



Íntegra

Princípio do rigor na apuração e punição do abuso do poder político e econômico (e uso abusivo dos meios de comunicação social) ou princípio da efetividade das normas de Direito Eleitoral

Por: Dieison Picin Soares Bernardi *

A análise dos princípios de Direito Eleitoral pode ser dividida em três blocos, quais sejam, princípios de Direito Material Eleitoral (eficácia do voto livre; participação; razoabilidade; soberania popular; sistema representativo; regime democrático; incluímos a propaganda eleitoral; entre outros, a legalidade e segurança jurídica), princípios jurídicos da Justiça Eleitoral (imparcialidade; impessoalidade; eficiência, legalidade; moralidade; publicidade; objetividade; razoabilidade; entre outros) e princípios jurídicos de Direito Processuais Eleitorais (contraditório; economia processual; imediação; concentração; celeridade processual; entre outros).



Enalteçemos o acréscimo de outro princípio ao referido rol.

É o princípio do rigor na apuração e punição de condutas de abuso do poder político e econômico (e do uso indevido ou abusivo dos meios de comunicação social), ou princípio da efetividade das normas eleitorais.¹

É comando basilar de Direito Eleitoral extraído, especialmente, do art. 14, § 9º, da CF.

Considerando que as peculiaridades do Direito Eleitoral o ligam de modo direto e imediato às próprias entranhas da organização política do Estado, em apurmo com a ordem constitucional vigente, tal cânon guarda identidade com o comando constitucional da efetividade das normas constitucionais (este em âmbito de Direito Constitucional, tocante à efetividade de todas as normas constitucionais, incluídas, aquelas que se referem ao Direito Eleitoral). A este se equipara, se assemelha funcional e operacionalmente. Todavia, se trata aqui de princípio erigido à condição de cânon de Direito Eleitoral.

A efetividade das normas de Direito Eleitoral deve reunir a força singular do princípio da legalidade e da segurança jurídica, cruciais no processo das eleições.

Além disso, o referido comando deve ter a função de colocar em nível, com exatidão bastante e necessária, a livre manifestação da vontade popular, a legitimação democrática e a perfeição e legalidade no início do exercício dos Poderes Legislativo e Executivo, forte no cânon sensível do sistema representativo.

Em suma, a uma norma de Direito Eleitoral deve ser atribuído um sentido interpretativo que maior eficácia lhe franque para, efetivamente, atingir a tutela dos mais importantes bens jurídicos, reunidos na legitimidade e normalidade das eleições.

Malgrado, enfatize-se, deve ser aplicado com parcimônia, respeitadas a legalidade e segurança jurídica. Em outras palavras: o que não se pode tolerar ou premiar é a efetividade do ilegal e da insegurança jurídica.

Vejamos dois exemplos de possível aplicação do referido comando.

a) Art. 22, XIV, da LC n. 64/1990

A Lei Complementar n. 64/1990, com as alterações da LC n. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), em seu art. 22, XIV, estabelece, no âmbito da AIJE, ação cível-eleitoral, que julgada procedente a representação ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou do diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar.

Decidiu o egrégio Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina ² no sentido de que há litispendência entre a AIJE e o Recurso contra a Diplomação.

Na decisão, sustentou-se que:

A reforma da sistemática processual da ação de investigação judicial eleitoral, promovida pela Lei Complementar n. 135/2010, tornou viável a cassação, a qualquer tempo, do diploma do candidato que, comprovadamente, for eleito em razão de benefícios eleitorais auferidos pelo uso abusivo do poder. Em razão disso, passou a ser juridicamente possível reconhecer a ocorrência da litispendência e da coisa julgada entre a ação de investigação judicial eleitoral e o recurso contra a expedição de diploma quando tenham por causa de pedir idênticos fatos, notadamente porque a autonomia processual das ações eleitorais até então defendida pela jurisprudência sempre teve por fundamento as distintas consequências jurídicas previstas em lei para cada uma das pretensões deduzidas em juízo, circunstância que, como dito, não subsiste mais. Nesse sentido, oportuno enfatizar que 'o ordenamento jurídico pátrio repudia a reprodução de ações entre as mesmas partes para a solução de um único litígio. Prevê soluções processuais para evitar a proliferação de causas idênticas e, ainda, a possibilidade de decisões divergentes' (STJ, RMS 27054, DJe 13.10.2009, Min. Arnaldo Esteves Lima).

Percebe-se que são notáveis e de alta relevância jurídica os fundamentos da decisão.³

Por outro lado, o colendo Tribunal Superior Eleitoral, todavia, vem entendendo de maneira diversa.

Em outubro de 2011, o TSE assentou o seguinte acórdão:

Abuso de poder. (...) O recurso contra expedição de diploma e a ação de investigação judicial eleitoral são autônomos, com causas de pedir e sanções próprias, razão pela qual não se há falar em imprescindibilidade de julgamento conjunto das demandas nem em vinculação do resultado de uma ao resultado da outra (TSE. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento 412034 – Ubatã/BA. Rel. Min. Carmen Lúcia. DJE 21.11.2011).

Diante de honrosos argumentos de um e outro posicionamentos antagônicos, todavia, a indagação que se planta é: preservadas a legalidade e a segurança jurídica, qual interpretação prepondera?

A resposta que propomos a essa indagação pode estar na aplicação do princípio da efetividade das normas de Direito Eleitoral ou princípio do rigor na apuração e punição de condutas de abuso do poder político e econômico (e do uso indevido ou abusivo dos meios de comunicação social).

Uma razão essencial parece preponderar.

Quanto ao não reconhecimento de litispendência entre as ações eleitorais referidas, trata-se, preponderantemente, em ultima ratio, de tutelar o bem jurídico normalidade e legitimidade das eleições, erigido à condição de comando constitucional (CF, art. 14, § 9º).

Cediço que:

No abuso de poder, o bem protegido é a legitimidade da eleição. A

lei visa a afastar o desequilíbrio entre os candidatos, em face de possíveis excessos praticados e, com isso, garantir a lisura do pleito (TSE, AgR-AI – Agravo Regimental em Agravo de Instrumento 412034 – Ubatã/BA, Rel. Min. Carmen Lúcia. DJE 21.11.2012, p. 37/38).

Logo, é possível entrever que pode preponderar o entendimento no sentido de não se reconhecer a litispendência entre as ações cíveis eleitorais mencionadas.

Com efeito, por essa corrente, se preserva a multiplicidade de meios, sobretudo, para apurar, autonomamente, por um veículo processual, o abuso do poder político, econômico e uso indevido ou abusivo dos meios de comunicação social, causa de pedir da AIJE; e, por outro veículo processual, a inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade, causa de pedir do Recurso contra a Expedição do Diploma ⁴ (CE, art. 262).

Prepondera a interpretação da norma eleitoral no sentido de aumentar o rigor na apuração dos referidos ilícitos graves, por meio de ações que são autônomas, com causas de pedir e sanções próprias.

O risco de obliteração do acesso ao Poder Judiciário no âmbito eleitoral (em períodos eleitorais) pode ser mitigado.

O art. 14, § 9º, da Constituição Federal, portanto, pode orientar um aumento de rigor na apuração e punição, a dizer, do abuso do poder político, nada obstante algum viés do art. 22, XIV, da LC 135/10.

Possível, desse modo, a aplicação do princípio da efetividade das normas de Direito Eleitoral ou do aumento do rigor na apuração e punição do abuso do poder.

b) Art. 15 e art. 22 da LC n. 64/1990

No que concerne aos efeitos imediatos da ação de investigação judicial eleitoral julgada procedente após o ato da diplomação dos eleitos, cumpre interpretar o art. 15 relacionado com o art. 22 da Lei Complementar n. 64/1990.

O art. 15, caput, estabelece que "transitada em julgado ou publicada a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido."

É decisão proferida em 2013, no âmbito do egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Paraná: ⁵

A ação de investigação judicial eleitoral julgada procedente, após o dia da votação, mas antes da diplomação, acarreta a cassação de registro e a declaração de inelegibilidade do candidato eleito. A sanção de cassação de registro é de ser executada imediatamente.

Tocante ao mesmo julgado, todavia, leia-se trecho do voto vencido, em sentido contrário, invocando, juridicamente, a aplicação do art. 15 da Lei de Inelegibilidades, alterado pela Lei Complementar n. 135/10:

Em tais situações, nas quais a conduta vedada está cumulada ao abuso do poder político, seu rito segue o trâmite previsto no art. 22 da LC n. 64/1990, com as regras a ela pertinentes, entre elas, àquela prevista no art. 15, que garante eficácia às decisões que declaram a inelegibilidade e cassação de registro ou diploma apenas após a confirmação por decisão colegiada ou após o trânsito em julgado, na novel redação dada pela LC 135/2010.

Como se denota, precioso e de alta importância jurídica o debate ocorrido no *decisum*. ⁶

O TSE, jurisprudencialmente, entretanto, vinha admitindo a execução imediata da sentença de procedência da AIJE quando julgada após a votação e a proclamação dos eleitos, porém definia como termo final o dia da diplomação.

Com a alteração introduzida pela LC n. 135/2010, já decidiu o TSE:

Aplica-se o disposto no art. 22, XIV e XVI, da LC n. 64/1990, com a redação da LC 135/2010, que estabelece a pena de cassação por abuso de poder, independente do momento em que a ação for julgada procedente, e aumenta o prazo de inelegibilidade de 3 (três) para 8 (oito) anos (TSE, RO 4377-64.2010.6.07.0000, do Distrito

Diante de honrosos argumentos de um e outro posicionamentos antagônicos, todavia, mais uma vez, a indagação que se planta é: Preservadas a legalidade e a segurança jurídica, qual é a interpretação a preponderar?

A resposta que propomos a essa indagação pode estar na aplicação do princípio da efetividade das normas de Direito Eleitoral ou princípio do rigor na apuração e punição de condutas de abuso do poder político e econômico (e do uso indevido ou abusivo dos meios de comunicação social).

A resposta pode não se afastar o art. 14, § 9º, da CF.

Não se desconhece que em um Estado democrático de direito, o abuso do poder, mormente, com efeito em âmbito eleitoral, sem dúvida viola o cânon da igualdade de oportunidades entre os candidatos, comprometendo a legitimidade das eleições, o que não se tolera democraticamente.

A inteligência constitucional (mormente, art. 14, § 9º, da CF) não serve de obstáculo, bem ao contrário, estaria a corroborar, de modo preponderante, para a dilatação, conferência de maior extensão (ou extensão necessária e bastante) da intervenção da Justiça Eleitoral no processo das eleições.

Ainda, a força singular da norma constitucional estaria, preponderantemente, a flexibilizar o princípio da presunção de inocência, na direção precípua de obliterar o exercício de mandato eletivo obtido com vício.

Assim, é possível admitir os efeitos da cassação imediata do diploma (e inelegibilidade) mesmo que a AIJE seja julgada procedente em primeiro grau de jurisdição após a proclamação dos eleitos e também após a diplomação, independentemente de confirmação da decisão por órgão colegiado ou trânsito em julgado.

Até mesmo porque, prepondera o disposto no art. 22, XIV, da LC n. 64/1990, omissivo em estabelecer limites aos efeitos imediatos da AIJE (ocorra o seu julgamento de procedência em que tempo houver).

A diplomação, legalmente, não é termo final para produção de efeitos imediatos do julgamento de procedência da AIJE.

O termo final para produção de efeitos imediatos do julgamento de procedência da AIJE, em tese, pode ser o dia de véspera do início do mandato eletivo, e não o dia da diplomação.

A diplomação (ato de natureza jurídica executória) é apenas termo final para o ajuizamento da referida Ação de Investigação.

Como se denota, mais um campo fértil para aplicação do princípio da efetividade das normas de Direito Eleitoral ou do aumento do rigor na apuração e punição do abuso do poder.

Preservadas, enfatize-se, a legalidade e a segurança jurídica.⁷

Ademais, quanto ao art. 15 da Lei Complementar n. 64/1990, pode-se interpretar que tem aplicação reservada tão somente para as hipóteses jurídicas que se desdobram sob a égide do chamado procedimento ordinário eleitoral, qual seja, aquele regido pelos arts. 3º e seguintes da Lei da Inelegibilidade.

E, por ser a AIJE obediente a outro rito distinto, embora previsto na mesma lei, qual seja, o do art. 22, afastaria a necessidade de confirmação da sentença por órgão judiciário colegiado, elidida (nesse último procedimento) a aplicação do contido (limitativo de direito ou, na justa medida, garantista) naquele primeiro dispositivo.

Assim, neste segundo exemplo, também, é viável a aplicação do princípio da efetividade das normas de Direito Eleitoral ou do aumento do rigor na apuração e punição do abuso do poder.

Conclusão

1) O art. 14, § 9º, da Constituição da República, portanto, pode orientar um aumento de rigor na punição, a dizer, do abuso do poder político, nada obstante algum viés da LC n. 135/2010.

2) É possível identificar na referida norma constitucional uma força singular.

3) Poderíamos encontrar no art. 14, § 9º, da CF, mais um comando basilar de Direito Eleitoral, qual seja, o do rigor na apuração e punição por abuso do poder político e econômico, além do uso abusivo dos meios de comunicação social, ou princípio da efetividade das normas eleitorais.

4) Deve ser enfatizado que a efetividade das normas de Direito Eleitoral deve reunir as virtudes do cânon da legalidade e da segurança jurídica, cruciais ao processo das eleições.

5) A uma norma de Direito Eleitoral pode ser atribuído um sentido interpretativo que maior eficácia lhe franqueie para atingir a tutela dos bens jurídicos da legitimidade e normalidade das eleições que, de modo eminente e precípua, se destina a tutelar.

Referências

BRASIL. TSE, RO 4377-64.2010.6.07.0000, do Distrito Federal. Relator: Ministro Marcelo Ribeiro. j. em 17.11.2011.

_____.TSE, AgR-AI – Agravo Regimental em Agravo de Instrumento 412034 – Ubatã/BA, Rel. Min. Carmen Lúcia. DJE 21.11.2012, p. 37/38.

BERNARDI, Dieison Picin Soares. Curso didático de direito eleitoral. Curitiba: Juruá, 2014.

RIBEIRO, Fávila. Abuso do Poder no direito eleitoral. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. Lineamentos de direito eleitoral: comentários e legislação. Porto Alegre: Síntese, 1996.

COSTA, Adriano Soares da. Instituições de direito eleitoral. Belo Horizonte, Del Rey, 2002.

Notas

¹ BERNARDI, Dieison Picin Soares. Curso didático de direito eleitoral. Curitiba: Juruá, 2014.

² TRE-SC. Recurso de Diplomação 2147, Rel. Luiz Antônio Zanini Fornerolli, Publicação: DJE – Diário de JE, Tomo 107, data 14.06.2013, p. 8-9.

³ Não se olvida que a multiplicidade de ações com idêntico fundamento, de um modo geral, entre outras variantes, implica excesso de trabalho ao Poder Judiciário e, por conseguinte, em morosidade na prestação jurisdicional, o que violaria norma constitucional que garante a duração temporal razoável do processo (CF, art. 5º, LXXVIII). É certo que a jurisprudência e a lei adjetiva devem desenvolver antídotos para a solução desse problema (nesse sentido a jurisprudência do STJ").

⁴ Antes mesmo da alteração provocada pela Lei 12.891/2013, no art. 262 do Código Eleitoral, já havia causa de pedir própria e sanção própria tocante ao manejo do Recurso Contra Expedição do Diploma.

⁵ TRE-PR. Ação Cautelar 997-13.2012.6.16.0000, Relator: Jean Carlo Leck. Rel. Designado: Luciano Carrasco. 17.01.2013.

⁶ Certo que preferir a aplicação do art. 15 da LC n. 64/1990, atualmente a exigir confirmação de eventual decisão de primeiro grau de jurisdição por órgão colegiado do Judiciário, para então, com efeito, se impor inelegibilidade, além da cassação do registro, poderia fragilizar o princípio da presunção de inocência, protegido constitucionalmente. Essa poderia, juridicamente, ser uma forte razão a se alterar entendimento a respeito do reconhecimento dos efeitos imediatos da AIJE julgada procedente em primeiro grau de jurisdição tardiamente. Certo também que o processo eleitoral se compõe de quatro fases, a preparatória, a de votação, a de apuração, e a diplomação, sendo de relevo considerar que apenas "no ato de diplomação, o que há é uma especial execução do que foi proclamado". (NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. Lineamentos de direito eleitoral: comentários e legislação. Porto Alegre: Síntese, 1996.) E, assim, seria possível um entendimento jurídico do TSE na direção de que, findo o processo eleitoral, forte na decisão popular soberana proferida (reconhecida pelo ato da proclamação dos eleitos, decisória) e, já executado esse decisum (diplomação dos eleitos), deveria preponderar a tutela do princípio da presunção de inocência (e segurança

jurídica), sobretudo, quando submetido o fato, na justa medida, de forma tardia, aos efeitos da AIJE.

⁷ A chamada "alternância de cadeiras", assumindo provisoriamente o Presidente do Legislativo o cargo de Chefe do Executivo, enquanto este último permaneça sob os efeitos da procedência da AIJE, não é argumento suficiente para obliterar os efeitos imediatos do acolhimento do pedido formulado (em primeiro grau de Jurisdição) na mencionada Ação. Primeiro, porque, a nosso sentir, a tutela da legitimidade das eleições deve ser permanente, ininterrupta, real, concreta, e não fictícia. Nenhum vácuo jurídico temporal pode haver na tutela da legitimidade das eleições. A tutela da legitimidade das eleições não pode ser aguardada até eventual confirmação por órgão colegiado eleitoral. Logo, até eventual decisão colegiada, não pode haver outro caminho, senão o de se tutelar a legitimidade da eleição, a qual se vincula umbilicalmente a presunção de correção ou acerto da decisão do Juiz Eleitoral que proferiu julgamento da AIJE, o mesmo juiz eleitoral que presidiu o pleito em todas as suas fases. Segundo, porque, a legalidade deve restar protegida. Decorre de previsão legal essa substituição, eventual. Terceiro, porque a segurança jurídica o recomenda, ad cautelam. Insegurança estaria em se impor aos cidadãos submeterem-se à Administração de candidato que abusou do poder, conforme já decisão proferida por um Juiz Eleitoral, ainda que apenas em primeiro grau de jurisdição. E, negar os efeitos dessa decisão judicial de primeira instância eleitoral geraria insegurança maior do que qualquer outra insegurança.

* Aluno de Doutorado na Pontifícia Universidade Católica de Buenos Aires - UCA. Chefe do Cartório Eleitoral da 83.ª Zona Eleitoral de Santo Antônio do Sudoeste, Paraná, Brasil.