo escolhido para governar e, assim, conduzir o Estado. Em suma: o sufrágio traduz o direito de votar e de ser votado, encontrando-se entrelaçado ao exercício da soberania popular. Trata-se do poder de decidir sobre o destino da comunidade, os rumos do governo, a condução da Administração.

O sufrágio na Constituição de 1988 é dito universal, exercido através do voto direto e secreto, cujo valor é igual para todos. Significa dizer que a preocupação do Constituinte foi possibilitar a maior participação popular possível na escolha dos representantes eleitos para conduzir os destinos da nação. Consagrou a democracia representativa e a igualdade de todos os eleitores.

Dessa forma, estão aptos a exercer a soberania popular mediante o sufrágio todos os cidadãos brasileiros detentores dos seus direitos políticos. Os que têm a capacidade eleitoral ativa estão aptos a exercer o direito de votar. De igual modo, todos os cidadãos brasileiros detentores de capacidade eleitoral passiva têm o direito de ser votados, de disputar os cargos eletivos e eventualmente serem eleitos.

Em que pese a expressa consagração do princípio da soberania popular no texto constitucional em vigor, observa-se, a cada eleição, que nem sempre os candidatos escolhidos pelo voto popular assumem efetivamente o cargo para o qual foram eleitos, tendo em vista o resultado das urnas ser alterado por decisão judicial, notadamente pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

Se por um lado não se pode admitir a posse de candidatos eleitos com abuso de poder econômico e político, uso indevido dos meios de comunicação, captação

ilícita de sufrágio, prática de condutas vedadas etc., também não se pode olvidar completamente a vontade popular expressada nas urnas, eis que todo poder emana do povo.

Há que se buscar uma solução harmonizadora na busca da moralização das eleições e do acesso aos cargos públicos eletivos com o respeito à soberania popular prevista na Constituição Federal.

A Justiça Eleitoral, aqui representada mais especialmente pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE, última instância em matéria eleitoral, tem adotado posicionamentos diversos em relação às várias hipóteses de anulação de votos, cassação de registro ou diploma de candidatos e desconstituição de mandatos, nas eleições majoritárias para o Poder Executivo, ora determinando a realização de novas eleições, diretas ou indiretas, ora dando posse ao segundo colocado.

O presente trabalho tem como objetivo, através da revisão bibliográfica e consulta à jurisprudência, efetuar a análise das diversas hipóteses de anulação de votos pela Justiça Eleitoral, mediante o estudo das ações eleitorais previstas no ordenamento jurídico pátrio, bem como o exame de recentes casos de cassação de diplomas ou mandatos, com ênfase na aplicação ou não do art. 224 do Código Eleitoral, à luz do princípio da soberania popular.

No primeiro capítulo serão examinadas as ações eleitorais que ensejam anulação de votos, verificando-se as linhas gerais de cada instrumento processual, com direcionamento para os efeitos da sentença de procedência no que diz respeito à aplicação do art. 224 do Código Eleitoral.

No segundo capítulo serão analisadas as recentes decisões do TSE de cassação do diploma dos governadores dos Estados do Piauí, Roraima, Paraíba, Maranhão e Tocantins, destacando-se os efeitos dos acórdãos e a polêmica quanto à aplicação do art. 224 do Código Eleitoral ou do art. 81, § 1º, da Constituição Federal de 1988, nos casos de vacância dos cargos no segundo biênio do mandato.

1 ANULAÇÃO DE VOTOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL – AÇÕES ELEITORAIS CABÍVEIS E APLICAÇÃO DO ARTIGO 224 DO CÓDIGO ELEITORAL

Os candidatos, partidos políticos, coligações e o Ministério Público Eleitoral dispõem de vários instrumentos processuais para buscar a anulação dos votos pela Justiça Eleitoral nas hipóteses de infração às normas eleitorais.

Esse resultado poderá ser obtido através das diversas ações eleitorais adiante examinadas, aplicáveis de acordo com a conduta a ser atacada e o objetivo almejado.

1.1 Ação por captação ilícita de sufrágio – Art. 41-A da Lei nº 9.504/97

A captação ilícita de sufrágio está definida no art. 41-A da Lei das Eleições, Lei nº 9.504/97. Este dispositivo foi incluído pela Lei nº 9.840/99, publicada no Diário Oficial da União em 29 de setembro de 1999, para vigorar a partir das eleições de 2000.

A Lei nº 9.840/99 foi fruto de iniciativa popular, a partir de intensa mobilização deflagrada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil-CNBB, com o apoio de diversas outras entidades como, por exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, a Central Única dos Trabalhadores – CUT, a Associação dos Juízes para a Democracia – AJD, entidades não governamentais-ONGs, etc., e o engajamento da sociedade brasileira consubstanciado no acolhimento de 1.039.175 assinaturas.

A iniciativa popular foi entregue ao então presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Michel Temer, em 10 de agosto de 1999. Em função da premência do tempo, pois para vigorar nas eleições de 2000 o projeto teria que ser

aprovado até o dia 30 de setembro de 1999, e considerando a dificuldade de se efetuar a conferência dos números dos títulos de eleitores e das assinaturas, o projeto acabou sendo apresentado como se fora de iniciativa parlamentar e foi subscrito por todos os partidos presentes na Câmara dos Deputados, representados inicialmente por 11 Deputados Federais, e posteriormente, por mais 50 parlamentares. Foi discutido em regime de urgência urgentíssima, em duas sessões, pelo Plenário da Câmara, e aprovado em 21 de setembro de 1999.

No Senado, também tramitou em regime de urgência e foi aprovado em 23 de setembro de 1999, seguindo, então, para a sanção presidencial, que se deu no dia 28 de setembro e sua publicação no dia 29 do mesmo mês, de forma que pôde ser aplicada já nas eleições de 2000.

O objetivo principal da Lei nº 9.840/99 foi acabar com a corrupção eleitoral, instrumentalizada pela compra e venda de votos, criando uma infração administrativa eleitoral, de forma que a conduta tipificada no art. 299 do Código Eleitoral como crime eleitoral, punível na esfera penal, passou a ser também ilícito administrativo eleitoral punível com a cassação do registro ou do diploma e multa.

O art. 299 do Código Eleitoral está inserido no Capítulo dos Crimes Eleitorais e assim dispõe:

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

Pena – reclusão até 4 (quatro) anos e pagamento de 5 (cinco) a 15 (quinze) dias-multa.

O art. 41-A da Lei nº 9.504/97, com redação inserida pela Lei nº 9.840/99, por sua vez, estabelece:

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 nº 64, de 18 de maio de 1990.

A expressão *ou alguém por ele* chegou a ser inserida no texto do artigo, de forma que além do candidato, alguém por ele também poderia realizar a conduta, mas acabou sendo excluída durante a tramitação do projeto da Lei nº 9.840/99, de forma que o autor da captação ilícita de sufrágio é o candidato.

Assim, enquanto o crime de corrupção eleitoral do art. 299 do Código Eleitoral pode ser praticado por qualquer pessoa, a captação ilícita de sufrágio é praticada por candidato, embora a doutrina e a jurisprudência já tenham assentado que a prática desta ocorre não apenas quando o candidato realiza ele próprio a conduta, mas também através de terceiros, normalmente cabos eleitorais, com a sua ciência e anuência. Nesse sentido, Ramayana (2008, p. 432) traz a seguinte decisão do TSE:

(TSE). AGRAVO REGIMENTAL NA MEDIDA CAUTELA Nº 1.229/CE. RELATORA. MINISTRA ELLEN GRACIE. REDATOR. DESIGNADO: MINISTRO SÁLVIO DE FIGUEIREDO. EMENTA: Medida cautelar. Liminar concedida. Agravo interno. Art. 41-A da Lei nº 9.504/97. Autoria. Precedente. Provimento do apelo. Cassada a liminar. Indeferida a cautelar. Caracteriza-se a captação de sufrágio prevista no art. 41-A da Lei nº 9.504/97 quando o candidato pratica as condutas abusivas e ilícitas ali capituladas, ou delas participa, ou a elas anui explicitamente. DJ de 7/3/2003.

Os elementos da captação ilícita de sufrágio estão claramente delineados na doutrina e na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral-TSE. Em sede jurisprudencial, o TSE entende caracterizada a captação de sufrágio quando existentes três elementos indispensáveis, conforme mostra Ramayana (2008, p. 433):“(1) a prática de uma ação (doar, prometer, etc.); (2) a existência de uma pessoa física (eleitor); e (3) o resultado a que se propõe o agente (TSE, DJ de 22/2/2002)”.

Corroborando o entendimento do TSE, Coêlho (2006, p. 87) apresenta cinco elementos indispensáveis:

- (1) a prática de uma ação (doar, prometer, entregar ou prometer bem ou vantagem de natureza pessoal);
- (2) a existência de uma pessoa física (o eleitor);
- (3) o resultado a que se propõe o agente (a obtenção do voto);
- (4) a participação do candidato, direta ou indireta, ou a ciência inequívoca;
- (5) o limite temporal, ocorrência do fato entre a data de registro da candidatura e a data da eleição.

A prática da ação de doar, prometer ou entregar pode ser realizada pelo próprio candidato ou por outra pessoa, bastando ficar evidenciado que aquele participou ou consentiu com a captação ilícita de sufrágio.

O eleitor não precisa ser identificado nominalmente, no entendimento do TSE, conforme mostra Gomes (2008, p. 395):

[...] Captação de sufrágio do art. 41-A da Lei n. 9.504/97. [...] 1. Na linha da jurisprudência desta Corte, estando comprovado que houve captação vedada de sufrágio, não é necessário estejam identificados nominalmente os eleitores que receberam a benesse em troca de voto, bastando para a caracterização do ilícito a solicitação do voto e a promessa ou entrega de bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza. [...] (TSE – Respe n. 25.256, de 16/02/2006 – JURISTSE 12:15).

O bem ou vantagem de qualquer natureza dado, oferecido, prometido ou entregue ao eleitor, como disposto no art. 41-A da Lei Nº 9.504/97, há que representar um benefício pessoal, individual, para o eleitor. Desse modo, promessas genéricas de campanha não configuram a captação ilícita de sufrágio.

O bem jurídico protegido é a liberdade de voto do eleitor ou a vontade do eleitor, nos termos do TSE. Em função disso, não é necessário o exame de potencialidade para afetar a normalidade e legitimidade da eleição. Basta a comprovação da prática da conduta ilícita em relação a um único eleitor para que incida o candidato nas penalidades previstas: cassação do registro ou do diploma e multa. Isso porque o objetivo da Lei nº 9.840/99, ao inserir o art. 41-A na Lei nº

9.504/97, foi justamente moralizar o processo eleitoral, punindo veementemente a compra de votos.

O objeto da ação de captação ilícita de sufrágio é a cassação do registro ou do diploma e a aplicação de multa ao candidato infrator. O rito a ser seguido, expressamente previsto no dispositivo, é o do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, que é o também previsto para a ação de investigação judicial eleitoral, sendo assente na jurisprudência que se aplicam os incisos I a XIII deste artigo, e considerados inaplicáveis os incisos XIV e XV, os quais preveem pena de inelegibilidade por 3 anos e remessa de cópia do processo ao Ministério Público Eleitoral para interposição de recurso contra a diplomação ou ação de impugnação de mandado eletivo, respectivamente, caso haja subsídios.

A competência para o julgamento da ação de captação ilícita de sufrágio está prevista no art. 96, da Lei nº 9.504/97. Assim, nas eleições municipais a competência é do juiz eleitoral. Nas eleições federais, estaduais e distritais, dos tribunais regionais eleitorais e, finalmente, na eleição presidencial, do Tribunal Superior Eleitoral.

Interposta a ação e tendo o feito chegado à fase de julgamento, a decisão de procedência gera a cassação do registro do candidato, bem como a cominação de multa, se proferida antes do pleito, ou cassação do diploma e multa, se após as eleições.

Seja prolatada antes ou depois das eleições, a sentença tem efeito imediato, ou seja, executa-se imediatamente, sem a necessidade de aguardar o seu trânsito em julgado. O objetivo foi dar efetividade às decisões da Justiça Eleitoral, haja vista que o trânsito em julgado só ocorre, normalmente, quando já transcorrida uma boa parte do mandato.

Exatamente por cassar o registro do candidato, quando a decisão de procedência for proferida antes das eleições, impossibilitando o candidato de participar da eleição, é que renomados eleitoralistas posicionaram-se pela inconstitucionalidade do art. 41-A da Lei nº 9.504/97.

Entre os que se manifestaram pela inconstitucionalidade do dispositivo destaca-se Costa (2006, p.349-350):

[...] com a introdução do art. 41-A na Lei das Eleições, prescrevendo a sanção da cassação do registro de candidatura para a hipótese de captação ilícita de sufrágio, houve quem buscasse ver aí uma inovação importante no Direito Eleitoral, sobretudo para salvaguardar o dispositivo de sua patente inconstitucionalidade, por ter sido introduzido no sistema por lei ordinária, em desabrida afronta ao § 9º do art. 14 da Constituição de 1988.

A corrente que entende ser inconstitucional o art. 41-A baseia-se no contido no art. 14, § 9, da Constituição de 1988, que determina que outras hipóteses de inelegibilidades, além daquelas previstas por ela própria, serão estabelecidas por lei complementar, e a Lei nº 9.840/99, que introduziu o art. 41-A na Lei nº 9.504/97, é lei ordinária.

Outra parte da doutrina defende a constitucionalidade do art. 41-A, como é o caso de Ramayana (2006 p. 349 *apud* Gomes, 2008, p. 393):

Ao contrário do que sustentam algumas judiciosas correntes de pensamento, o art. 41-A, não contemplou a hipótese de inelegibilidade, pois no sistema eleitoral vigente é possível desvincular os efeitos da nulidade ou anulação dos registros de diplomas da questão relativa à causa de inelegibilidade.

A questão foi submetida ao Supremo Tribunal Federal – STF pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, dando origem à ADI nº 3.592, tendo este se pronunciado pela constitucionalidade do art. 41-A, conforme mostra Gomes (2008, p. 394):

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 41-A da Lei n. 9.504/97. Captação de sufrágio. 2. As sanções de cassação do registro ou do diploma previstas pelo art. 41-A da Lei n. 9.504/97 não constituem novas hipóteses de inelegibilidade. 3. A captação ilícita de sufrágio é apurada por meio de representação processada de acordo com o art. 22, incisos I a XIII, da Lei Complementar n. 64/90, que não se confunde com a ação de investigação judicial eleitoral, nem com a impugnação de mandato eletivo, pois não implica a declaração de inelegibilidade, mas apenas a cassação do registro ou do diploma. 4. A representação para apurar a conduta prevista no art. 41-A da Lei n. 9.504/97 tem o objetivo de resguardar um bem jurídico específico: a vontade do eleitor. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente (STF – ADI n. 3.592-4/DF, de 26/10/2006 – unânime – Rel. Min. Gilmar Mendes – DJ 02/02/2007).

Superada a questão da constitucionalidade, existe divergência de entendimento na doutrina quanto às consequências da sentença de procedência da ação de captação ilícita de sufrágio, no que diz respeito à aplicação ou não do art. 224 do Código Eleitoral, uma vez que, comprovada a captação ilícita de sufrágio, a votação é anulada por força do contido no art. 222 do mesmo diploma legal. Com efeito, assim dispõem referidos artigos, inseridos no Capítulo VI do Código Eleitoral, que trata das nulidades de votação:

Art. 222. É também anulável a votação, quando viciada de falsidade, fraude, coação, uso de meios de que trata o artigo 237, ou emprego de processo de propaganda ou captação de sufrágios vedado por lei.

Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos no País nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

A jurisprudência do TSE tem se manifestado pela aplicação do disposto no art. 224 do Código Eleitoral, conforme mostra Gomes (2008, p. 410-411):

[...] Aplica-se o art. 224 do CE quando a anulação superar 50% dos votos. [...] (TSE – AMS n. 3.427/RJ – DJ 05/05/2006, p. 153).

[...] Nos termos da jurisprudência do TSE, as decisões que cassam registro com fundamento no art. 41-A da Lei n. 9.504/97 têm execução imediata, o que permite, caracterizada a hipótese prevista no art. 224 do Código Eleitoral, a marcação de pleito suplementar (TSE – Ac. N. 3.387, de 02/02/2006 – JURISTSE 12:29).

[...] O TSE entende que nas eleições majoritárias, é aplicável o art. 224 do CE aos casos em que, havendo a incidência do art. 41-A da Lei n. 9.504/97, a nulidade atingir mais da metade dos votos. Recursos providos em parte para tornar insubsistente a diplomação do segundo colocado e respectivo vice e determinar que o TRE, nos termos do art. 224 do CE, marque data para a realização de novas eleições (TSE – Ac. N. 21.169, de 10/06/2003 – JURISTSE 12:30).

Ressalte-se que, pelo entendimento pacífico do TSE, na verificação da existência ou não de mais de 50% de votos nulos no pleito, para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral e, conseqüentemente, da necessidade de realização de

novas eleições, não se somam os votos anulados pela Justiça Eleitoral àqueles frutos de manifestação apolítica dos eleitores, ou seja, aqueles em que o eleitor preferiu abster-se de escolher qualquer candidato anulando voluntariamente seu voto. Computam-se, então, para fins de aplicação do art. 224, no contexto da sentença de procedência da ação de captação ilícita de sufrágio, exclusivamente os votos anulados, conforme mostra Gomes (2008, p. 411):

Saliente-se que, no cômputo dos votos nulos para fins de aplicação do artigo 224 do Código, “não se somam aos votos anulados em decorrência da prática de captação ilícita de sufrágio, os votos nulos por manifestação apolítica de eleitores” (TSE – AREspe n. 25.585/GO – DJ 27/02/2007, p. 142).

Castro (2008, p. 334) também demonstra o posicionamento do TSE pela aplicação do art. 224 do Código Eleitoral em sede de ação de captação ilícita de sufrágio, quando cabível, e a conseqüente realização de novas eleições:

A suposta inconstitucionalidade do art. 41-A da Lei n. 9.504/97 é questão superada pela jurisprudência do TSE. A realização de nova eleição, no caso do art. 224 do Código Eleitoral, não é penalidade contra o segundo colocado no pleito anulado, mas um imperativo legal, destinado a evitar que a minoria assumira o poder. [...] Nesse entendimento, o Tribunal negou provimento aos recursos. Unânime. (TSE, Recurso Especial Eleitoral no 25.402/RN, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, em 6/12/2005).

Gomes (2008), entretanto, discorda desse posicionamento jurisprudencial sob o argumento de que para a configuração da captação ilícita de sufrágio é necessária apenas a compra do voto de um único eleitor. Assim, os demais eleitores que votaram no candidato, cujo registro ou diploma foi cassado, podem não ter tido sequer notícia da compra de votos realizada pelo mesmo, de forma que não tiveram a sua liberdade de voto atingida, razão porque não caberia a anulação de seus votos, o que, segundo ele, é uma agressão à liberdade democrática.

Por outro lado, argumenta que não é o objetivo do art. 41-A preservar as eleições como um todo, mas tão somente punir o candidato infrator, razão pela qual defende a punição do candidato, com a cassação do seu registro ou diploma, mas se posiciona contra a realização de novas eleições e favoravelmente à posse do

segundo colocado no pleito. Aduz, ainda, que para harmonização do ordenamento positivo, a realização de novas eleições só seria cabível nas eleições majoritárias para o Poder Executivo, em que se exige a maioria absoluta dos votos válidos para se eleger um candidato e, ainda assim, quando a eleição é decidida no primeiro turno, posto que em segundo turno é exigida apenas maioria simples. Desse modo, nos municípios com menos de 200 mil eleitores, seria inaplicável o art. 224 do Código Eleitoral, ainda que a quantidade de votos nulos ultrapassasse a 50% dos votos, pois nestes municípios exige-se apenas a maioria simples.

Resume sobredito autor o seu posicionamento nos seguintes termos (Gomes, 2008, p. 412):

Ante tal quadro, temos que a procedência de demanda fundada no artigo 41-A da LE: a) acarreta a cassação do diploma (e, pois, do mandato) do beneficiário do uso abusivo do poder econômico, bem como a determinação de posse do segundo colocado no pleito ou, tratando-se de eleições proporcionais, a convocação do suplente; b) por força do artigo 224 do CE, enseja a renovação do primeiro turno das eleições majoritárias para o Poder Executivo, quando o princípio adotado for de maioria absoluta de votos válidos.

Apesar de interessante o posicionamento, demonstrando preocupação com a liberdade democrática, a solução por ele apontada vai de encontro ao princípio da soberania popular, vez que abre espaço para que o segundo colocado, embora tendo recebido votos de uma minoria, assuma o cargo eletivo sem legitimidade para tal. Nessa hipótese, é negada à maioria dos eleitores, que destinaram seus votos ao candidato cujo registro ou diploma foi cassado, com a conseqüente anulação dos votos, a oportunidade de se reposicionarem e escolherem um novo mandatário em um eventual novo pleito, quando representarem mais de 50% dos votos, o que contraria o princípio da soberania popular.

Cerqueira (2006) faz um importante questionamento quanto ao efetivo poder do povo, consubstanciado pelo art. 1º da Constituição de 1988, em contrapartida com a cassação do registro ou diploma de candidato pela Justiça Eleitoral, em caso de procedência da ação de captação ilícita de sufrágio.

Segundo ele, considerando o reconhecimento da constitucionalidade do art. 41-A da Lei nº 9.504/97 tanto por parte do TSE como pelo STF, existe agora no cenário jurídico a possibilidade de se cassar um registro ou diploma por um rito célere, estabelecido em lei ordinária, no qual a sentença de procedência tem aplicação imediata e eventual recurso interposto não tem efeito suspensivo. Dessa forma, se passou de uma situação de quase ineficácia da Justiça Eleitoral, em que se exigia o trânsito em julgado da sentença que cassava o diploma do candidato eleito, o que, na maioria das vezes, só vinha a ocorrer quando este já havia cumprido o mandato, para outra de máxima eficácia, a qual permite que o candidato e seu vice, soberanamente eleitos pelo povo, sejam afastados de imediato dos seus cargos, aguardando o trânsito em julgado da sentença fora deles. Foi-se de um extremo ao outro.

Se por um lado isso representou o fortalecimento da Justiça Eleitoral, por outro, pode representar uma ameaça à democracia, vez que o destino de candidatos eleitos pelo sufrágio popular passou a ser decidido pela Justiça Eleitoral. Assim, dispõe Cerqueira (2006, p. 750):

[...] aqui convido a todos para uma grande reflexão, despidos de qualquer espírito de corporativismo, proteção cega ou preconceitos.

Este é o convite: será que deixar a cargo da Justiça Eleitoral (juízes eleitorais – nas eleições municipais; os TREs – nas eleições gerais – e, o TSE – na eleição presidencial) o poder soberano de decidir o destino de candidatos eleitos pelo sufrágio popular não seria um risco de no futuro, comprometer a própria democracia?

Adverte Cerqueira (2006) acerca do risco de aplicação irregular da lei por juízes comprometidos com políticos, sobretudo em eleições municipais, com o crime organizado etc., ou do risco de juízes, mesmo que justos e honestos, serem induzidos a erros por falsos eleitores comprados, ou seja, que forjem a captação ilícita de sufrágio, para fins gerar a cassação do registro ou diploma de candidato inocente. Ainda que essa inocência venha a ser reconhecida mais adiante, em eventual recurso, acarreta prejuízo para o candidato eleito e aqueles que votaram nele, desrespeitando, assim, o poder do povo.

Propõe, ainda, um posicionamento que represente um meio termo, a fim de manter a eficácia da Justiça Eleitoral sem desrespeitar a soberania popular. Assim, manifesta-se pela constitucionalidade do art. 41-A, com a manutenção da sanção de cassação do registro ou do diploma, sem que isso implique em inelegibilidade, a aplicação imediata da sentença de procedência com o afastamento do candidato, a realização de novas eleições, quando comprometidos mais de 50% dos votos, sem a participação do candidato afastado e, quando fossem comprometidos menos de 50% dos votos, ao invés de determinar a posse do segundo colocado, a Justiça Eleitoral determinaria que o vice assumiria até o trânsito em julgado da sentença, desde que não tivesse sido coautor da conduta ilícita. Dessa forma, com relação ao vice haveria 3 situações possíveis: Caso tenha participado da conduta ilícita é afastado juntamente com o titular e, se mais de 50% dos votos foram comprometidos, faz-se nova eleição sem a participação de ambos. Na hipótese de comprometimento de menos de 50% dos votos, assume o segundo colocado; não tendo qualquer participação na captação ilícita de sufrágio poderá o vice participar de nova eleição, se for o caso, como titular ou vice, ou, em não sendo hipótese de novas eleições, exercer o mandato até o trânsito em julgado da sentença, quando só então o segundo colocado poderia assumir. Tal solução, não comprometeria de todo o sufrágio popular.

Em que pese ser justificável a preocupação com o respeito a soberania popular, face o crescente aumento de anulação de votos e cassação de mandatos pela Justiça Eleitoral, este posicionamento merece reparos.

Em primeiro lugar, além de previsto no art. 91 do Código Eleitoral, é assente na doutrina e na jurisprudência que a chapa é una e indivisível. O vício do titular contamina o vice assim como o do vice contamina o titular, de forma que cassado o registro ou o diploma do titular, a chapa desfaz-se. A separação de titular e vice só é cabível, por exemplo, para fins de imputação da sanção de inelegibilidade, quando a conduta praticada configura abuso de poder econômico ou político, pois, nesta hipótese, a sanção é pessoal, por implicar em restrição de direitos políticos.

Em segundo lugar, o costume mostra que o eleitorado vota pelo programa de governo e pela figura do titular, sendo o vice normalmente indicado apenas para

compor a chapa e sacramentar alianças políticas. A representatividade é do titular, de forma que a manutenção do vice não resguarda a vontade popular, pois os eleitores efetivamente votaram no titular.

Finalmente, considerando o decurso de tempo até o trânsito em julgado da sentença, em não sendo caso de realização de novas eleições, estaria sendo punido o segundo colocado, que agiu corretamente durante a campanha, que só viria a assumir o mandato quando já transcorrida sua quase totalidade ou até poderia nem chegar a assumi-lo.

A solução mais consentânea com a soberania popular é, sem dúvida, a realização de novas eleições, pois dá aos eleitores a oportunidade de se reposicionarem ante os novos candidatos colocados a sua disposição para serem votados.

Quando o percentual de votos comprometidos fosse inferior a 50% poder-se-ia admitir uma posição intermediária no sentido de manter no cargo o candidato cassado até o julgamento em segundo grau por órgão colegiado, caso a decisão inicial houvesse sido proferida por juiz singular.

Existe, ainda, um grande debate acerca da solução a ser dada quanto à forma de realização das eleições quando a cassação do registro ou do diploma dá-se no segundo biênio do mandato do candidato, em se tratando de eleições para governadores e prefeitos, cujo percentual de votos anulados ultrapassa 50% dos votos válidos. Realiza-se eleição direta, conforme previsto no art. 224 do Código Eleitoral, ou eleição indireta, como dispõe o § 1º do art. 81 da Constituição de 1988, que disciplina a vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente no segundo biênio do mandato?

A jurisprudência do TSE não é uniforme, ora inclinando-se pela aplicação do art. 224 e ora aplicando o § 1º do art. 81 da Constituição Federal sob o argumento de que o mesmo se aplica por simetria aos estados e municípios.

1.2 Ação por captação e gastos ilícitos de recursos – Art. 30-A da Lei nº 9.504/97

A ação por captação ou gasto ilícito para fins eleitorais foi introduzida na Lei nº 9.504/97, através do art. 30-A, pela Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, que tratou da minirreforma eleitoral.

A minirreforma eleitoral teve como objetivo estabelecer uma disciplina mais rigorosa da propaganda, da arrecadação e dos gastos de campanha, reduzindo-os e estabelecendo limites, de forma a conter o abuso do poder econômico, através, por exemplo, do famigerado caixa-dois, e a corrupção eleitoral.

Entre os artigos por ela inseridos na Lei nº 9.504/97, Lei das Eleições, está o art. 30-A que estipula:

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.

§ 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

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

O objetivo do dispositivo foi garantir a transparência na arrecadação e nos gastos de campanha, de forma a resguardar a igualdade do pleito e a lisura da campanha eleitoral, sendo estas, portanto, o bem jurídico a ser protegido.

Da mesma forma que na ação por captação ilícita de sufrágio do art. 41-A, o rito a ser seguido é o do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, que é o rito da investigação judicial eleitoral – AIJE, com exceção dos incisos XIV e XV, pois aqui também não se trata de estabelecer sanção de inelegibilidade, mas somente de

negação à expedição do diploma ou a sua cassação, se já outorgado, nos termos da Lei.

Como não se busca através da ação por captação ou gasto ilícito cominar pena de inelegibilidade, descabe a necessidade de exame da potencialidade para atingir a normalidade e legitimidade das eleições. Trata-se da hipótese de infração de mera conduta. Assim, configurada a inobservância das normas de arrecadação e gastos de recursos, configurada estará a ilicitude, sujeitando-se o candidato às sanções previstas.

A investigação judicial eleitoral específica prevista pelo art. 30-A irá buscar identificar se houve o recebimento de doações das fontes vedadas previstas no art. 24 da Lei nº 9.504/97, a existência de movimentação de recursos financeiros fora da conta corrente específica que deve ser aberta para a campanha (o popular caixa-dois), excetuando-se apenas os casos de municípios onde não haja agência bancária ou que contem com menos de vinte mil eleitores, o recebimento de doações sem a correspondente emissão de recibo eleitoral e a realização de despesas fora do rol taxativo do art. 26, da mesma lei.

Diversos dispositivos do mencionado art. 26, relativos aos gastos eleitorais, foram modificados ou revogados pela minirreforma eleitoral levada a efeito através da Lei nº 11.300/2006. Dessa forma, foi excluída a permissão de gastos com showmícios, distribuição de camisetas, chaveiros, bonés, brindes ou quaisquer outros bens e materiais que possam representar vantagem ao eleitor, conquistando dessa forma o seu voto.

A medida buscou evitar o desequilíbrio nas campanhas, em que candidatos com grande poder econômico e financeiro o usavam em seu benefício, o que representava desequilíbrio na disputa, vez que candidatos menos afortunados não tinham condições de competir em igualdade.

Vale salientar, ainda, que a infração do art. 30-A aplica-se também a eventual movimentação financeira ocorrida antes do registro de candidatura, exatamente porque este é um pré-requisito que tem como objetivo evitar a antecipação de

campanha em prejuízo dos demais candidatos afetando, assim, a igualdade do pleito.

Quanto à competência e eficácia da decisão aplicam-se as mesmas disposições da ação por captação ilícita de sufrágio. Desta forma, a competência é do juiz eleitoral, nas eleições municipais, dos tribunais regionais eleitorais, nas eleições gerais, e do Tribunal Superior Eleitoral, nas eleições presidenciais, tal como disposto no art. 96 da Lei nº 9.504/97.

A decisão de procedência tem efeito imediato, de maneira que eventual recurso terá apenas efeito devolutivo, conforme julgado do TSE apresentado por Castro (2008, p. 346):

MS. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Art. 30-A da Lei n. 9.504/97. Execução Imediata. Agravo regimental improvido. Por não versar sobre inelegibilidade o art. 30-A da lei das Eleições, a execução deve ser imediata, nos termos dos arts. 41-A e 73 da mesma lei. (TSE, Ag. Reg. no MS n. 3567, Minas Gerais, Rel. Min. Cezar Peluso, em 4/12/2007).

Nas eleições majoritárias, a decisão de procedência cassa a chapa completa e se a votação obtida por esta tiver sido maior que 50%, aplica-se o art. 224 do Código Eleitoral e novas eleições são realizadas, sem a participação dos que deram causa à renovação do pleito, respeitando-se, assim, a soberania popular.

Ocorrendo a cassação do diploma no segundo biênio, há a mesma discussão acerca de qual norma deve ser aplicada, em se tratando de eleições majoritárias de estados e municípios.

1.3 Ação por condutas vedadas aos agentes públicos – arts. 73 a 78 da Lei nº 9.504/97

A Emenda Constitucional que estabeleceu a possibilidade de reeleição no Brasil para os cargos do Poder Executivo (prefeitos, governadores e presidente da República), sem a necessidade de desincompatibilização, deu ensejo a que fossem introduzidas no ordenamento jurídico pátrio, medidas tendentes a garantir a igualdade democrática, impedindo o uso da máquina administrativa em favor de candidatos e partidos.

Nesse contexto, nos arts. nº 73 a 78, da Lei nº 9.504/97, o legislador estabeleceu vedações de determinadas condutas por parte dos agentes públicos e estabeleceu as sanções de cassação do registro ou do diploma do candidato beneficiado, em algumas hipóteses, e multa.

O art. 73 da Lei das Eleições dispõe que “são proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”.

No parágrafo 1º do supracitado artigo, cuidou o legislador de definir a abrangência do conceito de agente público, dispondo:

Art. 73 [...]

§ 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional.

Observa-se que foi adotada uma definição abrangente de agente público, de forma a nela incluir os agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares

em colaboração com o Estado, como é o caso, por exemplo, dos mesários que são convocados para auxiliar a Justiça Eleitoral na realização das eleições. Assim, quem quer que esteja na condição de agente público deve obedecer aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição de 1988, não podendo se valer de sua condição em prol de determinadas candidaturas, inclusive, a sua própria.

Além da previsão constitucional genérica de obediência, entre outros, aos princípios da legalidade e da impessoalidade, o legislador ordinário, nos arts. 73, 75 e 77, da Lei das Eleições, estabeleceu condutas vedadas específicas, no período eleitoral, aos agentes públicos, quais sejam:

1) cessão ou uso de bens públicos, móveis ou imóveis, em benefício de candidato, partido político ou coligação, exceto: realização de convenção partidária, o uso de transporte oficial, em campanha, pelo Presidente da República, desde que haja o ressarcimento das despesas ao erário público pelo partido ou coligação ao qual esteja ele vinculado, e a utilização, em campanha, de suas residências oficiais, por parte dos candidatos à reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, para fins de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha e desde que não configurem ato público (art. 73, I e § 2º);

2) uso de materiais ou serviços públicos, em quantidade que exceda as prerrogativas (quotas) consignadas em normas e regimentos de cada órgão (art. 73, II);

3) cessão ou uso de servidor público ou empregado público para comitê de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante seu horário de expediente normal, salvo se licenciado (art. 73, III);

4) usar ou permitir a utilização de bens e serviços públicos, mediante distribuição gratuita, em favor de candidatos, partidos políticos e coligações (art. 73, IV);

5) nomear, contratar, admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens, dificultar ou impedir o exercício funcional de servidores, transferi-los ou removê-los ex officio, exonerá-los, na circunscrição do pleito e nos 3 meses que o antecedem até a posse dos eleitos, com a ressalva dos casos de cargo em comissão ou função de confiança, nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República, de nomeação dos aprovados em concurso público homologado antes dos 3 meses que antecedem o pleito, de nomeação ou contratação necessária à instalação e funcionamento de serviço público essencial, mediante prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo, de transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e agentes penitenciários (art. 73, V);

6) realizar transferências voluntárias de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, nos três meses que antecedem o pleito, com exceção de recursos para cumprimento de obrigação formal preexistente ou atendimento de situações de emergência ou calamidade pública (art. 73, VI, a);

7) autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, bem como das entidades da administração indiretas correspondentes, nos três meses que antecedem o pleito, com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado ou em caso de urgente necessidade pública reconhecida pela Justiça Eleitoral. A proibição aplica-se apenas aos agentes públicos da circunscrição do pleito a ser realizado (art. 73, VI, b e § 3º);

8) fazer, nos três meses que antecedem o pleito, pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo em caso de matéria urgente e relevante, a critério da Justiça Eleitoral (art. 73, VI, c);

9) realizar em ano eleitoral, no período que antecede os três meses anteriores à eleição, ou seja, no primeiro semestre do ano, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais, ou das entidades respectivas da

administração indireta, em montante superior à média dos gastos dos últimos 3 anos anteriores ao da eleição ou do imediatamente anterior (art. 73, VII);

10) fazer revisão geral da remuneração dos servidores públicos na circunscrição do pleito, que exceda a recomposição da perda do seu poder aquisitivo, leia-se inflação, ao longo do ano da eleição, desde a data marcada para o início das convenções partidárias até a posse dos eleitos (art. 73, VIII);

11) Contratar shows artísticos a serem pagos com recursos públicos, para fins de inaugurações, nos três meses que antecedem a eleição (art. 75);

12) Participação, por parte dos candidatos a cargos do Poder Executivo, em inaugurações de obras públicas, nos três meses que antecedem o pleito (art. 77);

13) Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, no ano eleitoral, exceto nos casos de calamidade pública, estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no ano anterior (art. 73, § 10).

As sanções, por sua vez, estão previstas nos parágrafos 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, do art. 73, no art. 74, no parágrafo único do art. 77 e no art. 78 da Lei nº 9.504/97.

Assim, em caso de realização de quaisquer das condutas vedadas descritas no art. 73, impõe-se a sua suspensão imediata e a cominação, aos responsáveis, agentes públicos ou não, aos partidos, coligações e candidatos beneficiados, de multa de cinco a cem mil UFIRs (R\$ 5.320,50 a R\$ 106.410,00, conforme art. 42, § 4º da Res. TSE nº 22.718/2008), com duplicação a cada reincidência.

Em todas as hipóteses dos incisos do art. 73, além da multa supramencionada, fica o candidato beneficiado sujeito à cassação do registro ou do diploma, conforme estabelecido recentemente pela Lei nº 12.034/2009.

O parágrafo 7º do art. 73, por sua vez, dispõe que a realização das condutas vedadas nele previstas, também configura atos de improbidade administrativa contida no art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade), o que dá ensejo

a aplicação das cominações do art. 12, inciso III, desta Lei. Estas, porém, serão aplicadas pela Justiça Comum no desfecho de ação de improbidade administrativa por ela julgada procedente.

O art. 74 estipula que a infringência ao disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal configura abuso de autoridade, sujeitando-se o responsável, se candidato, ao cancelamento do seu registro de candidatura. O dispositivo constitucional em questão determina que a publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, sendo vedado o uso de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

No parágrafo único do art. 77 está prevista a cassação de registro do candidato que desobedecer à proibição de participação em inaugurações de obras públicas nos três meses que antecedem o pleito.

Finalmente, o art. 78 estabelece que a aplicação das sanções cominadas no art. 73, §§ 4º e 5º, ou seja, multa e cassação do registro ou diploma, dar-se-á sem prejuízos de outras de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar constantes em outras leis vigentes, como é o caso da Lei de Improbidade acima mencionada.

Conforme o que foi visto, tratou o legislador de estabelecer medidas que propiciassem a igualdade de oportunidades no pleito, pois é prática rotineira o uso da máquina administrativa, especialmente para se conseguir a reeleição, no caso dos candidatos aos cargos do Poder Executivo.

As condutas vedadas descritas nos artigos acima referidos constituem *numerus clausus* e a realização por parte de agentes públicos configura-se ilícito eleitoral que atinge o bem jurídico protegido pela norma que é justamente a igualdade de oportunidades entre os candidatos que disputam a eleição.

Da mesma forma que no caso do art. 41-A, referente à captação ilícita de sufrágio, foi arguida a inconstitucionalidade dos arts. 73, § 5º, 74 e 77, parágrafo único, por estipularem a sanção de cassação de registro ou de diploma de

candidato, o que representaria, segundo alguns, hipótese de inelegibilidade criada por lei ordinária, contrariando o disposto no art. 14, § 9º, da Constituição de 1988.

O TSE, entretanto, manifestou entendimento diverso, conforme mostra Gomes (2008, p. 415):

[...] Violação aos arts. 14, § 9º, da Constituição Federal, 15 e 22 da Lei Complementar n. 64/90. Inconstitucionalidade do § 5º do art. 73 da Lei n. 9.504/97. [...] O § 5º do art. 73 da Lei n. 9.504/97 não contém hipótese de inelegibilidade. Inconstitucionalidade não configurada. Precedentes. [...] (TSE – Ac. n. 25.117, de 28/04/2005 – JURISTSE 13:28).

Castro (2008) manifesta-se pela constitucionalidade do § 5º do art. 73 e entende que este não cria hipótese de inelegibilidade, mas pondera que quando o agente público realiza alguma das condutas vedadas neste artigo, com potencial lesivo à normalidade do pleito, acaba por incidir na causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea d, da Lei Complementar nº 64/90.

O dispositivo comina inelegibilidade aos que tenham tido representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, com trânsito em julgado, pela prática do abuso de poder econômico ou político (também chamado abuso de autoridade), sendo a inelegibilidade declarada para a eleição em que se verificou o abuso e para as que se realizarem nos três anos seguintes, devendo o abuso de poder ser apurado em sede de ação de investigação eleitoral a ser apreciada pela Justiça Eleitoral.

O entendimento acima é corroborado pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, que tem admitido a cominação da sanção de inelegibilidade no caso de realização de condutas vedadas quando estas forem de tal monta que tenham potencialidade para atingir a normalidade e a regularidade da eleição, requisito para a configuração do abuso de poder político e a consequente sanção de inelegibilidade. Nesse sentido, o julgado abaixo:

Embargos de declaração – Contradição – Inexistência

.....

3. Para configuração da conduta vedada pelo artigo 73 da Lei das Eleições, não há necessidade de se perquirir sobre a existência ou não da possibilidade de desequilíbrio do pleito, o que é exigido no caso de abuso de poder.

4. As condutas vedadas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 podem vir a caracterizar, ainda, o abuso de poder político, a ser apurado na forma do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, devendo ser levadas em conta as circunstâncias, como o número de vezes e o modo em que praticadas e a quantidade de eleitores atingidos, para se verificar se os fatos têm potencialidade para repercutir no resultado da eleição.

5. O uso da máquina administrativa, não em benefício da população, mas em prol de determinada candidatura, reveste-se de patente ilegalidade, caracterizando abuso de poder político, na medida em que compromete a legitimidade e normalidade da eleição.

6. Embargos rejeitados.

(TSE, ERESPE nº 21.167, Ac. nº 21.167, de 21.8.2003, Rel. Min. Fernando Neves)

Com relação ao art. 77, a sua suposta inconstitucionalidade foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 3.305, movida pelo Partido Liberal – PL, junto ao Supremo Tribunal Federal – STF, que assim julgou, conforme mostra Gomes (2008, p. 415-416):

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 77 da Lei Federal n. 9.504/97. Proibição imposta aos candidatos a cargos do Poder Executivo referente à participação em inauguração de obras públicas nos três meses que precedem o pleito eletivo. Sujeição do infrator à cassação do registro da candidatura. Princípio da igualdade. Artigo 50, caput e inciso I, da Constituição do Brasil. Inocorrência. 1. A proibição veiculada pelo preceito atacado não consubstancia nova condição de elegibilidade. Precedentes. 2. O preceito inscrito no artigo 77 da Lei Federal n. 9.504/97 visa a coibir abusos, conferindo igualdade de tratamento aos candidatos, sem afronta ao disposto no artigo 14, § 9º, da Constituição do Brasil. 3. A alegação de que o artigo impugnado violaria o princípio da isonomia improcede. A concreção do princípio da igualdade reclama a prévia determinação de quais sejam os iguais e quais os desiguais. O direito deve distinguir pessoas e situações distintas entre si, a fim de conferir tratamentos normativos diversos a pessoas e a situações que não sejam iguais. 4. Os atos normativos podem, sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações a fim de conferir a uma tratamento diverso do que atribui a outra. É necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a ação direta, nos termos do voto do Relator. (STF – ADI n. 3.305/DF – unânime – Rel. Min. Eros Grau – Julg. 13/09/2006 – DJ 24/11/2006, p. 60).

A prática das condutas vedadas estabelece, em princípio, presunção objetiva de desigualdade, atingindo, assim, o bem jurídico protegido pela norma que é justamente a igualdade de oportunidades, de forma que não se exige potencialidade para atingir a normalidade e a legitimidade da eleição a fim de que ela fique configurada. Constatada, porém, essa potencialidade, ela passa a configurar, ainda, abuso de poder político ou de autoridade, sendo sancionada também pela inelegibilidade do responsável ou beneficiado.

A jurisprudência do TSE era remansosa no sentido de que bastava a realização das condutas vedadas previstas pelo legislador para que fossem imputadas as sanções de multa e cassação do registro ou do diploma, conforme o caso. Esse o entendimento manifestado nos seguintes julgados:

RECURSO ESPECIAL. PROPAGANDA INSTITUCIONAL. PERÍODO VEDADO. AFRONTA A LEI E DISSÍDIO. CONFIGURAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA. APLICAÇÃO DE MULTA E CASSAÇÃO DO REGISTRO DE CANDIDATURA. RECURSO PROVIDO.

I. A penalidade de cassação de registro ou diploma prevista no § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504/97 não constitui hipótese de inelegibilidade. Precedente.

[...]

III. Como também assentado na jurisprudência do TSE, tem-se configurado o ilícito previsto no art. 73 da Lei das Eleições independentemente da demonstração de potencialidade do ato influir no resultado do pleito e da comprovação do prévio conhecimento do beneficiário ou da intimação para a retirada da publicidade (Respe nºs 21.151/PR, DJ de 27.6.2003; 21.167/ES, DJ de 12.9.2003; 21.152/PA, DJ de 1º.8.2003, todos da relatoria do Ministro Fernando Neves)(...)

(TSE, RESPE nº 24.739, de 28.10.2004. Rel. Min. Peçanha Martins)

Eleição 2004. Recurso Especial. Representação. Conduta vedada (art. 73, IV e VI, b, da Lei nº 9.504/97. Não configurada. Cassação do registro. Impossibilidade.

Propaganda divulgada no horário eleitoral gratuito não se confunde com propaganda institucional. Esta supõe o dispêndio de recursos públicos, autorizados por agentes (art. 73, § 1º, da Lei nº 9.504/97).

As condutas vedadas julgam-se objetivamente. Vale dizer, comprovada a prática do ato, incide a penalidade.

As normas são rígidas. Pouco importa se o ato tem potencialidade para afetar o resultado do pleito. Em outras palavras, as chamadas condutas vedadas presumem comprometida a igualdade na competição, pela só comprovação da prática do ato. Exige-se, em consequência, a prévia descrição do tipo. A conduta deve corresponder ao tipo definido previamente.

A falta de correspondência entre o ato e a hipótese descrita na lei poderá configurar uso indevido do poder de autoridade, que é vedado; não “conduta vedada”, nos termos da Lei das Eleições.

Recursos Especiais conhecidos, mas desprovidos.

(TSE, RESPE nº 24.795, Ac. nº 24.795, de 26.10.2004, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira)

Em decisões mais recentes, porém, a excelsa Corte passou a admitir o exercício do juízo de proporcionalidade no que se refere à aplicação da sanção de cassação do registro ou diploma. Desse modo, as condutas consideradas ínfimas, de pequena repercussão, podem ser punidas apenas com a multa do § 4º do art. 73. O entendimento que passou a ser adotado é que sanção tão grave como a cassação do registro ou diploma não pode ser aplicada automaticamente, mesmo que os fatos se subsumam, em princípio, às hipóteses legais de sua aplicação. Nesse sentido:

Agravo regimental. Recurso especial. Negativa de seguimento. Conduta. Prefeito. Agente público. Candidatura. Reeleição. Distribuição. Gratuidade. Lotes. Outorga. Escritura pública. Anterioridade. Eleições. Caráter eleitoreiro. Fragilidade. Conjunto probatório. Ausência. Captação ilícita. Caracterização. Art. 73, IV da Lei nº 9.504/97. Desnecessidade. Aferição. Potencialidade. Conduta vedada. Ínfima. Ilícitude. Aplicação. Exclusividade. Multa. Art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/97. Princípio da proporcionalidade. Ausência. Violação. Art. 73, § 5º, da Lei nº 9.504/97. Reexame. Dissídio jurisprudencial não caracterizado. Fundamentos não infirmados. Regimental. Desprovido.

- A prática de conduta vedada do art. 73 da Lei das Eleições não conduz, necessariamente, à cassação do registro ou do diploma. Precedentes.

- ‘O dispositivo do art. 73, § 5º, da Lei nº 9.504/97, não determina que o infrator perca, automaticamente, o registro ou o diploma. Na aplicação desse dispositivo reserva-se ao magistrado o juízo de proporcionalidade. Vale dizer: se a multa cominada no § 4º é proporcional à gravidade do ilícito eleitoral, não se aplica a pena de cassação’ (Ac. Nº 5.343/RJ, rel. Min. Gomes de Barros).

.....

(TSE, ARESPE nº 25.994, de 14.8.2007, Rel. Min. Gerardo Grossi)

O rito da ação por condutas vedadas aos agentes públicos era o do art. 96 da Lei nº 9.504/97. Este dispositivo estabelece o rito sumário para todas as representações ou reclamações levadas ao exame da Justiça Eleitoral pelo descumprimento das normas por ela estabelecidas, salvo quando ela própria dispuser de outra forma. Todavia, com o advento da Lei nº 12.034/2009, o novo rito passou a ser o do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, também previsto para as infrações ao art. 41-A, relativo à captação ilícita de sufrágio, e 30-A, referente à arrecadação e gastos ilícitos de recursos.

Assim, a competência para julgamento é do juiz eleitoral, nas eleições municipais, dos Tribunais Regionais Eleitorais, nas eleições federais, estaduais e distritais, e do Tribunal Superior Eleitoral, na eleição presidencial.

O objeto da ação por conduta vedada é a cassação do registro ou do diploma e multa, e a sentença de procedência tem efeito imediato, posto que não comina inelegibilidade e, em sendo assim, não exige o trânsito em julgado da sentença previsto no art. 15 da Lei Complementar nº 64/90, aplicável justamente aos casos de cominação de inelegibilidade por gerar em suspensão do direito político de ser votado, capacidade eleitoral passiva. É como tem julgado o TSE:

Recurso Especial. Representação. Conduta vedada. Caracterização. Incidência do § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

Para a caracterização de violação ao art. 73 da Lei nº 9.504/97, não se cogita de potencialidade para influir no resultado do pleito. A só prática da conduta vedada estabelece presunção objetiva da desigualdade. Leva à cassação do registro ou do diploma. Pode ser executada imediatamente.

Recurso Especial conhecido e provido.

(TSE, RESPE nº 24.862, Ac. nº 24.862, de 9.6.2005, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira)

O posicionamento pela execução imediata visa conferir efetividade às decisões da Justiça Eleitoral, afastando-se, de imediato, o candidato que utilizou a máquina administrativa em benefício próprio ou foi beneficiado pelo uso de terceiros em seu favor, garantindo-se, assim, a legitimidade dos mandatos conferidos pela vontade popular através de uma disputa em igualdade de oportunidades.

Uma vez cassado o registro ou o diploma do candidato, os votos a ele conferidos são anulados. Em se tratando de eleição majoritária para o Poder Executivo, se a nulidade atingir mais da metade dos votos válidos, aplica-se o art. 224 do Código Eleitoral e nova eleição será realizada, sem a participação do candidato que deu causa à anulação e reabrindo-se a oportunidade para que os eleitores, através do voto soberano, escolham os seus representantes.

A mesma polêmica quanto à forma de eleição a se utilizar quando a cassação se der no segundo biênio do mandato, abordada no exame da captação ilícita de sufrágio e da arrecadação e gastos ilícitos, aplica-se no tocante a cassação por conduta vedada.

1.4 Recurso contra a expedição de diploma - RCED

O recurso contra expedição de diploma - RCED está disciplinado no art. 262 do Código Eleitoral, tendo sido o inciso IV alterado pela Lei nº 9.840, de 28.09.2009.

Por outro lado, com a informatização do processo de apuração dos votos, do cálculo do quociente eleitoral e da divulgação dos resultados, não mais tem sido interposto o RCED com base nos incisos II e III, subsistindo sua aplicação nas hipóteses dos incisos I e IV.

Inicialmente, discute-se a natureza jurídica do RCED e o entendimento dominante na doutrina é que embora esteja no Código Eleitoral enquadrado como recurso a sua natureza jurídica é de ação autônoma. Isso porque a diplomação não

é uma prestação jurisdicional, da qual cabe reexame em obediência ao princípio do duplo grau de jurisdição, mas um ato administrativo que encerra o processo eleitoral.

O prazo, decadencial, para sua interposição é de 3 dias, a partir da diplomação e são legitimados ativos os partidos políticos, coligações, candidatos e o Ministério Público Eleitoral. Os legitimados passivos são os candidatos eleitos e os seus suplentes, desde que diplomados.

Quando o RCED for fundado em inelegibilidade, exige-se que esta seja de natureza constitucional, ou, se infraconstitucional, que seja superveniente ao deferimento do pedido de registro de candidatura. Isso porque as inelegibilidades devem ser argúidas pelos legitimados ativos no momento da apresentação do pedido de registro de candidatura, por intermédio da ação de impugnação de registro de candidatura – AIRC, sob pena de preclusão, ou declaradas ex officio pelo juiz eleitoral, se delas tiver conhecimento, no julgamento do pedido de registro de candidatura.

Como regra geral, exige-se prova pré-constituída na interposição do RCED, podendo ser considerada como tal aquela produzida nos autos de outra ação, ainda que sem pronunciamento jurisdicional de mérito, que pode ser trazida ao RCED como prova emprestada. A exceção se dá no caso do inciso IV do art. 262 do CE, quando se admite que a prova possa ser produzida nos autos do próprio RCED, desde que indicada na petição inicial ou contra-razões, conforme previsto no art. 270 do mesmo diploma legal.

A finalidade do RCED é desconstituir o diploma e ele deve ser interposto perante o órgão da Justiça Eleitoral incumbido da diplomação para, em seguida, subir à instância *ad quem*.

Assim, nas eleições municipais ele é interposto junto ao juiz eleitoral que presidiu a Junta Eleitoral e diplomou o candidato, que, após colher as contra-razões do recorrido, no prazo de 3 dias, e o parecer do Ministério Público, remeterá os autos ao Tribunal Regional Eleitoral respectivo, a quem compete o seu julgamento.

Nas eleições estaduais e federais, o RCED é interposto junto ao Tribunal Regional Eleitoral, conforme art. 276, II, a, do Código Eleitoral, que por sua vez o remeterá ao Tribunal Superior Eleitoral, competente para o seu julgamento.

Já nas eleições presidenciais, em que a diplomação é realizada pelo Tribunal Superior Eleitoral, última instância da Justiça Eleitoral, não cabe a interposição do RCED. Tem-se admitido, contudo, como remédio jurídico para questionar a diplomação, o mandado de segurança, vez que ao Supremo Tribunal Federal só pode ser submetido o recurso extraordinário.

O rito do RCED, quando interposto perante o Tribunal Regional Eleitoral, é o do recurso inominado, previsto no art. 267 do Código Eleitoral. Já quando dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral, o seu rito é o do recurso ordinário disciplinado pelo art. 276, II, do mesmo diploma legal.

Julgado procedente o RCED, cassa-se o diploma, o que acarreta a perda do mandato. O efeito da sentença, no entanto, não é imediato, pois o art. 216 do Código Eleitoral determina que enquanto o TSE não decidir sobre o RCED, poderá o diplomado exercer o mandato em toda sua plenitude. Trata-se de exceção à regra geral do art. 257 do mesmo Código, o qual dispõe que os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo.

A procedência do RCED, com base no inciso IV do art. 262 do CE, cassa o diploma e implica o reconhecimento da nulidade dos votos dados ao candidato cassado. Se o percentual dos votos anulados for superior a 50% dos votos válidos aplica-se o art. 224 do CE e faz-se nova eleição. Caso o percentual de votos seja inferior a 50%, dá-se posse ao segundo colocado. Nesse sentido o entendimento do TSE, conforme mostra Gomes (2008, p. 346):

Eleitoral. Recurso contra expedição de diploma. Art. 262, IV, CE. Eleição municipal. Abuso de poder. Cassação de diploma. Prefeito e vice-prefeito. Nova eleição. Complementação do mandato. Art. 224 do Código Eleitoral. Precedente. Declarados nulos os votos por abuso de poder, que excedem a 50% dos votos válidos, determina-se a realização de novo pleito, não a posse do segundo colocado. Recurso especial provido. (TSE – Ac. n. 19.845, de 1º/07/2003 – JURISTSE 8:160).

Todavia, considerando que a sentença de cassação do diploma só tem efeito após a sua confirmação pelo TSE, por força do disposto no art. 216 do Código Eleitoral, pode ocorrer que a decisão da excelsa Corte só venha a acontecer no segundo biênio do mandato do candidato cassado. Nesta hipótese, o TSE tem adotado posicionamentos divergentes quanto aos efeitos da sentença, nos casos de cassação de mandato de governadores e prefeitos, ora aplicando o art. 224 do Código Eleitoral, determinando novas eleições ou a posse do segundo colocado, conforme o percentual de votos anulados tenha atingido mais ou menos de 50% dos votos válidos, respectivamente, ora entendendo pela aplicação do § 1º do art. 81 da Constituição Federal, determinando a realização de novas eleições, mas na modalidade indireta.

1.5 Ação de impugnação de mandato eletivo - AIME

Uma vez realizada a diplomação, além do recurso contra expedição de diploma, cabível nas hipóteses do art. 262 do Código Eleitoral, surge também o ensejo para a interposição da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME, uma vez presentes seus fundamentos.

A previsão legal da AIME está contida no art. 14, §§ 10 e 11 da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos:

§ 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de 15 dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

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

Como se extrai dos dispositivos acima, o prazo para sua interposição é de 15 dias a contar da data da diplomação, devendo estar embasada em fatos que

caracterizem abuso de poder econômico, corrupção ou fraude, os quais constituem os fundamentos para seu ajuizamento, e que tenham potencialidade para atingir a normalidade e legitimidade das eleições, vez que o seu objetivo é tutelar a soberania popular, garantindo que o resultado alcançado nas urnas expresse a legítima vontade popular livremente manifestada, sem qualquer influência indevida.

À falta de regulamentação pelo legislador infraconstitucional, coube à jurisprudência definir seu rito. Assim, após ser usado inicialmente o procedimento ordinário do Código de Processo Civil, e constatada sua inconveniência pelo longo tempo de tramitação do processo, levando à possibilidade do trânsito em julgado de eventual sentença de procedência após o cumprimento do mandato do candidato eleito de forma ilegítima, o TSE adotou como cabível o rito previsto nos arts. 3º a 16 da Lei Complementar nº 64/90, que é o mesmo da Ação de Impugnação de Registro de Candidatura – AIRC, considerado como o rito ordinário na esfera eleitoral.

Não são exigidas provas pré-constituídas, podendo além daquelas apresentadas na petição inicial, serem produzidas outras tantas na fase de instrução. É exigido, porém, como já dito, que as provas demonstrem a potencialidade dos fatos para afetar a normalidade e legitimidade da eleição e, conseqüentemente, o seu resultado, conforme mostra Gomes (2008, p. 447):

Ação de impugnação de mandato eletivo. Art. 14, § 10, da Constituição Federal. [...] 2. Para a configuração do abuso de poder, é necessário que o fato tenha potencialidade para influenciar o resultado do pleito. Agravo regimental a que se nega provimento. (TSE – RO n. 896/SP – DJ 02/06/2006, p.99).

[...] para a caracterização da corrupção prevista no art. 14, § 10, da CF, é necessário o ilícito ter potencialidade para influir no pleito. [...] (TSE – Ac. n. 21.531, de 12/08/2004 – JURISTSE 11:08).

A finalidade da AIME é desconstituir o mandato e são legitimados ativos para interpô-la os partidos políticos, as coligações, os candidatos e o Ministério Público Eleitoral. Com relação às coligações, embora sua existência vincule-se ao período do processo eleitoral, que se encerra com a diplomação, admite-se que ela seja protelada no tempo para o fim de ajuizamento tanto do RCED como da AIME. Os

legitimados passivos são os candidatos eleitos e diplomados, bem como os suplentes, também diplomados, em se tratando de eleição proporcional.

Como disposto no § 11 do art. 14 da CF/88, a sua tramitação dá-se em segredo de justiça, mas a decisão é pública.

A competência para julgamento estabelece-se conforme a natureza da eleição. Assim, se a eleição é municipal, competente é o juiz eleitoral. Em se tratando de eleição estadual e federal, a competência é do Tribunal Regional Eleitoral e, na eleição presidencial, do Tribunal Superior Eleitoral.

A decisão de procedência da AIME tem efeito imediato. Assim, cassa-se o mandato do candidato mesmo sem o trânsito em julgado da sentença. Esse é o entendimento do TSE, conforme mostra Gomes (2008, p. 467):

[...] 3. São imediatos os efeitos da decisão proferida em sede de ação de impugnação de mandato eletivo, aguardando-se apenas a publicação, não incidindo os arts. 216 do Código Eleitoral e 15 da LC nº 64/90. 4. Empossado o segundo colocado, a prudência determina seja aguardada a apreciação do recurso especial, sob pena de se criar instabilidade no município. Agravo Regimental conhecido, mas desprovido. (TSE – AMC n. 1.833/MA – DJ 22/08/2006, p. 115).

Há uma grande discussão doutrinária quanto à possibilidade de a decisão de procedência da AIME fundada em abuso de poder econômico gerar, além da cassação do mandato, a sanção de inelegibilidade para a eleição em que foi verificada a prática e para as que se realizarem nos 3 anos seguintes.

Ramayana (2008) aponta a existência de três correntes: a) a defendida por Tito Costa entende que só se pode conseguir a inelegibilidade caso a AIME tenha sido precedida por uma ação de investigação judicial eleitoral – AIJE, prevista no art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, que tem como um dos fundamentos possíveis apurar o abuso do poder econômico e, que, se decidida procedente após o pleito, serve apenas para embasar o RCED ou a AIME; b) Joel José Cândido entende que haverá inelegibilidade seja qual for o fundamento da AIME; c) a posição de Pedro Henrique Távora Niess é no sentido de que a inelegibilidade é decorrente do

reconhecimento do abuso do poder econômico, aplicando-se o previsto no artigo 1º, inciso I, alínea d, da supracitada lei complementar.

Sem dúvida, reconhecida a prática de abuso de poder econômico, aplica-se a sanção de inelegibilidade por três anos a contar do pleito, além da cassação do mandato. Esse também o posicionamento do TSE:

Ação de impugnação de mandato.

De sua procedência poderá resultar, além da perda do mandato, a inelegibilidade por três anos. O prazo se contará da data das eleições em que se deram os fatos que serviram de fundamento à ação. (TSE, RO nº 379, de 5.6.2000, Rel. Min. Eduardo Ribeiro)

Conclui-se que o efeito da decisão de procedência da AIME é imediato quanto à cassação do mandato. Todavia, no que tange à declaração de inelegibilidade há que se aguardar o trânsito em julgado da sentença por força do contido no art. 15 da Lei Complementar nº 64/90.

Quanto à aplicação do art. 224 do Código Eleitoral em sede de AIME, nas eleições majoritárias para cargos do Poder Executivo, a jurisprudência do TSE era pacífica no sentido da sua não aplicação, ante o entendimento de que a finalidade da AIME é a desconstituição do mandato e não a anulação do pleito e dos votos. Nesse sentido vários julgamentos, conforme mostra Gomes (2008, p. 471):

[...] Não incide o art. 224 do Código Eleitoral em ação de impugnação de mandato eletivo. Essa ação é dirigida contra o mandato, não tendo por objeto a nulidade do pleito. Precedentes: Ac. n. 21.176/AL, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 15/8/2003, página 124; Ac. n. 1.277/SP, rel. Min. Fernando Neves, DJ 12/9/2003, página 121; Ac. n. 15.891/BA, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 17/12/99, página 171; Ac. n. 3.030/PB, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, DJ 6/9/2002, página 206; Ac. n. 3.032/PB, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, DJ 22/11/2002. [...] (TSE – MC Ac. n. 1.320/MG – DJ 07/05/2004, p. 132).

Como consequência desse entendimento, o TSE vinha dando posse ao segundo colocado, em caso de procedência da AIME. No entanto, no julgamento do

Respe nº 21.327/MG, o Ministro Marco Aurélio já se insurgia contra essa orientação jurisprudencial argumentando que, uma vez reconhecido o abuso de poder econômico, não se pode ter como válidos os votos dados ao candidato impugnado. Para ele, a consequência natural da sentença de procedência da AIME é a nulidade dos votos. Encerrou seu voto, vencido no mencionado julgamento, nos seguintes termos:

[...] Tenho que esses votos, que foram obtidos mediante o abuso de poder econômico, são nulos e que, alcançando 50%, tem-se como consequência a nulidade da votação e a convocação de novas eleições.

Não posso, por mais que me esforce, subscrever a jurisprudência até aqui assentada, porque não se coaduna com o meu pensamento jurídico. Não tenho como conciliar a procedência da ação de impugnação do mandato com uma declaração implícita – e eu diria, mesmo, explícita, de validade dos votos. Não existe uma opção intermediária: ou esses votos são válidos ou esses votos são nulos. Para mim, são nulos e, portanto, ter-se-á nova eleição.

A mudança de entendimento do TSE só veio ocorrer em 2007, quando em vários julgados a Colenda Corte passou a entender cabível a aplicação do art. 224 do Código Eleitoral, em sede de AIME, ao entendimento de que a sentença de procedência, além de cassar o mandato, anula os votos e, se o percentual de votos nulos for maior de 50% realiza-se nova eleição. Do contrário, assume o segundo colocado. Essa nova orientação jurisprudencial foi manifestada, por exemplo, no julgamento da Medida Cautelar nº 2.256, julgada em 18/12/2007, como mostra Castro (2008, p. 501):

[...] Efeito da decisão de procedência da AIME. Anulação dos votos. Concessão da segurança. Indeferimento da medida cautelar. Agravos regimentais prejudicados. Devido ao liame indissolúvel entre o mandato eletivo e o voto, constitui efeito da decisão pela procedência da AIME a anulação dos votos dados ao candidato cassado. Se a nulidade atingir mais da metade dos votos, aplica-se o art. 224 do CE. [...] Dupla vacância dos cargos de prefeito e vice por causa eleitoral. A renovação das eleições em razão de dupla vacância dos cargos do executivo será realizada de forma direta, nos termos do art. 224 do CE (TSE, Medida Cautelar n. 2.256, Goiás, Rel. Min. Cezar Peluso, em 18/12/2007).

O novel entendimento do TSE veio ao encontro do princípio da soberania popular, abrindo ao eleitor a possibilidade de manifestar-se novamente em um novo pleito e escolher livre e legitimamente um novo candidato. Eliminou, ainda, a dicotomia existente no tratamento dado à apuração do abuso de poder econômico, no que diz respeito aos efeitos da sentença de reconhecimento da sua ocorrência, pois, em sede de RCED, aplicava o art. 224 do Código Eleitoral e, em se tratando de AIME, dava sempre posse ao segundo colocado, tirando do eleitor a oportunidade de nova escolha.

2 ANULAÇÃO DE VOTOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL NO ÚLTIMO BIÊNIO DO MANDATO – ANÁLISE DE CASOS

A discussão acerca dos efeitos da sentença que cassa o diploma ou o mandato e anula os votos atribuídos ao candidato eleito para cargo majoritário do Poder Executivo, quando proferida no segundo biênio do mandato, vem ensejando grande controvérsia em nível jurisprudencial, na situação fática cujo percentual de votos anulados é superior a 50% dos votos válidos: realiza-se nova eleição direta, aplicando-se o art. 224 do Código Eleitoral, ou indireta, com esteio no art. 81, § 1º, da Constituição Federal de 1988?

A questão é tormentosa e o TSE, em linhas gerais, tem adotado os seguintes posicionamentos: a) a eleição é direta, pois o art. 81, § 1º, da Constituição Federal, só é aplicável quando a vacância se dá por causa não eleitoral (Acórdão nº 3.427, de 09.03.2006, relator Ministro Humberto Gomes de Barros) ou, ainda, a eleição é direta, vez que o art. 81, § 1º, da Constituição Federal, em se tratando de vacância por causa eleitoral, não se aplica aos cargos de prefeito e vice-prefeito (Acórdãos nº 3.644 e 3.649, de 18.12.2007, relator Ministro Cezar Peluso) ; b) a eleição é indireta, posto que o art. 81, § 1º, da CF/88, é aplicável por simetria aos estados e municípios, seja a causa da vacância eleitoral ou não (Acórdão nº 2.303, de 17.04.2008, relator Ministro Caputo Bastos). Este último é o entendimento mais recente do TSE, manifestado por unanimidade no acórdão da Medida Cautelar nº 2.303 retromencionada.

Estes e outros posicionamentos do TSE serão abordados adiante na análise de recentes cassações de mandato de governadores e vice-governadores.

2.1 A cassação de mandato do Governador do Piauí, Francisco de Assis de Moraes Souza, o “Mão Santa”

Reeleito em 1998, no segundo turno, para Governador do Piauí, o candidato Mão Santa e seu vice, tiveram interposta contra si, em litisconsórcio com a Coligação “PIAUI EM BOAS MÃOS”, ação de impugnação de mandato eletivo de autoria dos segundos colocados, Hugo Napoleão do Rêgo Neto, candidato a governador, e seu vice Felipe Mendes de Oliveira, em litisconsórcio com o PFL e a Coligação “AVANÇA PIAUI”, fundada em abuso de poder político e econômico, consubstanciado em diversos fatos tidos como abusivos, entre os quais estão a distribuição de medicamentos, contratação de cabos eleitorais para ocupação de cargos comissionados, anistia de contas de água, distribuição de cartilha de divulgação de programas de assistência social e veiculação de propaganda dos feitos da administração estadual.

O TRE/PI julgou improcedente a ação por falta de provas suficientes, definitivas, para ensejar a cassação dos mandatos, aduzindo, ainda, o respeito à soberania popular e o louvor à democracia.

Inconformados, os vencidos interpuseram Recurso Ordinário – RO junto ao TSE, que, em 06.11.2001, por unanimidade, reconheceu a prática de abuso de poder econômico e político, reformando a sentença nos seguintes termos:

AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. ABUSO DE PODER. ELEIÇÕES DE 1998. GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR.

Fatos que, em seu conjunto, configuram o abuso de poder econômico e político com potencialidade para influir no resultado das eleições.

RECURSO ORDINÁRIO provido para:

(1) cassar os mandatos do governador e vice-governador (art. 14, § 10, da CF);

(2) declarar a inelegibilidade do governador para as eleições que se realizarem nos três anos seguintes ao pleito (LC nº 64/90, art. 1º, I, d e h).

(TSE, RO nº 510/PI, Rel. Min. Nelson Jobim, em 06.11.2001)

A decisão foi proferida no segundo biênio, mas o TSE não determinou a posse do segundo colocado, apesar de sua jurisprudência pacífica à época ser nesse sentido, deixando a decisão a cargo do TRE/PI, a quem caberia a nova diplomação.

O candidato cassado entrou com mandado de segurança junto ao TRE/PI, com pedido de liminar para permanecer no cargo, que não foi concedida. O Relator, porém, concedeu liminar para que fosse empossado, como Governador, o Presidente da Assembleia Legislativa, até a decisão final. Irresignado, o candidato Mão Santa interpôs reclamação junto ao TSE, distribuída ao Corregedor-Geral Eleitoral, que, no entanto, manteve a decisão do relator do TRE/PI.

Em 09.11.2001, todavia, o TRE/PI decidiu recontar os votos de 1998 a fim de verificar se a soma dos votos dados a Hugo Napoleão, segundo colocado, era inferior à soma dos votos brancos, nulos e dos anulados pelo TSE, hipótese em que este Tribunal entendia ser necessária a realização de novas eleições.

Antes da recontagem a situação era: a) no primeiro turno, o candidato Hugo Napoleão tinha obtido 444.043 votos, 43,74% dos votos válidos, enquanto Francisco de Assis de Moraes Souza obtivera 411.984, 40,58% dos votos válidos; b) no segundo turno, deu-se a reversão do resultado, tendo este obtido 637.232 votos, 50,96%, e aquele, 613.331, 49,04%.

Com a recontagem, o resultado do segundo turno passou a apontar o candidato Hugo Napoleão com 46,89%, enquanto a soma dos votos anulados atribuídos a Francisco de Assis de Moraes Souza, somados aos nulos propriamente ditos, totalizou 52,01%. Seria, portanto, de acordo com o entendimento até então manifestado pelo TRE/PI, caso de nova eleição. Todavia, no julgamento do Mandado de Segurança, em 19.11.2001, por 3 votos a 2, o Tribunal decidiu pela diplomação do candidato Hugo Napoleão e seu vice Felipe Mendes de Oliveira, mais votados no 1º turno e segundo colocados no segundo.

O Relator do processo considerou que, após a anulação dos votos do candidato Francisco de Assis Moraes Souza, Hugo Napoleão teria sido eleito, no 1º turno, com 73,61% dos votos válidos, excluídos os brancos e nulos. Caso considerada a votação do 2º turno, deveria haver nova eleição, mas o TRE/PI decidiu, por maioria, que embora os votos válidos no 2º turno não tenham sido maiores que os nulos, no 1º turno o foram, não cabendo, dessa forma, nova eleição. O Relator ponderou que por se tratar de uma única eleição, não era possível dar como nulos apenas os votos do segundo turno. No seu entendimento, o 1º turno somente poderia ser considerado prejudicado se neste os votos nulos tivessem ultrapassado os válidos, o que não ocorrera.

O TRE/PI, no caso em questão, deixou de aplicar o art. 224 do Código Eleitoral, e realizar novas eleições por entender que o 1º turno também deveria ser levado em consideração, decidindo diplomar Hugo Napoleão, segundo colocado.

Não houve discussão acerca da aplicabilidade do art. 81, § 1º da Constituição Federal e a decisão acabou indo ao encontro, embora sob outro enfoque, da jurisprudência de então do TSE segundo a qual, em sede de AIME, a decisão de procedência enseja a posse do segundo colocado.

2.2 A cassação de mandato do Governador de Roraima, Francisco Flamarion Portela

Nas eleições de 2002, Francisco Flamarion Portela foi reeleito, em segundo turno, para o cargo de Governador do Estado de Roraima. O segundo colocado, Ottomar de Sousa Pinto, ajuizou representação contra o vencedor, em 13.11.2002, perante o Tribunal Regional Eleitoral de Roraima – TRE/RR, pela conduta vedada prevista no art. 73, IV da Lei nº 9.504/97, que proíbe o uso promocional, em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados pelos cofres públicos.

A suposta prática de conduta vedada dizia respeito à edição de decreto ampliando o rol dos beneficiários de programa social, apresentação de projeto de lei concedendo anistia de dívidas junto ao Banco de Roraima e a Companhia de Desenvolvimento de Roraima (CODESAIMA), distribuição de vales-alimentação, apresentação de projeto de lei concedendo parcelamento, anistia e remissão de débitos fiscais, bem como participação da esposa do Governador reeleito, Secretária do Trabalho e Bem-Estar Social, em programa de ajuda à gestante com divulgação de imagens para promoção pessoal do seu marido. Tudo isso praticado no período eleitoral.

Foi pedida pelo representante a cassação do registro ou do diploma do representado e a aplicação de multa, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 73 da Lei nº 9.504/97. O TRE/RR, porém, julgou improcedente a representação, entendendo que os atos e programas governamentais estavam amparados por diplomas legais e que não poderiam ser suspensos por se tratar de ano eleitoral.

Interpostos Embargos de Declaração pelo representante, estes foram rejeitados pelo TRE/RR. Ottomar Sousa Pinto interpôs, então, recurso especial ao TSE, que o recebeu como ordinário possibilitando o reexame do acervo probatório.

No julgamento ocorrido em 03.08.2004, a Colenda Corte, por 5 votos a 2, julgou procedente o recurso, cassou o diploma do candidato e cominou multa de 50 mil Ufirs, abstendo-se, porém, quanto à execução do acórdão.

Francisco Flamarion Portela, recorrido, e Ottomar Sousa Pinto, recorrente, interpuseram Embargos de Declaração. O primeiro alegando omissão do fundamento para imposição da multa e contradições. O segundo, pedindo manifestação do TSE quanto à situação do mandato do Vice-Governador e quanto à imposição de multa também a este, além de pedir esclarecimento quanto à execução do acórdão, pleiteando a sua diplomação e a execução imediata da decisão.

O TSE, em julgamento de 09.11.2004, rejeitou, por unanimidade, os Embargos de Declaração de Francisco Flamarion Portela; recebeu, também por unanimidade,

os de Ottomar Sousa Pinto e, por maioria, determinou a execução imediata do acórdão e a diplomação do segundo colocado.

Destaca-se o voto do Relator, Ministro Luiz Carlos Madeira, no sentido de que no caso, não opera o art. 224 do Código Eleitoral, pois em eleições decididas em 2º turno não se exige maioria absoluta, mas apenas maioria simples, de forma que a questão da nulidade de votos não se põe. Referido posicionamento passou a ser referência em julgamentos posteriores, tratando-se de eleições decididas em 2º turno, constando na ementa do acórdão os seguintes termos:

.....

13. Nas eleições disputadas em segundo turno (CF, art. 77, § 3º; Lei nº 9.504/97, art. 2º, § 1º), considera-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos. Não-incidência, na situação posta, da norma do art. 224 do Código Eleitoral. (TSE, EDclREspe nº 21.320/RR, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, DJ 17/6/2005.)

2.3 A cassação de mandato do Governador da Paraíba, Cássio Rodrigues da Cunha Lima

Nas eleições de 2006, Cássio Rodrigues da Cunha Lima foi reeleito, em segundo turno, para Governador do Estado da Paraíba.

O Partido Comunista Brasileiro – PCB, havia ingressado com representação por conduta vedada, autuada em 30.07.2006, com pedido de liminar, baseada no art. 73, IV da Lei das Eleições, apurada mediante Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE, contra Cássio Rodrigues da Cunha Lima e a Fundação de Ação Comunitária – FAC, na pessoa de seu Diretor, Gilmar Aureliano de Lima.

A conduta atacada consistia na utilização do programa social desenvolvido pela FAC para distribuição de cheques às famílias, supostamente de baixa renda, a pretexto de implementar programa social de combate e erradicação da pobreza no

Estado da Paraíba, bem como o uso promocional do referido programa na campanha do candidato reeleito. O montante de beneficiados, no ano de 2006, segundo o Tribunal de Contas do Estado, chegou a 35.000 (trinta e cinco mil), envolvendo a quantia de R\$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais).

Em 30.07.2007, o TRE/PB julgou procedente a AIJE por uso de programa social em proveito do Governador candidato à reeleição, ausência de lei específica e sem execução orçamentária em ano anterior às eleições, com relação à distribuição dos cheques, e abuso de poder político e econômico com potencialidade para desequilibrar o resultado das eleições. Considerou que houve infringência ao art. 73, IV e § 10 da Lei nº 9.504/97 combinado com o art. 22 da LC 64/90. Cassou os diplomas do Governador e de seu Vice, aplicou pena de multa aos investigados e decretou suas inelegibilidades, dispondo serem imediatos os efeitos quanto à cassação dos diplomas, devendo assumir o segundo colocado, ao entendimento de que não cabe a aplicação do art. 224 do Código Eleitoral em eleições decididas em 2º turno, seguindo jurisprudência do TSE.

Oportuno esclarecer que a AIJE propriamente dita, prevista nos arts. 19 e 22 da Lei Complementar nº 64/90, tem como objetivo apurar o abuso de poder econômico e político e a utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou partido político. Todavia, é também utilizada como instrumento processual para a apuração das infrações do art. 41-A, 30-A e 73, todos da Lei nº 9.504/97.

Quando usada no seu objetivo específico, a AIJE julgada após a eleição só serve para fins de inelegibilidade e como subsídio para interposição do RCED e da AIME. Entretanto, quando usada como meio processual para apuração de representações, acaso procedente, tem como efeitos específicos, as sanções previstas pelo legislador para a infração cometida. No caso em exame, a prática da conduta vedada enseja a cassação do diploma com efeito imediato, independente de ter sido proferida a sentença após a eleição.

Irresignado com a decisão do TRE/PB, especialmente com a execução imediata da sentença, Cássio Rodrigues da Cunha Lima interpôs Medida Cautelar nº

2.230 junto ao TSE, com pedido de liminar, para permanecer no cargo até o pronunciamento final do próprio TSE, alegando, ainda, que o 2º colocado não poderia assumir o cargo, visto ter ele obtido mais de 50% dos votos válidos. O TSE concedeu a liminar mantendo-o no cargo.

Foram interpostos Embargos de Declaração junto ao TRE/PB, julgados em 15.10.2007, rejeitados no mérito, mantendo-se, assim, o que havia sido decidido no acórdão anterior.

Cássio Rodrigues da Cunha Lima, Gilmar Aureliano de Lima, Diretor da Fundação Ação Comunitária – FAC, e José Lacerda Neto, Vice-Governador, admitido na AIJE como assistente, interpuseram recurso ordinário junto ao TSE alegando, no mérito, entre outras coisas, a inexistência da prática de conduta vedada e abuso de poder político e econômico, existência de fundamento legal e orçamentário para amparar o Programa Assistencial desenvolvido pela FAC e o equívoco da decisão do TRE/PB em dar posse ao segundo colocado, pois deveria ser aplicado o art. 224 do Código Eleitoral.

No julgamento realizado em 20.11.2008 (RO nº 1.497/PB), o TSE decidiu, por unanimidade, que houve: utilização de recursos públicos, mediante distribuição de cheques, com vistas à obtenção de benefícios eleitorais, sem previsão legal e orçamentária e sem critérios objetivos para escolha dos beneficiários, tendo havido concessão de benefícios de valores elevados a diversas pessoas cujo estado de carência não foi comprovado; uso promocional do Programa Social da FAC, com elevação de gastos por sua execução às vésperas do período eleitoral; a potencialidade da conduta para influir no resultado do pleito; e probabilidade de comprometimento da normalidade e equilíbrio da disputa.

No que diz respeito à aplicação do art. 224 do Código Eleitoral, manteve a jurisprudência firmada no Respe n. 21.320, referente ao caso Flamarion Portela, em que o entendimento foi pela inaplicabilidade deste dispositivo em eleições disputadas em 2º turno. Desproveu, assim, os recursos e cassou a liminar concedida anteriormente, determinando a posse do segundo colocado após a publicação do acórdão, independentemente de interposição de Embargos de Declaração.

Dessa decisão foram interpostos sete Embargos de Declaração, dos quais três solicitando a aplicação do art. 224 do Código Eleitoral: o do Vice-Governador, José Lacerda Neto, que alegou não ter sido enfrentada no acórdão embargado a questão da incidência do disposto no art. 224, em harmonia com o previsto pelo artigo 77, §§ 2º e 3º da Constituição Federal; o do Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, que requereu sua admissão ao feito como assistente, vez que seu candidato tinha obtido a terceira maior votação no 1º turno, e, também, a aplicação do mesmo dispositivo do Código Eleitoral, como forma de prestigiar o princípio da soberania popular, realizando-se novas eleições; ainda o do próprio Partido Comunista Brasileiro – PCB, autor da Representação, e ora embargante, que requereu novas eleições com base na mesma norma e no art. 1º da Constituição do Brasil.

O Relator, Ministro Eros Grau, conheceu apenas os embargos oferecidos por Cássio Rodrigues da Cunha Lima, José Lacerda Neto, Gilmar Aureliano de Lima, PSDB e DEM, mas negou provimento a todos. Foi acompanhado pelo Ministro Joaquim Barbosa. Após, o Ministro Arnaldo Versiani pediu vista.

Do voto-vista do Ministro Arnaldo Versiani ressalta-se sua análise acerca da aplicação ou não do art. 224 do Código Eleitoral no caso em questão, fazendo importantes questionamentos à jurisprudência até então firmada no TSE no sentido da não aplicação do dispositivo em eleições disputadas em segundo turno, bem como quanto ao cabimento do previsto no art. 81 da Constituição Federal.

Manifestou-se o Ministro pelo não cabimento da aplicação do art. 224, mas não pelo fato de a eleição ter sido decidida em 2º turno e sim por entender cabível a aplicação do art. 81 da CF/88.

Ressaltou a controvérsia acerca da aplicação do dispositivo constitucional a causas eleitorais e mostrou os posicionamentos diferentes adotados pelo TSE: a) No MS nº 3.427, em 2006, o Tribunal decidiu que a eleição indireta, prevista nos artigos 80 e 81 da CF/88, pressupõe vacâncias por causas não eleitorais, tais como falecimento, renúncia etc.; b) no MS nº 3.649, em 2007, o mesmo Tribunal decidiu que em caso de vacância dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, por causa eleitoral, não se aplicava obrigatoriamente o art. 81 da Constituição Federal, em função da

autonomia dos municípios; c) no Agravo Regimental da Medida Cautelar nº 2.303, em 2008, o Tribunal julgou que o art. 81, § 1º, da CF/88, que prevê eleições indiretas em caso de vacância no segundo biênio, aplica-se, por simetria, aos Estados e Municípios, independentemente da causa da vacância, eleitoral ou não eleitoral.

Citou, ainda, posicionamentos divergentes do Tribunal quanto à aplicação do art. 224 do CE em eleições disputadas em 2º turno: a) nos Embargos de Declaração do Respe nº 21.320, decidiu que o dispositivo não se aplica e deu posse ao segundo colocado; b) em 2006, no Agravo Regimental no MS nº 3.427, referente às eleições no Município de Campos dos Goytacazes, determinou a realização de novas eleições, entendendo que a nulidade dos votos teria contaminado a eleição no segundo turno.

O Ministro Arnaldo Versiani inovou, argumentando que o art. 81 da CF/88, ao prever eleição em caso de vacância de cargos, quer seja direta ou indireta, não exige a declaração de nulidade de mais da metade dos votos. Essa exigência, segundo ele, é do art. 224 do Código Eleitoral, mas, adverte, não se pode interpretar norma constitucional a partir de norma legal e, sim, da forma inversa.

Defendeu, então, a aplicação irrestrita do art. 81 da Constituição Federal, de forma que se a vacância ocorresse no primeiro biênio, as eleições seriam diretas, independentemente do percentual de votos anulados ou, se no segundo biênio, as eleições seriam indiretas. Como no caso sob julgamento, a vacância dar-se-ia no segundo biênio, a eleição deveria ser indireta. Finalmente, concluiu que o art. 224 só se aplicaria às hipóteses de nulidade de votação durante a fase do registro das candidaturas, quer seja por votos dados a candidato inelegível ou não registrado.

O Ministro Marcelo Ribeiro, por sua vez, fez uma ressalva de que embora a jurisprudência firmada recentemente tenha sido pela aplicação do art. 81, § 1º, da Constituição, em caso de vacância no segundo biênio, com a conseqüente determinação de realização de eleições indiretas, a Corte nunca levou em consideração o *caput* do dispositivo. Isso porque, segundo ele, o motivo determinante para a aplicação do § 1º do art. 81 foi o aumento da necessidade de realização de pleitos suplementares, decorrentes de anulação de eleições. A Corte

buscou evitar a realização de novas eleições em datas próximas à da eleição regular, mas nunca cogitou realizar novas eleições sem que houvesse o comprometimento de mais da metade dos votos.

Reconheceu, porém, que é problemática a interpretação de que o art. 81 da CF/88 é aplicável aos casos de vacância por causa eleitoral, pois o TSE, partindo desse entendimento, tem aplicado o seu parágrafo primeiro na hipótese de vacância no segundo biênio, mas não o *caput*, que estabelece eleição direta, quando esta ocorre no primeiro biênio.

Admitiu até que, em nome da lógica, seria possível interpretar que o dispositivo constitucional não se aplica a causas eleitorais, mas entendeu que não poder-se-ia chegar ao extremo de fazer novas eleições, todas as vezes que a vacância ocorrer no primeiro biênio, independentemente do percentual de votos anulados. Ao final, discordou do voto do Ministro Arnaldo Versiani, acompanhando o Relator.

Instado a pronunciar-se quanto à questão da aplicação do art. 224 em segundo turno, manifestou posição de que se houve segundo turno foi porque nenhum candidato alcançou a maioria absoluta no primeiro. Então, se os votos são nulos por abuso de poder ou por qualquer outro motivo, já o são no primeiro turno, de forma que ter-se-ia de verificar na votação ocorrida neste se, excluídos os votos de quem deu causa à anulação dos votos, algum outro candidato teria alcançado a maioria absoluta. No caso em exame, entendeu que o segundo colocado teria tido maioria absoluta, daí porque acompanhava o Relator, que manteve a posição de dar posse ao segundo colocado, e entendeu, ainda, não ser cabível a aplicação do art. 224 do Código Eleitoral.

Após intenso debate, no qual se discutiu que a questão da aplicação do art. 81 da CF/88 não tinha sido suscitada nos Embargos de Declaração, não podendo, portanto, ser discutida de ofício, o Ministro Carlos Ayres Brito também manifestou entendimento pela não aplicação do art. 224 ao caso, vez que nenhum candidato havia obtido mais de 50% dos votos no primeiro turno e este dispositivo requer a

nulidade de mais de 50% dos votos para realização de novas eleições. Por 5 votos a 2, foi mantida a decisão de dar posse ao segundo colocado.

A corrente jurisprudencial vencedora, portanto, foi a que entende que só se realizam novas eleições, em observância ao contido no art. 224 do Código Eleitoral, se o percentual de votos anulados, considerado o primeiro turno, for superior a 50%, do contrário assume o segundo colocado. Na prática, se há o segundo turno é porque nenhum candidato teve mais de 50% dos votos válidos no primeiro, daí porque entende a Colenda Corte que o dispositivo não se aplica em eleições disputadas em segundo turno. Configurada, porém, a hipótese da necessidade de realização de novas eleições e, tendo ocorrido a vacância no segundo biênio, é que se entra na discussão se as eleições são diretas ou indiretas. As indiretas, tal como previsto no artigo 81, § 1º, da Constituição Federal. Essa discussão, porém, não foi admitida no caso em exame, pois não era matéria dos Embargos de Declaração, mas somente a questão da aplicação ou não do art. 224 do Código Eleitoral.

2.4 A cassação de mandato do Governador do Maranhão, Jackson Kepler Lago

Nas eleições de 2006, Jackson Kepler Lago e Luiz Carlos Porto foram eleitos, em segundo turno, para os cargos de Governador e Vice-Governador do Estado do Maranhão, respectivamente.

A Coligação “Maranhão A Força do Povo”, formada pelos partidos PFL, PMDB, PTB e PV, ajuizou Recurso Contra Expedição de Diploma em desfavor dos eleitos, com fundamento no inciso IV do art. 262 do Código Eleitoral, relacionando 11 fatos caracterizadores de abuso de poder político e econômico, conduta vedada e captação ilícita de sufrágio.

O TSE, em 03.03.2009, por maioria, reconheceu como abuso de poder político e econômico, bem como conduta vedada, a divulgação e assinatura de convênios celebrados entre o Governo do Estado do Maranhão e o Município de Codó, durante

comício, com a presença do então Governador, José Reinaldo, e do candidato Jackson Kepler Lago. A prática de conduta vedada também foi verificada pela participação do candidato em reunião de projeto a ser implementado pelo Governo do Estado, com uso de material institucional. Tais práticas foram consideradas como dotadas de potencialidade para interferir no resultado do pleito.

A captação ilícita de sufrágio ficou consubstanciada: nas prisões em flagrante de correligionários do candidato no dia do pleito, por compra de votos, com apreensão de dinheiro e santinhos do candidato, não sendo considerada necessária a sua participação direta para configuração do ilícito; na cooptação de apoio de liderança política, mediante oferecimento de cargo no Governo e entrega de dinheiro para compra de votos; e, na celebração de convênio entre Associação e Secretaria de Saúde do Estado, com desvio de recursos para compra de votos.

Cabe ressaltar, que mais uma vez veio a lume, a questão da aplicação ou não do art. 81, § 1º, da CF/88, desta feita trazida pelo voto do Ministro Felix Fischer, considerando que a vacância estava ocorrendo no segundo biênio.

Sustentou o Ministro que a questão poderia ser trazida ao debate, diferentemente do caso Cássio Rodrigues da Cunha Lima, posto que a Corte ainda estava julgando o mérito da ação.

Questionou o entendimento firmado pelo TSE, ao fazer a compatibilização do art. 224 do Código Eleitoral com a redação do art. 81, § 1º, da CF/88, de que primeiro ter-se-ia que verificar se mais de 50% dos votos válidos foram nulos, para, só assim, chegar-se à necessidade de novas eleições e decidir se seriam diretas ou indiretas.

Argumentou que o dispositivo constitucional determina a realização de eleição indireta, em caso de vacância no segundo biênio, e não faz qualquer ressalva ou abre qualquer espaço para regulamentação infraconstitucional, como seria o caso do art. 224 do CE. Este, ponderou ele, prevê eleição direta, vez que a nova eleição deverá ser realizada por órgão da Justiça Eleitoral e não pelo Poder Legislativo. O art. 81, § 1º, da CF/88, por seu turno, prevê eleição indireta, a ser realizada pelo

Congresso Nacional. Portanto, segundo ele, não é possível que o art. 224 viabilize eleição direta ou posse do segundo colocado, no último biênio, pois estaria violando o preceito constitucional.

Manifestou, em conclusão, o entendimento de que o art. 224 do CE somente é aplicável na hipótese de a decisão de nulidade de mais da metade dos votos ser executada no primeiro biênio, o que seria compatível com o *caput* do art. 81 da CF/88. Votou pela realização de eleições indiretas, porém, ficou vencido.

Curiosamente, o Ministro Arnaldo Versiani, que defendera veementemente a aplicação do dispositivo constitucional na cassação do Governador do Estado da Paraíba, acompanhou a maioria votando pela diplomação da segunda colocada, apenas ressaltando seu ponto de vista e entendendo que cabe ao Supremo Tribunal Federal – STF decidir na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 155, interposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, cuja relatoria é do Ministro Ricardo Lewandowski, sobre duas questões: se o art. 81, *caput* e § 1º, se aplica às decisões de natureza eleitoral, ou não; e, se aplicável, se somente o seria na hipótese do art. 224 do CE, em que são nulos mais de 50% dos votos válidos.

Ao final, por maioria, a Colenda Corte proveu o recurso e determinou a cassação dos diplomas dos eleitos e a diplomação dos segundos colocados, seguindo a jurisprudência assentada nas cassações de diploma de Flamarion Portela e Cássio Cunha Lima, ao entendimento da não aplicação do art. 224 do Código Eleitoral nas eleições disputadas em segundo turno, deixando assente que a execução do julgado dar-se-ia com o julgamento de eventuais Embargos de Declaração.

Foram interpostos embargos pelos cassados, pela Coligação “Frente de Libertação do Maranhão” (PDT/PPS/PAN) e por João Melo e Sousa Bentivi. Este último, candidato derrotado ao cargo de Governador pelo Partido da Reedificação da Ordem Nacional – PRONA. Porém, em julgamento de 16.04.2009, todos foram rejeitados, com a determinação da imediata execução do julgado, independentemente de publicação.

2.5 A cassação de mandato do Governador do Estado do Tocantins, Marcelo de Carvalho Miranda

Em 2006, Marcelo de Carvalho Miranda e Paulo Sidnei Antunes foram reeleitos, em primeiro turno, para os cargos de Governador e Vice-Governador, respectivamente, do Estado do Tocantins. José Wilson Siqueira Campos, Ronaldo Nogueira Pereira, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e a Coligação “União do Tocantins” interpuseram Recurso Contra Expedição de Diploma em desfavor dos eleitos, com fundamento em abuso de poder de autoridade, utilização indevida dos meios de comunicação e captação ilícita de sufrágio (arts. 262, IV, 222 e 237 do Código Eleitoral e art. 41-A da Lei nº 9.504/97), relacionando 22 fatos caracterizadores das condutas imputadas e pedindo, ao final, a cassação dos diplomas dos recorridos e a declaração de suas inelegibilidades por três anos.

O TSE, em julgamento realizado em 25.06.2009, cujo Relator foi o Ministro Felix Fischer, reconheceu a existência de abuso de poder político e econômico, caracterizado por: a) doação de milhares de lotes de terra; b) 1.447 nomeações para cargos comissionados, com desvio de finalidade, pois as atribuições não eram de direção, chefia e assessoramento, em período vedado; e, c) concessão de bens e serviços sem execução orçamentária no ano anterior (fotos, alimentos, cestas básicas, etc.) em 16 municípios e até 29/07/2006.

Quanto ao mérito, a decisão foi unânime, acatando a Colenda Corte o pedido e deliberando pela realização de novas eleições, considerando que a eleição foi decidida no primeiro turno e que o percentual de votos anulados ultrapassou os 50% dos votos válidos (os recorridos obtiveram 51,49% dos votos). Porém, houve discordância quanto à forma da eleição: direta ou indireta.

O Ministro Felix Fischer votou pela eleição direta, justificando que embora tivesse posicionado-se em julgamento anterior pela eleição indireta, ao entendimento de a cassação do diploma do chefe do Poder Executivo, no segundo biênio, dá ensejo à aplicação do art. 81, § 1º, da CF/88, a maioria tinha posicionado-

se no sentido de que o dispositivo não se aplicaria às hipóteses de cassação de diploma ou mandato. Caberia, então, segundo ele, considerando que os recorridos obtiveram 51,49%, aplicar o previsto no art. 224 do Código Eleitoral e determinar a eleição direta. Esta forma de eleição seria de caráter mais democrático. Ressaltou, finalmente, que o art. 81, § 1º, da CF/88 foi afastado nos casos da Paraíba e do Maranhão.

O Ministro Arnaldo Versiani esclareceu que naqueles casos foi dado posse ao segundo colocado porque a eleição havia ocorrido no segundo turno. Desse modo, nenhum candidato tinha obtido mais de 50% dos votos no primeiro turno. Então, as eleições não tinham sido consideradas inválidas, daí porque não havia sido aplicado o art. 81, § 1º. Votou, então, pela eleição indireta.

O Ministro Carlos Ayres Brito também defendeu a eleição direta. Primeiro, por ser mais democrática. Segundo, porque a eleição indireta acaba premiando o cassado, vez que normalmente controla os parlamentos.

Ao final, por 5 votos a 2, prevaleceu a eleição indireta, tendo a Corte determinado a execução do julgado após o julgamento de eventuais Embargos de Declaração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A soberania popular está na base da democracia brasileira, razão porque foi incluída no parágrafo único do art. 1º da Constituição vigente, sendo exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto.

Após anos de ditadura militar, procurou o constituinte de 1988 dar a maior amplitude possível à participação popular na escolha dos seus representantes no poder, garantindo, inclusive, formas de participação direta através do plebiscito, referendo e iniciativa popular. É a soberania popular, portanto, que confere legitimidade ao exercício do poder estatal, mas essa legitimidade só é alcançada através da livre escolha feita pelos eleitores nas urnas, sem qualquer interferência do poder político ou econômico ou uso de práticas que possam influenciar na sua vontade.

A Justiça Eleitoral, por outro lado, possui as funções administrativa, jurisdicional, normativa e consultiva. No exercício da função administrativa cabe-lhe preparar, organizar e administrar todo processo eleitoral. Na função jurisdicional, resolver os conflitos intersubjetivos a ela submetidos, em matéria eleitoral, aplicando o Direito ao caso concreto. Na função normativa, promover a operacionalização do Direito Eleitoral, assegurando a organização e exercício dos direitos políticos e, em especial, as normas das eleições, através de resoluções que têm força de Lei. Finalmente, na função consultiva, deve responder às consultas que lhe forem formuladas, em matéria eleitoral, por autoridade pública ou partido político, tal como previsto nos artigos 23 e 30 do Código Eleitoral.

É no exercício da sua função jurisdicional que as decisões da Justiça Eleitoral podem entrar em aparente conflito com o princípio da soberania popular. Com efeito, tem se intensificado nos últimos anos o número de demandas levadas ao crivo da Justiça Eleitoral tendentes a mudar o resultado das urnas, mediante a anulação dos votos conferidos pelos eleitores.

O estudo demonstrou que, à exceção do Recurso Contra Expedição de Diploma, em todas as ações eleitorais a decisão de procedência tem efeitos imediatos, bem como que o TSE admite atualmente a aplicação do art. 224 do Código Eleitoral em todas elas, de forma que se o percentual de votos anulados for superior a 50% dos votos válidos são realizadas novas eleições, diretas, e, se inferior, assume o segundo colocado.

Seria previsível, portanto, a realização de novas eleições diretas sempre que o percentual acima fosse atingido. Porém, não é o que tem acontecido, como visto nos casos examinados, pois o mencionado dispositivo vem sendo aplicado em correlação com o art. 81 da Constituição vigente, ao entendimento do TSE de que este é aplicável seja a vacância por causa eleitoral ou não eleitoral, cabendo a verificação se esta se deu no primeiro ou no segundo biênio.

Ocorre que, mesmo tendo a sentença de procedência efeitos imediatos em praticamente todas as ações eleitorais, os candidatos cassados têm conseguido permanecer no cargo até o pronunciamento final do TSE, através do uso de Medidas Cautelares ou de Mandado de Segurança com pedido de liminar. O mesmo acontece no âmbito do Recurso Contra a Expedição de Diploma, posto que está expressamente previsto no art. 216 do Código Eleitoral.

Considerando o longo tempo de tramitação das ações, na maioria dos casos, o pronunciamento final do TSE só tem acontecido no segundo biênio do mandato do candidato cujo diploma ou mandato foi cassado.

Em suas decisões, o TSE tem verificado se houve o percentual de mais de 50% dos votos anulados, para então definir se é o caso de novas eleições, ou se determina a diplomação do segundo colocado, quando o percentual for inferior a 50%.

Ocorre que na hipótese de constatação da necessidade de novas eleições, considerando que a maioria das decisões são tomadas no segundo biênio dos mandatos, a Colenda Corte tem aplicado o art. 81, § 1º, da Constituição vigente, realizando eleições indiretas.

A aplicação do art. 81 da Constituição, porém, tem sido feita de forma incompleta. Se há o entendimento de que ele é aplicável às hipóteses de vacância por causa eleitoral, e considerando a supremacia das normas constitucionais, o *caput* do dispositivo também tem que ser observado, por uma coerência lógica de interpretação, de forma que se a vacância ocorrer no primeiro biênio, deveria haver eleições diretas sempre.

Se por um lado é legítima a preocupação do TSE com a realização de novas eleições em ano de eleições regulares, por outro, não se pode olvidar o princípio da soberania popular por uma interpretação de ordem eminentemente prática.

Ressalte-se, ainda, o entendimento do TSE de que o art. 224 não se aplica em eleições decididas em segundo turno, devendo assumir o segundo colocado, ao entendimento de que nesta hipótese não se exige maioria absoluta.

Os entendimentos firmados pelo TSE levam a algumas situações: a) se a eleição é decidida em segundo turno, a cassação do diploma do vencedor, seja no primeiro ou no segundo biênio, leva à determinação de posse do segundo colocado, vez que não aplicável o artigo 224 do Código Eleitoral; b) se a eleição é decidida em primeiro turno, seja porque o vencedor obteve mais de 50% dos votos válidos, seja porque foi realizada em municípios com menos de 200 mil eleitores, onde não se realiza segundo turno, mas a cassação se dá no segundo biênio, as eleições são indiretas.

Novas eleições na modalidade direta, observa-se, só vêm sendo determinadas pelo TSE quando o candidato obteve mais de 50% dos votos válidos, que foram anulados, e a cassação do diploma ou mandato verifica-se no primeiro biênio do mandato.

A soberania popular, portanto, não vem sendo respeitada. Urge que o Supremo Tribunal Federal – STF pronuncie-se na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, em curso na Excelsa Corte, dando a dimensão exata da aplicação do art. 81 da Constituição Federal, numa interpretação sistemática deste

dispositivo em correlação com o parágrafo único do art. 1º e com o *caput* do art. 14 da norma ápice.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Núbia Maria Garcia. **Introdução à metodologia do trabalho acadêmico**. 4. ed. Fortaleza: Nacional, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE Nº 21320**. Embargos de declaração no recurso especial eleitoral processado como ordinário. Disponível em <http://www.tse.gov.br> . Acesso em 07 abr. 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RCED Nº 671**. Governador. Conduta vedada a agente público e abuso do poder político e econômico. Potencialidade da conduta. Influência no resultado das eleições. Captação ilícita de sufrágio. É desnecessário que tenha influência no resultado do pleito. Não aplicação do disposto no artigo 224 do Código Eleitoral. Eleições disputadas em segundo turno. Cassação dos diplomas do governador e de seu vice. Preliminares. Necessidade de prova pré-constituída, inexistência de causa de pedir, ausência de tipicidade das condutas, produção de provas após alegações finais, pedido de oitiva de testemunha, perícia e degravação de mídia DVD, desentranhamento de documentos. Recurso provido. Disponível em <http://www.tse.gov.br> . Acesso em 02 jun. 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RO Nº 510**. Ação de impugnação de mandato eletivo. Abuso de poder. Eleições de 1998. Governador e vice-governador. Disponível em <http://www.tse.gov.br> . Acesso em 19 jun. 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RO Nº 1497**. Recurso ordinário. Eleições 2006. Ação de investigação judicial eleitoral. Governador e vice-governador. Conduta vedada a agente público e abuso de poder político com conteúdo econômico. Potencialidade da conduta. Influência no resultado das eleições. Eleições disputadas em segundo turno. Não aplicação do disposto no artigo 224 do CE. Mantida a cassação dos diplomas do governador e de seu vice. Preliminares. Recurso cabível, tempestividade, juntada de documentos, vício em laudo pericial, suspeição de procurador regional eleitoral, tempo e ordem de sustentação oral, ilegitimidade de parte. Recursos a que se nega provimento. Disponível em <http://www.tse.gov.br> . Acesso em 26 jun. 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RCED Nº 698**. Recurso contra expedição de diploma. Eleições 2006. Captação ilícita de sufrágio. Abuso de poder político e econômico. Uso indevido dos meios de comunicação. Disponível em <http://www.tse.gov.br> . Acesso em 12 ago. 2009.

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Preleções de direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **Eleições**. Abuso de poder. Instrumentos processuais eleitorais. Brasília: OAB, 2006.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERREIRA FILHO, Roberval Rocha. **Principais Julgamentos**. Tribunal Superior Eleitoral. Ementário dos informativos TSE nº 1 a 40, ano X. Salvador: JusPodivm, 2009.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

MESQUITA, Teobaldo Campos. **Manual de elaboração e apresentação de monografias nos cursos de especialização da UVA**. 2. ed. Sobral: UVA, 2007.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 8. ed. Niterói: Impetus, 2008.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ. **Manual de legislação eleitoral e partidária**. Eleições 2008. Atualizado e anotado. 7. ed. Fortaleza: TRE-CE, 2008.