



Íntegra

Efeitos da decisão de procedência da ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) prevista no art. 22 da Lei Complementar n. 64/1990

Por: Fábio Mendes dos Santos

1 INTRODUÇÃO

Antes de adentrar no tema, torna-se imprescindível deixar claro que o rito da ação sob análise é adotado para a apuração de diversas práticas lesivas ao processo eleitoral, o que permite identificar a existência de alguns tipos de AIJE, tais quais: aquele destinado à apuração da prática de captação ilícita de sufrágio, previsto no art. 41-A da Lei 9.504/1997; aquele destinado à apuração das condutas vedadas, previsto no art. 73 da Lei 9.504/1997; aquele destinado à apuração da arrecadação e do gasto ilícito de recursos para fins eleitorais, previsto no art. 30-A da Lei 9.504/1997; e, por fim, aquele destinado à apuração da prática de abuso de poder, previsto nos arts. 19 e 22 da Lei Complementar n. 64/1990 e no art. 1º, inciso I, "d", da mesma lei.

A semelhança entre esses processos diz respeito, como já mencionado, tão-somente ao rito, pois os efeitos provocados pelo julgamento procedente variam conforme o enquadramento em um dos tipos de AIJE acima referidos.

Assim, o presente artigo voltou-se exclusivamente à análise da ação de investigação judicial eleitoral fundamentada na prática de abuso de poder, nos moldes do art. 1º, inciso I, "d", da Lei Complementar n. 64/1990, e dos arts. 19 e 22 da mesma lei, da qual pode resultar a declaração de inelegibilidade do candidato para as eleições que se realizarem nos três anos subsequentes à eleição em que a prática abusiva ocorreu e, dependendo do caso, a cassação do registro de candidatura do postulante ao mandato eletivo.

2 AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL: CONCEITO, PREVISÃO LEGAL E BEM JURÍDICO TUTELADO

A investigação judicial eleitoral é um procedimento judicial, previsto no art. 22 da Lei Complementar n. 64/1990, que tem por objetivo a apuração e a coibição da prática de abuso de poder, conduta nociva à legitimidade e à normalidade das eleições, com potencialidade para influenciar o resultado das urnas.

De acordo com Ramayana (2007, p. 330), "trata-se de uma ação que visa a combater os abusos de poder econômico e/ou político, praticados por candidatos, cabos-eleitorais, simpatizantes e pessoas em geral, desde que exista um nexo de causalidade entre as condutas e a ilicitude eleitoral".

Cerello (2002), por sua vez, explica que "a ação de investigação judicial eleitoral é um importante e eficaz instrumento destinado à repressão do abuso do poder econômico e político nas eleições, a fim de que seja garantida a sua legitimidade, consistente na supremacia da vontade popular nos pleitos".

Segundo Francisco (2002, p. 4), "[...] a concretização do direito de acesso às funções públicas está condicionado à realização de eleições legítimas e normais, entendidas estas as que não sofrerem a influência do poder econômico nem do poder político [...]".

Dessa forma, a ação de investigação judicial eleitoral tutela a legitimidade e a normalidade das eleições contra a nefasta influência do abuso de poder sobre a manifestação da vontade popular nas urnas.

3 COMPETÊNCIA

A competência para o julgamento da ação de investigação judicial eleitoral varia de acordo com os cargos em disputa na eleição, nos termos do art. 22, caput, e do

art. 24 da Lei Complementar n. 64/1990, equiparando-se à competência para a expedição do diploma do candidato eleito.

É do juiz eleitoral a competência quando se tratar de eleições municipais (vereador e prefeito); é do Tribunal Regional Eleitoral da unidade da Federação em que o candidato concorre ao mandato eletivo a competência, sob a relatoria de seu corregedor regional, quando se tratar de eleições gerais (governador, deputado estadual, deputado federal e senador); e é do Tribunal Superior Eleitoral, sob a relatoria de seu corregedor-geral, a competência quando se tratar de eleições presidenciais.

De todos os casos arrolados acima, o juiz eleitoral é o único que instruirá e julgará o processo de forma monocrática. Nos demais, os corregedores exercerão a função de relator (art. 22, I, da Lei Complementar n. 64/1990) e instruirão o processo, mas este será julgado pelo colegiado (art. 22, XII, da Lei Complementar n. 64/1990).

Para Ramayana (2007, p. 340), “não cabem, nesse procedimento investigatório, alegações sobre foro privilegiado, assegurado na Constituição Federal”. Segundo Garcia (2006, p. 141), “a competência não é fixada em harmonia com a função exercida pelo investigado, mas em consonância com a natureza dos cargos em disputa”.

Por fim, também de acordo com Ramayana (2007, p. 340), sendo os investigados, processados pela prática conjunta de conduta abusiva, candidatos a mandatos diferentes, os autos devem ser remetidos à instância mais elevada. Por exemplo, havendo a prática conjunta de abuso de poder por parte de candidato a presidente da República e de candidato a deputado federal, o Tribunal Superior Eleitoral será competente para o julgamento do processo.

4 MOMENTO PARA A PROPOSITURA (TERMOS INICIAL E FINAL)

A Lei Complementar n. 64/1990 não fixou momento para o ajuizamento da ação de investigação judicial eleitoral. Coube, assim, à doutrina tentar estabelecer os termos inicial e final para o manejo da ação em foco.

Em relação ao dies a quo para a propositura da investigação, ensina Niess (2000, p. 226) que “poderá ela ser manejada desde o registro das candidaturas, porque somente a partir daí é possível cogitar os efeitos os atos no resultado do pleito”.

Por outro lado, o mesmo autor (NIESS, 2000, p. 226) esclarece que podem ser invocados fatos ocorridos antes mesmo das convenções partidárias, caso adquiram relevância intolerável no plano da isonomia norteadora da disputa eleitoral que se aproxima. Para Garcia (2006, p. 238), “em havendo conotação eleitoral na prática abusiva, mas sendo esta desvinculada de um procedimento eletivo determinado, incabível seria a deflagração da investigação judicial eleitoral”.

Segundo Costa (2008, p. 366), “a jurisdição eleitoral [...] se inicia com o registro de candidato, terminando com a diplomação. Desse modo, o pedido de registro de candidato [...] é o dies a quo para a propositura da ação de investigação judicial eleitoral”.

Assim, o termo inicial para o ajuizamento da investigação é data limite para o pedido de registro de candidatura, definida no art. 11, caput, da Lei 9.504/1997, porém se admite que sejam invocadas, no bojo do processo, condutas abusivas praticadas antes da data mencionada, desde que realizadas para macular o pleito e para favorecer algum candidato.

Quanto ao dies ad quem, para Ramayana (2007, p. 353), Costa (2008, p. 366), Niess (2000, p. 228) e Garcia (2006, p. 140), é a data da diplomação.

Como esclarece Costa (2008, p. 366), “[...] a própria jurisdição eleitoral se esgota quando da diplomação dos eleitos, estendendo-se apenas em três hipóteses: com a interposição da ação de impugnação de mandato eletivo (AIME), do recurso contra a diplomação (RCED) e da ação rescisória.”

Nesse sentido é o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral:

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL. PRAZO PARA A PROPOSITURA. AÇÃO PROPOSTA APÓS A DIPLOMAÇÃO DO CANDIDATO ELEITO. DECADÊNCIA CONSUMADA. EXTINÇÃO DO PROCESSO.

A ação de investigação judicial do art. 22 da Lei Complementar n. 64/90 pode ser ajuizada até a data da diplomação.

Proposta a ação de investigação judicial após a diplomação dos eleitos, o processo deve ser extinto, em razão da decadência. [TSE, Representação n. 628.]

Dessa forma, pode a ação de investigação judicial eleitoral ser manejada no período compreendido entre o registro de candidatura e a data da diplomação, sob pena de decadência.

5 EFEITOS DA DECISÃO DE PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL

Os efeitos da decisão de procedência da ação de investigação judicial eleitoral dependem do momento (antes da data da eleição, entre esta e a diplomação e após a diplomação) em que é prolatada, de acordo com o que dispõe o art. 22, incisos XIV e XV, da Lei Complementar n. 64/1990, bem como do seu trânsito em julgado, conforme ordena o art. 15 da referida lei.

Nesse norte, caso a decisão tenha sido proferida antes da eleição, será decretada a inelegibilidade dos investigados para o pleito em curso e para os que se realizarem nos três anos subsequentes, além do cancelamento do registro do candidato beneficiado, situação que o retira da disputa eleitoral que se avizinha.

Sendo a decisão proferida após a eleição, mas antes da diplomação, decreta-se, da mesma forma, a inelegibilidade dos investigados para o pleito em curso e para os três anos subsequentes, porém, dessa vez, como não há mais como retirar o candidato beneficiado da disputa, pois esta já se consumou, será impedida a diplomação do postulante eleito.

Por fim, caso a decisão seja prolatada após a diplomação, o candidato sofrerá, igualmente, a sanção de inelegibilidade para a eleição encerrada e para o triênio futuro, bem como – diante da impossibilidade, por via investigatória, de destituição do diploma expedido – se remeterão cópias do processo ao Ministério Público Eleitoral para o ajuizamento, no prazo legal, de RCED ou AIME, a fim de afastar o eleito do cargo.

Esclareça-se, outrossim, que, em todas as hipóteses, a sanção de inelegibilidade por três anos têm início na data da eleição em que o ato abusivo se realizou, conforme entendimento pacificado pelo Tribunal Superior Eleitoral na Súmula n. 19, que prescreve: “[...] o prazo de inelegibilidade de três anos, por abuso de poder econômico ou político, é contado a partir da data da eleição em que se verificou (art. 22, XIV, da LC n. 64, de 18.5.1990)”.

No que concerne à hipótese de a decisão ser prolatada após a diplomação, existem algumas polêmicas no meio doutrinário quanto à efetividade da ação em tela.

Nesse sentido, Soares (2008, p. 65) esclarece:

a crítica da doutrina aos dispositivos contidos nos incisos XIV e XV do art. 22 da LC n. 64/1990, revela toda a sua insidiosa farsa legislativa. Trata-se, na verdade, de uma aposta na ineficácia da norma, mais um estímulo à impunidade. Exige a lei, após um autêntico processo de conhecimento, a propositura de outra ação judicial, a fim de que se possa obter algum resultado prático.

Em vez de se prever – na legislação atinente – a possibilidade de cassação do diploma concedido ao candidato eleito e beneficiado pelo abuso de poder na decisão de procedência da investigação judicial eleitoral proferida após a diplomação, o ordenamento jurídico impõe a propositura de nova ação para referido fim, na qual será, novamente, oportunizada a possibilidade de defesa e, por conseguinte, de rediscussão de todo o mérito da questão já analisada.

De acordo com Costa (2008, p. 383), a não previsão de que a inelegibilidade decretada após a diplomação sirva para a perda da eficácia do diploma concedido ao investigado eleito, obriga, para tanto, ao ingresso de nova ação, fruto de uma opção política do legislador, cuja consequência foi transformar em inócua a utilidade da AIJE.

O mais absurdo dessa situação é que, embora já tenha sido reconhecida a prática abusiva no procedimento investigatório, se corre o risco de, quando do julgamento da nova ação proposta, uma outra interpretação considerar o ato abusivo inexistente, ou sem potencialidade, em verdadeiro conflito decisório.

Nesse caso, forçoso reconhecer a inutilidade prática da investigação judicial eleitoral concluída, já que a sanção de inelegibilidade eventualmente aplicada, único efeito produzido pelo julgamento realizado após a diplomação, se destina, unicamente, aos três anos subsequentes à data da eleição em que o ato de abuso

ocorreu, o que não impede, por exemplo, a reeleição do candidato beneficiado.

Ainda, como a decisão de procedência da ação de investigação judicial eleitoral somente produz efeitos com o trânsito em julgado, a hipótese, objeto de polêmica, prevalecerá na maioria das vezes, porquanto o julgamento do recurso, por parte dos tribunais eleitorais, em tempo hábil, antes da diplomação, é bastante improvável.

Por outro lado, também com relação ao julgamento realizado posteriormente à diplomação, a remessa de cópias da AIJE julgada procedente – nos termos do art. 22, XV, da Lei Complementar n. 64/1990 – ao Ministério Público Eleitoral para o ajuizamento de recurso contra expedição de diploma e de ação impugnatória de mandato eletivo, a fim de desconstituir a eficácia do diploma expedido, é medida, preponderantemente, inútil.

Tal inutilidade sucede porque os tribunais eleitorais têm entendido que as ações mencionadas, propostas com fulcro em decisão prolatada na ação de investigação judicial eleitoral, hão de ser ajuizadas nos seus prazos legais, a saber, quinze dias para propositura de AIME e três dias para a interposição de RCED, os quais passam a correr a partir da data da diplomação,

Ora, como a decisão definitiva da AIJE dificilmente ocorrerá nesses períodos (3 ou 15 dias após a diplomação), o Ministério Público Eleitoral fica de mãos atadas, assistindo de camarote ao escoamento do prazo para o ingresso dos procedimentos citados.

Em decisão recente, que bem exemplifica o que foi dito, o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina reconheceu, em sede de investigação judicial eleitoral, a prática de diversas espécies de abuso de poder, com potencialidade para influenciar no resultado do pleito, por parte do candidato eleito prefeito do Município de Criciúma, sem que, no entanto, disso tenha resultado qualquer efeito prático concernente à sustação da eficácia do diploma a ele concedido e, por consequência, seu afastamento do mandato:

ELEIÇÕES 2008 - RECURSO - INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL - ABUSO DO PODER ECONÔMICO E DE AUTORIDADE - USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - PEDIDO DE DESISTÊNCIA - MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA - INDEFERIMENTO - PEDIDO DE JUNTADA DE DOCUMENTOS NOVOS - POSSIBILIDADE - EXISTÊNCIA DE POTENCIALIDADE - ABRANGÊNCIA E INTENSIDADE DO ILÍCITO - DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE - IMPOSSIBILIDADE DE CASSAÇÃO DO REGISTRO DE CANDIDATURA EM FACE DA OCORRÊNCIA DAS ELEIÇÕES - PROVIMENTO PARCIAL.

[...]

3. “Em sede de ação de investigação judicial eleitoral não é necessário atribuir ao réu a prática de uma conduta ilegal, sendo suficiente, para a procedência da ação, o mero benefício eleitoral angariado com o ato abusivo, assim como a demonstração da provável influência do ilícito no resultado do pleito” (Precedente: TSE. Ac. n. 1.350, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, DJ de 20.4.2007).

Nesse sentido, provas materiais que demonstram de forma inequívoca a utilização indevida de meios de comunicação social e abuso de poder econômico, consistente num conjunto de atividades orientadas à captação de votos, com o intuito de privilegiar candidatura futura e desequilibrar as eleições, sujeitam o infrator às sanções próprias.

4. Proclamados os resultados das eleições e diplomados os candidatos recorridos, cabível a declaração de inelegibilidade ao infrator.

[...]

Diante do exposto, dou provimento parcial ao recurso para declarar a inelegibilidade do recorrido Clésio Salvaro, pelo prazo de 3 (três) anos, a contar da data da eleição em que se verificou (5.10.2008).

Deixo de aplicar a sanção de cassação do registro dos candidatos beneficiados, em razão da realização das eleições, bem como de determinar as providências do art. 22, XV, da Lei Complementar n. 64/1990, em face do decurso de prazo para a interposição das demandas ali previstas. [TRESC, Recurso Eleitoral n. 954.] [Grifo nosso.]

O candidato, assim, mesmo reconhecidamente autor de atos de abuso de poder

provocadores de inelegibilidade, manteve-se no cargo, somente lhe sendo aplicada a sanção, inócua no caso, de inelegibilidade para o triênio subsequente à data da eleição em que se verificou a conduta abusiva.

Essa estranha situação só foi possível porque o julgamento da ação de investigação judicial eleitoral se consumou após escoados os prazos para a propositura de ação de impugnação de mandato eletivo e de recurso contra a expedição de diploma. Dessa forma, em razão do esgotamento do tempo para o ajuizamento dos remédios jurídicos adequados, nada pôde fazer o MPE para afastar o candidato do mandato para o qual foi eleito.

Diferentemente da posição supraexplicada, majoritária nos tribunais eleitorais pátrios, alguns doutrinadores afirmam ser necessária a interpretação do inciso XV do art. 22 de forma a conferir maior eficácia à ação de investigação judicial eleitoral.

É o caso de Costa (2008, p. 346) e Soares (2008, p. 68). Ambos afirmam que os prazos para a propositura de recurso contra expedição de diploma e de ação de impugnação de mandato eletivo – caso fundamentados em decisão procedente da ação investigatória julgada após a diplomação – devem começar a fluir a partir da publicação dessa decisão de procedência, e não da diplomação, com o intuito de tornar eficaz e coerente o ordenamento jurídico eleitoral.

Por fim, faz-se mister esclarecer, que, se por um lado a efetividade da investigação judicial eleitoral é comprometida pelas questões supra-abordadas, por outro é latente a sua utilidade no que tange ao papel exercido como instrumento de pré-constituição de provas a embasarem futuro ajuizamento de recurso contra expedição de diploma e de ação de impugnação de mandato. Segundo Garcia (2006, p. 152), as provas produzidas em AIJE, independentemente da decisão nela proferida, podem ser utilizadas como fundamento das ações acima referidas, a título de prova emprestada.

Dessa forma, a produção de provas no bojo do processo investigatório, durante o período eleitoral, é forma bastante eficaz de recolher elementos probatórios aptos a instruir, em momento ulterior, ações eleitorais (RCED e AIME) que, julgadas procedentes, afastarão, de fato, o candidato, autor de conduta abusiva, do mandato para o qual foi eleito.

6 CONCLUSÃO

Ao término deste artigo, foi possível concluir que a AIJE é um dos mais importantes processos inibidores do abuso de poder nas eleições. Trata-se de procedimento que, julgado procedente, declara a inelegibilidade do candidato beneficiado pelo abuso para os três anos subsequentes à eleição em que ocorreu, bem como cassa o registro desse candidato, quando o julgamento ocorre antes da data da eleição, ou impede sua diplomação, quando o julgamento ocorre antes da diplomação, mas depois da data da eleição.

Constatou-se, porém, que, quando o julgamento da ação em tela ocorre após a data da diplomação, os seus efeitos são praticamente inócuos. Primeiro, porque a legislação não permite a desconstituição da eficácia do diploma expedido em favor de candidato em sede de ação de investigação judicial eleitoral. Segundo, porque a sanção aplicada após a diplomação é apenas a inelegibilidade para as eleições que ocorrerão no triênio seguinte, o que não impede, sequer, a reeleição do candidato.

Ainda na hipótese de julgamento após a diplomação, a legislação prevê a remessa de cópias da AIJE ao Ministério Público para a propositura de AIME ou de RCED, a fim de cassar o mandato e o diploma do candidato beneficiado pelo abuso de poder. Tal previsão torna-se inefetiva, visto que dificilmente o processo investigatório terá seu trânsito em julgado antes de esgotados os prazos para o ajuizamento das ações eleitorais supraindicadas. Dessa forma, os prazos exauram-se sem que o MPE algo possa fazer.

Apesar disso, observou-se que, como instrumento de pré-constituição probatória, a investigação judicial eleitoral é bastante eficaz no que tange a fundamentar a propositura da AIME e do RCED. As provas nela produzidas durante todo o período eleitoral, independentemente de julgamento, servem de prova emprestada a referidos processos.

Para que a ação de investigação judicial eleitoral se torne instrumento mais efetivo, é necessária a alteração da Lei Complementar n. 64/1990, com o objetivo de possibilitar que no bojo da própria AIJE, a qualquer momento em que seja julgada, possa ser determinada a desconstituição da eficácia do diploma

concedido ao candidato beneficiado pela conduta abusiva e, por conseguinte, o seu afastamento do cargo.

A sanção de inelegibilidade por três anos, a contar da data da eleição em que o abuso de poder aconteceu, também acaba por se tornar, no mais das vezes, inócua, já que não impede a reeleição do candidato. O período de inelegibilidade supra-apontado poderia ser alterado para, pelo menos, quatro anos, o que, aí sim, representaria medida razoável, capaz de inibir com maior eficiência eventuais abusos na esfera eleitoral.

Caso haja um aperfeiçoamento da legislação eleitoral, nos termos alhures descritos, a AIJE, prevista no art. 1º, inciso I, "d", da Lei Complementar n. 64/1990 e nos arts. 19 e 22 da mesma lei, se tornará capaz de proteger com maior efetividade o voto livre e consciente do eleitorado nacional, bem como a lisura e a legitimidade do processo eleitoral contra a influência do poder econômico e/ou político utilizado excessivamente.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Recurso eleitoral n. 954 (Criciúma). Relator: Juiz Samir Oséas Saad. Florianópolis, 16 de março de 2009. Disponível em: <[http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=true&docIndex=0&httpSession](http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=true&docIndex=0&httpSessionName=brsstateSJUT18506197§ionServer=SC)

Name=brsstateSJUT18506197§ionServer=SC>. Acesso em:

28 maio 2009.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Representação n. 628. Relator: Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira. Brasília, 17 de dezembro de 2002. Disponível em: <[http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=true&docIndex=0&httpSessionName=](http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=true&docIndex=0&httpSessionName=brsstateSJUT23928090§ionServer=TSE)

brsstateSJUT23928090§ionServer=TSE>. Acesso em: 28 maio 2009.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula 19. Brasília, 15 de junho de 1999. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/sumulas.htm>>. Acesso em: 28 maio 2009.

CERELLO, Anselmo. Ação de investigação judicial eleitoral. Resenha eleitoral – nova série. Florianópolis, v. 9, n. 2, jul./dez. 2002. Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br/site/institucional/publicacoes/artigos-doutrinarios-publicados-na-resenha-eleitoral/resenhas/v9-n2-juldez-2002/acao-de-investigacao-judicial-eleitoral/index.html>>. Acesso em: 28 maio 2009.

COSTA, Adriano Soares da. Instituições de Direito Eleitoral. 7. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. Dos abusos nas eleições: a tutela jurídica da legitimidade e normalidade do processo eleitoral. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

GARCIA, Emerson. Abuso de poder nas eleições: meios de coibição. 3. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

NIESS, Pedro Henrique Távora. Direitos políticos: elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais. 2. ed. rev. e atual. Bauru: Edipro, 2000.

RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral. 7. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

SOARES, Antonio Carlos Martins. Direito Eleitoral: questões controvertidas. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

* Servidor do TRESC, Bacharel em Direito.

Publicado na RESENHA ELEITORAL - Nova Série, vol. 18, 2010.

