



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

RESOLUÇÃO Nº 21.634

INSTRUÇÃO Nº 81 - CLASSE 12ª - DISTRITO FEDERAL (Brasília).

Relator: Ministro Fernando Neves.

Questão de Ordem. Ação de impugnação de mandato eletivo. Art. 14, § 10, da Constituição Federal. Procedimento. Rito ordinário. Código de Processo Civil. Não-observância. Processo eleitoral. Celeridade. Rito ordinário da Lei Complementar nº 64/90. Registro de candidato. Adoção. Eleições 2004.

1. O rito ordinário que deve ser observado na tramitação da ação de impugnação de mandato eletivo, até a sentença, é o da Lei Complementar nº 64/90, não o do Código de Processo Civil, cujas disposições são aplicáveis apenas subsidiariamente.

2. As peculiaridades do processo eleitoral – em especial o prazo certo do mandato – exigem a adoção dos procedimentos céleres próprios do Direito Eleitoral, respeitadas, sempre, as garantias do contraditório e da ampla defesa.

Vistos, etc.,

Resolvem os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, decidir a questão de ordem, nos termos do voto do relator, que fica fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 19 de fevereiro de 2004.


Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, presidente


Ministro FERNANDO NEVES, relator

QUESTÃO DE ORDEM

O SENHOR MINISTRO FERNANDO NEVES:

Sr. Presidente, trago à deliberação do Tribunal uma questão que, a meu ver, deve ser enfrentada e solucionada no interesse da celeridade que os feitos eleitorais exigem, a fim de que as decisões da Justiça Eleitoral possam ter realmente eficácia.

Trata-se do definição do rito que deve ser observado nas ações de impugnação de mandato eletivo.

Essa ação, criada pela Constituição da República de 1988, veio sedimentar o entendimento de que a diplomação não impede a perda do mandato que tenha sido obtido por abuso do poder econômico ou político, corrupção ou fraude, como ensinou nosso Presidente, o ilustre Ministro Sepúlveda Pertence, no voto que proferiu no julgamento do Recurso nº 9.145, Acórdão nº 12.030 (Felixlândia), de 25.6.91:

“6. A criação constitucional (...) seguiu trilha aberta pela L. 7.493/86, que regulou as eleições para a Constituinte e dispôs:

‘Art. 23. A diplomação não impede a perda de mandato, pela Justiça Eleitoral, em caso de sentença julgada, quando se comprovar que foi obtido por meio de abuso de poder político ou econômico.’

7. Seguiu-a a L. 7.664, de 29.7.88, que, em dispositivo escrito por pena menos rombuda, prescrevera:

‘Art. 24. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral após a diplomação, instruída a ação com provas conclusivas de abuso do poder econômico corrupção ou fraude e transgressões eleitorais.’

8. A origem mais remota da ação de impugnação de mandato acha-se, porém, na redação original do art. 222 e §§, do C. Eleitoral:

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

§ 1º - A prova far-se-á em processo apartado, que o Tribunal Superior regerá, observados os seguintes princípios;

I – é parte legítima para promovê-lo o Ministério Público ou o representante de Partido que possa ser prejudicado;

II – a denúncia, instruída com justificação ou documentação idônea, será oferecida ao Tribunal ou Juízo competente para a diplomação, e poderá ser rejeitada in limine se manifestamente in fundada;

III – feita a citação do Partido acusado na pessoa do seu representante ou Delegado, terá este 48 (quarenta e oito) horas para contestar a arguição, seguindo-se uma instrução sumária por 5 (cinco) dias e as alegações, no prazo de 24 (vinte quatro) horas, com as quais se encerrará provisoriamente o processo incidente;

IV – antes da diplomação, o Tribunal ou Junta competente preferirá decisão sobre os processos, determinando as retificações conseqüentes às nulidades que pronunciar.

§ 2º - A sentença anulatória de votação poderá, conforme a intensidade do dolo, ou grau de culpa, denegar o diploma ao candidato responsável, independente dos resultados escoimados das nulidades.'

9. Deu-se que L. 4.961/66 revogou esses parágrafos. Com isso, conforme a jurisprudência, passou-se a reclamar que os vícios previstos no caput fossem objeto de prova inequívoca e pré-constituída, o que terminou por esvaziar a operacionalidade do dispositivo.

10. A ação de impugnação, após a diplomação, visou – sem prejuízo do rígido sistema de preclusões que a exigência de celeridade impôs ao processo eleitoral – a criar um remédio rescisório de sua conclusão, documentada pela diplomação dos eleitos quando se demonstrasse posteriormente a ocorrência de vícios que maculassem a legitimidade dos mandatos resultantes.

(...)"

Nesse julgado, Sua Excelência destacou que, após ter sido assentada pelo Tribunal Superior Eleitoral a eficácia plena e a aplicação imediata do art. 14, § 10, da Constituição da República, restou-lhe a delicada tarefa de construir os contornos, sobretudo processuais, daquele instituto novo.

A questão que ali se punha em discussão era a necessidade de prova pré-constituída e para solucioná-la reafirmou o eminente Ministro entendimento que adiantara ao examinar o Recurso nº 8.798, Acórdão nº 11.951, de 14.5.91, afirmando que:

“(…)

14. Estou em que, à falta de disciplina legal específica, a ação de impugnação de mandato há de submeter-se ao procedimento ordinário, na conformidade do art. 272 C. Pr. Civ., a aplicar-se subsidiariamente ao processo eleitoral não penal.

15. Desse modo, a prova que se impõe seja produzida com a inicial são os documentos disponíveis (CPC, art. 396), sem prejuízo da juntada de documentos novos, nos casos permitidos em lei (CPC, arts. 397 e 399), e de toda a dilação probatória facultada pelo procedimento ordinário, com a utilização de todos os meios lícitos de demonstração da veracidade dos fatos relevantes alegados, a requerimento das partes ou iniciativa do juiz (CPC, art. 130).

16. Desnecessário enfatizar, contudo, que a instrução da causa há de observar rigorosamente o princípio constitucional da contraditoriedade e da ampla defesa, alicerce básico da garantia do devido processo legal (CF art. 5º, LIV e LV)” (Acórdão nº 12.030, de 25.6.91).

Esta orientação foi, desde então, seguida na Justiça Eleitoral.

Não obstante, muitos estudiosos do Direito Eleitoral defendem que o rito ordinário que deve ser seguido na tramitação da ação de impugnação de mandato eletivo é o da LC nº 64/90, não o do Código de Processo Civil, posicionamento que defendi por ocasião do julgamento do RMS nº 258, em 30.9.2003, nos seguintes termos:



“Creio assistir razão ao prof. Pedro Henrique Távora Niess quando Sua Excelência sustenta que o rito ordinário a ser observado na tramitação da ação de impugnação de mandato eletivo é o da Lei Complementar nº 64/90, não o do Código de Processo Civil. As peculiaridades do processo eleitoral – em especial o prazo certo do mandato – exigem a adoção de procedimentos céleres, respeitadas, sempre, as garantias do contraditório e da ampla defesa”.

Em seu livro *Direitos Políticos, Elegibilidade, Inelegibilidade e Ações Eleitorais*, o prof. Niess assim defende sua posição:

“(...) a correta educação pretoriana deveria ter por referência a legislação eleitoral, aplicáveis as regras do processo comum apenas supletivamente.

De se perscrutar, então, se, à ausência de programação específica, cogita o direito eleitoral de procedimento comum. E a resposta é positiva: a Lei Complementar nº 64/90, ao traçar o roteiro da ação de impugnação a pedido de registro de candidato, descreve figurino adequado para se atingir diploma já expedido – e o mandato dele decorrente – como gizado no seu art. 15, *verbis*:

‘Transitada em julgado a decisão que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido’ (grifo nosso)

O fato de referir-se o preceptivo à ação declaratória não impede, como é evidente, que se lhe aplique o mesmo modelo procedimental. A natureza da ação, considerada em virtude da sentença que persegue, não interfere no rito adotado, cuja descoberta deve fazer-se sob outro prisma.

Assim, conjugadas as determinações provenientes da Constituição Federal com as previsões pertinentes da Lei Complementar nº 64/90, e, supletivamente, do Código de Processo Civil, encontrarmos o procedimento da ação de impugnação de mandato eletivo, acatadas as lições de Joel J. Cândido, Antônio Carlos Mendes e Fávila Ribeiro

Não se diga que o princípio da ampla defesa restaria ferido se inobservado o rito ordinário do processo comum,

porque também rege o processo, notadamente o eleitoral, o princípio da celeridade da Justiça, neste caso de aplicação destacadamente imprescindível, sob pena de frustra-se o desiderato constitucional. Como bem explica Canotilho, “os princípios não obedecem, em caso de conflito, a uma lógica do tudo ou nada, antes podem ser objeto de ponderação e concordância prática, consoante o seu peso e as circunstâncias do caso”. Se fosse verdadeira a assertiva segundo a qual a adoção do rito da Lei Complementar nº 64/90 prejudicaria o amplo direito de defesa do réu, a objeção compreenderia a própria ação de impugnação a registro de candidato por seguir o procedimento rejeitado, e não temos notícia de qualquer decisão nesse sentido dos tribunais eleitorais. Também não seguem o rito ordinário, do processo comum, a representação da Lei Complementar nº 64/90, recurso contra a diplomação e, no processo civil os procedimentos sumário e especiais, bem como o adotado nos juizados de pequenas causas, e não esbarram na Constituição.

O silêncio do legislador não pode ser recebido com um significado que atente contra o espírito da Constituição. Assim não fosse e ao *habeas data* também teria sido aplicado o procedimento ordinário, antes da editada a lei que o regula, solução da qual sequer se cogitou, dada a sua natureza de *writ* constitucional. Se a Lei Suprema prevê a ação com a finalidade de restaurar a legitimidade das eleições, não se lhe pode reconhecer o caminhar mais longo que o processo comum contempla, obliterando a atuação eficaz da norma superior.

{...}”.

E continua o prof. Niess:

“(...

A observância desse rito pela ação de impugnação de mandato eletivo contraria os reclamos da doutrina especializada, destacando-se Tito Costa, que adverte:

‘Assinale-se, ainda, que a ação poderá tornar-se inócua, pela demora de sua tramitação, sujeita a regras e prazos, como qualquer outro efeito. Bem como isso, alei que vier a cuidar da matéria, separadamente, ou dentro do Código Eleitoral, deverá estabelecer rito especial, mais célere e mais consentâneo com a natureza da ação e suas

conseqüências. Porque, tal pode ser a demora, que o impugnado acabará por cumprir seu mandato, sem que ocorra o desfecho da demanda. Isso poderá tornar letra morta o texto constitucional que, para não ser cumprido, melhor seria não ter sido escrito'.

À luz dessa lição, Lauro Barreto escreve:

'Assim, conforme muito bem advertiu Tito Costa, sujeita às regras e prazos dos procedimentos ordinários, essa ação não tem surtido os efeitos práticos que dela se esperaria, posto que bem demorados têm sido os seus julgamentos em última instância, comprometendo por completo a sua eficácia. Muito melhor teria sido a adoção do rito da Lei complementar n.º 64/90, ou o advento de lei específica, conforme sugeriu Tito Costa'.

Djalma Pinto tem a mesma opinião:

'É certo, por outro lado, que a longa fase de instrução, que o procedimento ordinário comporta, na prática, acaba desestimulando a utilização dessa ação, cujo sentença somente se torna exeqüível, consoante entendimento dominante, após o seu trânsito em julgado quando o réu, muitas vezes, já cumprira o mandato'.

Joel J. Cândido, por sua vez, pondera:

'Matéria de Direito Eleitoral, eminentemente, pode e deve a ela ser aplicada, na parte adjetiva, disposições de lei também de Direito Eleitoral. Assim, desde o advento da Constituição Federal, a propositura desta Ação de Impugnação de Mandato Eletivo podia ter se dado, perfeitamente, na forma do art. 5º e segs. Da lei Complementar n.º 5, de 29 de abril de 1970, então vigentes, com as necessárias complementações decorrentes da Lei Maior e, nas omissões, e somente nelas, aí sim, do Código de Processo Civil. Isso, porém não ocorreu...'

Fávila Ribeiro, na sua obra sobre o abuso do poder no Direito Eleitoral, também advoga a adoção de rito estabelecido pela Lei Complementar nº 64/90.

Esta é a tese que defendemos na primeira edição deste livro, e na qual persistimos, como exposto na primeira parte deste tópico.

(...).

Noely Manfredini D'Almeida, Fernando José dos Santos e Antônio Júlio Ranciaro dedicaram quase três páginas do seu volumoso e bem elaborado estudo sobre questões eleitorais para mostrar, passo a passo, o caminhar de determinada ação de impugnação de mandado eletivo, utilizada em rumoroso caso ocorrido no Paraná, processada pelo rito ordinário. A petição inicial foi protocolada em 28 de dezembro de 1990 perante o Tribunal Regional Eleitoral, tendo sido a causa por ele julgada em 16 de julho de 1993, o que demonstra a total inconveniência da adoção do moroso rito.

(...)"

Na semana passada, ao julgar Agravo Regimental na Medida Cautelar nº 1319, ponderei:

Não acato, Senhor Presidente, a afirmação de que a ação de impugnação deve seguir o procedimento ordinário previsto no Código de Processo Civil.

Como já tive oportunidade de expor por ocasião de outros julgamentos, não me parece que quando este Tribunal, em julgado do qual Vossa Excelência participou nos idos de 1991, decidiu que a ação constitucional de impugnação de mandato eletivo não tinha rito próprio e, portanto, deveria seguir o rito ordinário, tenha determinado que as regras do Código de Processo Civil se sobreporiam às regras processuais eleitorais.

Os princípios que regem o processo eleitoral exigem celeridade. O resultado das eleições não pode ficar na dependência de processo judicial que se arraste por vários anos. A sociedade tem o direito de saber, com segurança, quem são seus administradores e representantes, bem como estes têm o direito de exercer, também com segurança, o mandato que receberam das urnas.

No caso, peço licença para destacar, trata-se de eleição municipal ocorrida no ano de 2000 e apenas no final de 2003 a causa foi julgada pelo Tribunal Regional, sendo impossível precisar se este Tribunal Superior terá condições de examinar o recurso especial antes do término do mandato.

Isso, a meu ver, não tem sentido e não pode continuar. É nossa obrigação assegurar eficácia à ação

constitucional e às decisões do Poder Judiciário, preocupação, aliás, que tem sido ressaltada pelos modernos processualistas.

Não desejo cercear defesa, nem impedir contraditório. Esses direitos, que estão devidamente regulados no procedimento previsto pela Lei Complementar nº 64, têm que ser respeitados e preservados. O que não se pode é permitir ou tolerar os abusos que estão acontecendo.

Por isso tenho sustentado que desde que temos um procedimento ordinário eleitoral, que é o previsto na Lei Complementar nº 64, de 1990, é esse que deve ser observado nas ações de impugnação de mandato eletivo, com todas as garantias asseguradas aos acusados”.

Reitero, Senhor Presidente, que não se trata de limitar a produção de provas, mas de respeitar as regras próprias do Direito Eleitoral e, principalmente, evitar procedimentos procrastinatórios, que impedem a conclusão do processo, trazem descrédito à Justiça Eleitoral e insegurança a toda a sociedade, especialmente aos eleitos.

Observo, também, que não é o caso de publicar decisões em cartório ou em sessão, nem de julgar recursos sem regular inclusão em pauta, pois já ultrapassado o período crítico do processo eleitoral, que vai da escolha dos candidatos em convenção até a proclamação dos eleitos.

Diante do exposto, trago esta questão de ordem para deliberação da Corte, propondo seja fixado o entendimento de que, a partir das próximas eleições, na ação de impugnação de mandato eletivo deverá ser seguido, até a sentença, o rito ordinário previsto na LC nº 64/90, para o registro de candidaturas, aplicáveis apenas subsidiariamente as disposições do Código de Processo Civil.



EXTRATO DA ATA

Inst nº 81/DF. Relator: Ministro Fernando Neves.

Decisão: Após os votos dos Ministro Relator, Luiz Carlos Madeira e Carlos Velloso, resolvendo a questão de ordem no sentido de se fixar o entendimento de que na ação de impugnação de mandato eletivo deverá ser seguido, a partir das próximas eleições, o rito ordinário previsto na LC nº 64/90, para o registro de candidaturas, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Sepúlveda Pertence.
Presentes os Srs. Ministros Carlos Velloso, Gilmar Mendes, Barros Monteiro, Francisco Peçanha Martins, Fernando Neves, Luiz Carlos Madeira e o Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos, vice-procurador-geral eleitoral.

SESSÃO DE 12.2.2004.

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (relator):
Sr. Presidente, cuida-se de questão de ordem suscitada pelo Ministro Fernando Neves em que se propõe a adoção, a partir das próximas eleições, do rito da Lei Complementar nº 64, de 1990, na ação de impugnação de mandato eletivo.

Em voto analítico, em que expõe, entre outros aspectos, o entendimento firmado por esta Corte a partir do Recurso nº 8.798, no sentido de se adotar nas ações de impugnação de mandato o procedimento ordinário do Código de Processo Civil, o Ministro Fernando Neves formula proposta de adoção do rito da LC nº 64/90, especificamente previsto para as ações de impugnação de registro, também nas ações de impugnação de mandato.

A preocupação básica é com a celeridade exigida nos feitos eleitorais, assim como a eficácia das decisões da Justiça Eleitoral. Na visão do relator, a adoção do rito da LC nº 64/90 permitiria alcançar tais objetivos no âmbito das ações de impugnação de mandato, ao contrário da adoção do rito ordinário do CPC.

O relator enfatiza que a utilização daquele rito específico não é incompatível com os princípios da ampla defesa e do contraditório. Em suas palavras:

“Não se trata de limitar a produção de provas, mas de respeitar as regras próprias do Direito Eleitoral e, principalmente, evitar procedimentos procrastinatórios, que impedem a conclusão do processo, trazem descrédito à Justiça Eleitoral e insegurança a toda a sociedade, especialmente aos eleitos”.

Considero corretos os argumentos formulados pelo eminente Relator.

Não há nenhuma dúvida quanto à necessária observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, qualquer que seja o rito a ser adotado. E nesse ponto basta a leitura dos arts. 3º a 6º da referida LC nº 64/90, que prevêem vários mecanismos de produção de provas e de manifestação das partes, para concluir que a proposta formulada não apresenta nenhum problema.

Nada tenho a objetar, portanto, quanto à adoção do rito da LC nº 64/90 às ações de impugnação de mandato, tendo em vista as razões apresentadas pelo relator, que apontam claramente tratar-se de um rito mais consentâneo com as exigências típicas dos feitos eleitorais.

Acompanho, portanto, o relator.

EXTRATO DA ATA

Inst nº 81/DF. Relator: Ministro Fernando Neves.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, resolveu questão de ordem, nos termos do voto do relator.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes os Srs. Ministros Carlos Velloso, Gilmar Mendes, Barros Monteiro, Francisco Peçanha Martins, Fernando Neves, Luiz Carlos Madeira e o Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos, vice-procurador-geral eleitoral.

SESSÃO DE 19.2.2004.

CERTIDÃO DE PUBLICAÇÃO

Certifico a publicação desta resolução no Diário da Justiça de 09 03 04, fls. 122.

Eu, [assinatura], lavrei a presente certidão.