

## APRESENTAÇÃO

O Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, desde o ano de 2009, publica a Revista “Eleições & Cidadania”, composta por um Conselho Editorial de diversos profissionais das mais variadas áreas de conhecimento jurídico (Desembargadores, Juízes Eleitorais, membros do Ministério Público, Advogados, Servidores da Justiça Eleitoral, Professores, entre outros) e tem como propósito fomentar um debate equilibrado, transparente, objetivo e qualificado sobre democracia, promovendo o estudo, a capacitação e a difusão de temas referentes ao direito eleitoral e a intersecção entre direito e política.

Também por meio do presente periódico o Tribunal Regional Eleitoral do Piauí vem atuando decisivamente em diversos momentos da história político-eleitoral brasileira, especialmente no Estado do Piauí, cumprindo, assim, seu papel constitucional na construção da democracia.

Determinadas decisões proferidas por este Tribunal Eleitoral tiveram grande repercussão jurídica e social, neste ano eleitoral de 2020. Destaque especial é dado a decisões nos Julgados deste ano, cuja finalidade é contribuir para a difusão da história do TRE/PI nos meios acadêmico e científico.

Cada julgado apresenta texto descritivo, com detalhes da controvérsia e da decisão proferida, enriquecido de contextualização histórica representativa dos antecedentes, dos fatos que cercaram o julgamento e das consequências da decisão nos meios jurídico, político e social.

Além dos julgados/acórdãos do Tribunal proferidos neste ano de 2020, selecionado com extrema minudência, compõe, ainda, a presente obra, artigos jurídicos escritos por advogados de renome nacional, sobre temas extremamente atuais e palpitantes, envolvendo o direito eleitoral.

Contemporaneamente, não há mais espaço para uma teoria da decisão judicial que ignora o papel dos precedentes enquanto fontes do direito. Daí porque, o presente periódico se constitui de artigos sobre temas palpitantes, além de importantes decisões proferidas por membros do Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, tornando-se, por conseguinte, em uma valiosa fonte de pesquisa.

Sendo assim, o ordenamento jurídico não se limita, portanto, às normas emanadas pelos órgãos constitucionalmente competentes para produzir leis e atos normativos, haja vista que o próprio Legislador, no curso corrente da história, relegou maior espaço à atuação do Judiciário, ao trabalhar, na própria confecção legislativa, cada vez mais com conceitos jurídicos indeterminados, cláusulas gerais e princípios. Tal premissa é reforçada pela edição do Código de Processo Civil de 2015 que institui o sistema de precedentes no Brasil, que demanda reflexão, a propósito de sua aplicação na seara eleitoral, a qual é conhecida por suas peculiaridades.

E é com a preocupação de resgatar e preservar o passado, base e referência necessária para o fortalecimento do presente e planejamento do futuro, com muita honra, que se apresenta, à comunidade jurídica e acadêmica, a 7ª edição da Revista “Eleições & Cidadania”, sendo a 1ª versão totalmente eletrônica, a fim de facilitar o acesso aos interessados, ciente de que, com isso, mais um passo é dado na construção institucional do TRE/PI.

Espero, então, que o presente periódico seja uma importante ferramenta a todos que militam na seara eleitoral.

Dr. Guilardo Cesá Medeiros Graça  
*Advogado – OAB/PI*

## PALAVRA DO PRESIDENTE

A Justiça Eleitoral instituiu-se no Brasil pelo Decreto nº 2.176, de 24 de fevereiro de 1932, elevado ao âmbito constitucional em 1934. Extinta em 1937, ressurgiu com o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945. Desde então, busca conter a participação abusiva do poder governamental, mormente antes e durante o pleito, preservando a vontade do povo na escolha de seus representantes. Ressalte-se que não há como confundir Direito Eleitoral com o Direito Político, como bem aponta Ivair Nogueira Itagiba:

O Direito Eleitoral é diferente do Direito Político, enquanto o Direito Político cuida do direito de cidadania, da nacionalidade, o Direito Eleitoral é o direito do eleitor, o direito de quem por meio do sufrágio contribuiu para a organização do governo do Estado.

Eis pois, que a Justiça Eleitoral deve ater-se à resolução dos conflitos decorrentes do processo representativo em todas as suas fases desde a formação, fusão e extinção de partidos, passando pelo alistamento permanente de eleitores, acompanhamento das campanhas, recepção e apuração de votos, declaração e diplomação dos eleitos. Neste tocante, há de cuidar para que se evite a ação do Poder Econômico que tanto vem comprometendo a expressão democrática das eleições. Acerca dessa conjuntura, manifesta-se Fávila Ribeiro<sup>1</sup>:

A sua plasticidade permite vê-lo aproveitar-se dos traços arcaicos persistentes em nossa estrutura rural, com mercadejamento de votos por atacado, ou na mobilização clandestina dos Instrumentos de divulgação coletiva, com seu dispendioso aparelhamento tecnológico, interferindo na arregimentação das massas, nos modernos segmentos da sociedade brasileira. A intromissão do poder econômico revela-se, portanto, bifrontal, atuando como elemento de perpetuação dos velhos clãs eleitorais, aos quais estimula econômica e politicamente, e de mobilização dos modernos veículos de comunicação, provocando concorrência desleal na disputa política.

---

<sup>1</sup> RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

É necessário pois, que o Ministério Público e Judiciário estejam vigilantes a tais idiossincrasias.

O Brasil está há mais de cinco séculos que se viu achado pelos portugueses. E no que pesem alguns equívocos do colonizador, não há por desconhecer o mérito de se construir e solidificar toda essa grandiosa Nação, em base terrestre continental, falando em todos os seus parâmetros o mesmo idioma, vivenciando as mesmas origens étnico-culturais. Nosso Brasil é o país emergente do Polo Sul, que, sem sombra de dúvidas, vem se firmando no concerto das nações, pelas suas potencialidades naturais, sobretudo, por sua gente miscigenada e, por isso, singular no universo. Terras de poetas do nível de Castro Alves, cujos versos contribuíram para que se extirpasse a hedionda mácula da escravatura em nosso meio:

E existe um povo que a bandeira empresta  
Pra cobrir tanta infâmia e cobardia!  
Auriverde pendão da minha terra  
Que brisa do Brasil beija e balança

Estandarte que a luz do sol encerra.  
E as promessas divinas da esperança...

Levantai-vos, heróis do novo mundo.  
Andrada! Arranca este pendão dos ares  
Colombo! fecha a porta de teus mares!

Resta-nos o compromisso de lutar sempre pela preservação e conservação dos valores mais relevantes do povo brasileiro como a manutenção e solidificação da democracia porque, só nas democracias, é possível o respeito à Lei e o aperfeiçoamento das Instituições.

Desembargador José James Gomes Pereira  
Presidente do TRE-PI

# COMPETÊNCIA CRIMINAL DA JUSTIÇA ELEITORAL: ANÁLISE SOBRE CRIMES COMUNS CONEXOS AOS CRIMES ELEITORAIS FRENTE AO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

*Alessandro dos Santos Lopes<sup>1</sup>*

## RESUMO

A presente monografia tem por estudo voltado para a análise da competência criminal eleitoral para julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhes forem conexos diante do julgamento do Inquérito 4.435 pelo Supremo Tribunal Federal. Para tanto, primeiramente foram estudadas a origem e a evolução histórica dos crimes eleitorais associados ao princípio da especialidade. Apoiada nesta perspectiva, esta pesquisa buscou construir a noção de competência da Justiça Eleitoral a partir do exame das regras constitucionais de fixação da competência por prerrogativa de foro e em razão da matéria, assim como dos quesitos para reunião processual por conexão ou continência a fim de avaliar a decisão tomada pela Corte Suprema e seus impactos nos processos em trâmite, em especial sobre a Operação Lava Jato. Através de consultas nas leis e nas jurisprudências foi possível verificar que no concurso entre a jurisdição penal comum e a especial, os Tribunais Superiores adotam a eleitoral na hipótese de conexão entre um delito eleitoral e um crime comum conexo, por força do artigo 35, inciso II, do Código Eleitoral e do artigo 78, inciso IV, do Código de Processo Penal.

**Palavras-chave:** Competência. Justiça Eleitoral. Crime Comum Conexo. Crime Eleitoral.

## ABSTRACT

This monograph is a study focused on the analysis of electoral criminal competence to judge electoral and common crimes related to them before the judgment of Inquiry 4.435 by the Federal Supreme Court. To this end, the origin and historical evolution of electoral crimes associated with the specialty principle were first studied. Based on this perspective, this research sought to build the notion of competence of the Electoral Justice from the examination of the constitutional rules of setting the jurisdiction by prerogative of forum and the matter, as well as the requirements for procedural meeting by connection or continence in order to evaluate the decision made by the Supreme Court and its impacts on the proceedings pending, in particular on Operation Car Wash. By consulting the laws and jurisprudence it was found that in the competition between the common and special criminal jurisdiction, the Superior Courts adopt the electoral in the event of a connection between an electoral offense and a common criminal offense under article 35, item II, of the Electoral Code and article 78, item IV, of the Criminal Procedure Code.

**Keywords:** Competence. Electoral justice. Related Common Crime. Electoral Crime.

---

<sup>1</sup> Advogado. Juiz Substituto Membro da Corte TRE-PI na Classe de Jurista (biênio 2019/2021). Mestrando em Ciências Criminais pela PUC-RS. Pós-graduado em Direito Constitucional e Controle da Administração Pública/TCE-UFPI. Pós-graduado em Direito e Democracia/UFPI.

## **INTRODUÇÃO**

O Supremo Tribunal Federal fixou a competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes comuns conexos aos delitos eleitorais em decisão deliberada pelo Plenário da Corte Suprema, em data de 14 de março de 2019, a partir do julgamento de recurso de agravo regimental nos autos do Inquérito nº 4.435 – Distrito Federal.

No entanto, não há aceitação uniforme quanto ao tema no âmbito jurídico.

Assim, o presente artigo tenta analisar a competência criminal da Justiça Eleitoral a partir de sua aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro com extensão aos crimes comuns conexos aos eleitorais diante do atual entendimento do Supremo Tribunal Federal e o impacto da decisão nos processos em trâmite.

A construção da definição da tutela penal eleitoral foi realizada a partir da análise de princípios e teorias doutrinárias a respeito da origem, evolução e especialização da Justiça Eleitoral, tendo em vista que é a partir do conhecimento histórico e principiológico do direito que se chega a um consenso sobre a melhor forma de aplicação de seus institutos jurídicos.

Dessa forma, após abordar a raiz da tutela penal eleitoral e o princípio da especialidade, tenta-se apontar neste artigo as regras constitucionais sobre a fixação de competência, assim como as referentes à reunião processual por conexão ou continência a fim de esclarecer e verificar o nicho de atuação da Justiça Eleitoral em observância à decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal no inquérito apontado.

Diante do cenário de divergências de opiniões pelos operadores do Direito quanto à temática em discussão, além de compreender a base teórica, foi necessário analisar de forma crítica e minuciosa o acórdão do Agravo Regimental no Inquérito nº 4.435 Distrito Federal no intuito de avaliar os votos, as considerações e as controvérsias que levaram à conclusão do julgamento.

Ainda assim, este artigo não encerra a problemática posta em questão, partindo do pressuposto de que a análise da competência criminal eleitoral não se esgota apenas pelo viés principiológico, tampouco com decisões conflituosas.

# **COMPETÊNCIA CRIMINAL DA JUSTIÇA ELEITORAL: ANÁLISE SOBRE CRIMES COMUNS CONEXOS AOS CRIMES ELEITORAIS FRENTE AO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

O tema proposto perpassa os limites meramente teóricos, exigindo ainda estudos de índole técnica quanto à capacidade da Justiça Eleitoral de receber os processos, sociológico quanto aos efeitos da alteração da competência nos processos em trâmite, com olhar especial sobre a continuidade efetiva da Operação Lava Jato, e positivista em razão da análise de dispositivos jurídicos no direito brasileiro.

## **1. A TUTELA PENAL ELEITORAL**

A garantia da isonomia eleitoral com tratamento semelhante entre candidatos políticos exige intervenção do Direito Penal a fim de proteger o cumprimento das normas referentes ao processo eleitoral. Para tanto, existe a previsão no Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) dos denominados crimes eleitorais e, em razão do princípio da especialidade, surge o questionamento a respeito do alcance da tutela penal eleitoral diante da existência de crimes comuns conexos aos delitos eleitorais.

A partir desta ideia, mostra-se fundamental inicialmente uma análise ampla a respeito do conceito e da evolução histórica dos crimes eleitorais à luz do princípio da especialidade a fim de alcançar o entendimento sobre os limites da competência da Justiça Eleitoral no contexto jurídico e político vivenciado no Brasil.

### **1.1 CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS CRIMES ELEITORAIS**

O crime eleitoral ofende diretamente a liberdade e a integridade do voto direto e secreto como exercício da soberania popular. O objeto fundamental da previsão dos crimes eleitorais consiste na tutela da liberdade do voto, tendo em vista que o não exercício livre do sufrágio ameaça o processo democrático.

Para Djalma Pinto (2003, p. 239) os crimes eleitorais são definidos como:

infrações tipificadas como tal no Código Eleitoral e em leis extravagantes, punidas com multa, detenção ou reclusão, objetivando a preservação da lisura na formação do corpo eleitoral, a normalidade do processo eletivo e a regularidade na indicação dos representantes do povo para o exercício do mandato.

No que se refere à classificação do crime eleitoral, a doutrina entende que está inserido na categoria de crime comum em contraposição à categoria de crime puramente político, como ensina a lição de Ramayana (2006, p. 448), pois tais crimes:

atingem não a organização política do Estado de forma direta, mas a organização do processo democrático eleitoral, atingindo os direitos públicos políticos subjetivos ativos e passivos e a ordem jurídica da relação pública da legitimidade política dos mandatos eletivos.

O conceito de crime eleitoral formou-se após diversas modificações no transcorrer da evolução histórica da legislação eleitoral brasileira, caracterizada por robusta produção normativa modificada ao longo dos diversos contextos políticos experimentados no país.

Inicialmente, a Constituição brasileira de 1824 trouxe em seu arcabouço a previsão de eleições indiretas com a escolha dos eleitores de paróquia que, por sua vez, elegiam os deputados. Além disso, instituiu o voto censitário e criou uma comissão de verificação com poderes para cassar mandatos na Câmara dos Deputados.

Desde então, o Código Criminal do Império de 1830, em seus artigos 100 ao 106, por meio do título “Dos crimes contra o livre gozo e exercício dos Direitos Políticos dos Cidadãos”, introduziu no universo jurídico a previsão dos crimes eleitorais.

O Código Penal de 1890, no Título IV do Livro II, artigos 165 ao 178, disciplinou os chamados crimes contra o livre gozo e exercício dos direitos individuais, ou seja, os crimes eleitorais.

O primeiro Código Eleitoral surgiu após a Revolução de 1930, com o Decreto 21.076/1932, sendo então instituída a Justiça Eleitoral e previstos os crimes eleitorais, até que nasceu um novo Código Eleitoral, por meio da Lei 48/1935 com previsão de 34 crimes eleitorais em seu art. 183.

Como resultado de oscilações institucionais, no governo ditatorial de Getúlio Vargas, a Justiça Eleitoral foi extinta com o advento da Constituição de 1937,



## **COMPETÊNCIA CRIMINAL DA JUSTIÇA ELEITORAL: ANÁLISE SOBRE CRIMES COMUNS CONEXOS AOS CRIMES ELEITORAIS FRENTE AO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

episódio que representa única exceção quanto à ausência de previsão desta Justiça especializada. Sobre este recorte histórico:

Nosso país, desde o Código Eleitoral de 1932, adotou um modelo judicial de organização, administração e julgamento de controvérsias eleitorais, mediante a criação de uma Justiça especializada. Ela também possui grande poder normativo, conquanto submetido à lei. Sua criação foi uma resposta ao “sistema de verificação de poderes”, que dava ao Poder Legislativo largo espaço para a proclamação dos eleitos e que se mostrou bastante permeável à corrupção e à fraude. Desde então, com exceção da Constituição de 1937 (“polaca”) – que acompanhou a sorte do regime autoritário do Estado Novo –, todas as demais leis fundamentais previram e asseguraram a Justiça Eleitoral. Assim faz a Constituição Federal de 1988. Ela organizou a Justiça Eleitoral em suas instâncias (Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Eleitorais, Juízes e Juntas Eleitorais, art. 118), previu ações (como a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME, art. 14, § 10) e recursos (art. 121, § 4º) e determinou que lei complementar cuidasse da organização e competência dos tribunais, juízes e juntas eleitorais (GONÇALVES, 2015, p.3)

A partir da Constituição de 1946, o Novo Código Eleitoral foi publicado por meio da Lei 1.164/1950, com a previsão dos crimes eleitorais insertos nos códigos anteriores, mas com acréscimo de novo crime, qual seja o de referir na propaganda eleitoral fatos inverídicos ou injuriosos em relação a partidos ou candidatos capazes de exercer influência sobre o eleitorado.

Além disso, apresentou a garantia de verificação pela Justiça Eleitoral da contabilidade e das finanças das agremiações, bem como determinava que os partidos estabelecessem em seus estatutos preceitos que os obrigassem e habilitassem a apurar as quantias máximas que seus candidatos poderiam despendar pessoalmente com a própria eleição, que fixassem os limites das contribuições e auxílios de seus filiados, a partir de controle contábil.

A dinâmica legislativa nesta seara continuou após o início do período histórico marcado pela ditadura militar no ano de 1964. Foi no ano de 1965 que surgiu um novo Código Eleitoral, que está em vigor, através da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

O Direito Eleitoral sofreu diversas mudanças legislativas, mas é possível verificar a presença de previsões de crimes eleitorais em todo o percurso pela construção desta justiça especializada, que atualmente também conta com diversas leis eleitorais prevendo figuras típicas penais em contribuição à formação da tutela penal eleitoral.

No que tange ao procedimento para apuração de crimes eleitorais, prevalece o rito previsto pelo Código Eleitoral, com observância e aplicação das teorias e garantias introduzidas pelo Direito Penal e Processual Penal, tendo em vista que o crime eleitoral nada mais é do que o crime comum com a diferenciada característica de proteção aos preceitos políticos e democráticos alcançados durante toda a evolução histórica desta área jurídica.

Na verdade, o Direito Penal doa ao Eleitoral toda a teoria do crime, além dos institutos versados na Parte Geral do Código Penal, tais como lugar e tempo do delito, consumação e tentativa, pena e sua aplicação, concurso de pessoas, concurso de crimes, concurso de normas penais, sursis e extinção da pretensão punitiva estatal. À vista da teoria do crime, pode-se dizer que o crime eleitoral é apenas uma especificação do crime em geral, com a particularidade de objetivar a proteção de bens e valores político-eleitorais caros à vida coletiva. Tais bens são eminentemente públicos, indisponíveis e inderrogáveis pela autonomia privada. São bens necessários à configuração da legítima ocupação dos cargos político-eletivos. Dentre eles destacam-se a lisura e a legitimidade do processo eleitoral (em sentido amplo); o livre exercício da cidadania e dos direitos políticos ativos e passivos; o resguardo do direito fundamental de sufrágio; a regularidade da campanha política, da propaganda eleitoral, da arrecadação e do dispêndio de recursos; a veracidade do voto e a representatividade. (GOMES, 2012, p. 10)

O conhecimento a respeito do conceito e da evolução histórica dos crimes eleitorais é o pilar para a compreensão sobre a importância do princípio da especialidade para a Justiça Eleitoral e para a delimitação de sua competência jurisdicional, em especial quanto ao julgamento de crimes comuns conexos aos delitos eleitorais.

## **1.2 PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE**

## **COMPETÊNCIA CRIMINAL DA JUSTIÇA ELEITORAL: ANÁLISE SOBRE CRIMES COMUNS CONEXOS AOS CRIMES ELEITORAIS FRENTE AO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

A hermenêutica é ferramenta crucial para interpretar e aplicar o direito contemporâneo, sendo os princípios aceitos como normas jurídicas vinculantes e a criação judicial do direito verificada em especial nos chamados “hard cases” (casos difíceis), eis que não contam com expressa solução legal ou admitem mais de uma solução razoável. Questiona-se se a determinação do direito pode ser levada a cabo com exatidão lógica e alcançada tão só pela via racional (GOMES, 2018, p. 50).

O Direito Eleitoral conta com extenso número de fontes como a Constituição Federal que disciplina suas principais regras e princípios norteadores, o Código Eleitoral, leis ordinárias e complementares, Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, mas é no conjunto de princípios que encontra o embrião que justifica a sua aplicação prática.

Para Pedro Nunes (1999), princípio significa “regra, preceito. Razão ou causa primária. Proposição, verdade geral demonstrada, em que se apoiam outras verdades. (pl.) Conhecimento fundamental de uma ciência ou arte. Teoria”.

A fim de sustentar a análise sobre a competência criminal eleitoral para julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhes forem conexos diante do julgamento do Inquérito 4.435 pelo Supremo Tribunal Federal, objetivo principal deste artigo, é preciso, portanto, explorar a razão de ser e o significado dos princípios que permeiam o Direito Eleitoral, com atenção especial para o princípio da especialidade das normas, fortalecido pelo transcurso de toda a evolução histórica legislativa estudada.

O Direito Eleitoral tem como base, pilar de sustentação, o princípio republicano, democrático, da soberania popular e do pluralismo político, que identificam e caracterizam esta área jurídica como justiça especializada.

José Jairo Gomes (2018, p. 76) descreve o princípio republicano como a estruturação do Estado com vistas ao exercício do poder político, ao modo de atribuição do poder aos agentes que exercerão a dominação política e, pois, comporão o governo.

O princípio democrático existe para afirmar e garantir a participação efetiva do povo seja na administração do Estado seja nos debates sobre questões de governo ou ainda pela escolha livre dos representantes através do voto.

Quanto à soberania popular, princípio constitucionalmente previsto, cabe compreender que se origina do fato de que todo poder político advém da soberania do povo na escolha de seus representantes.

O pluralismo político reflete os conceitos de Estado Democrático de Direito e Democracia na medida em que a soberania popular se estende a todas as esferas sociais possíveis.

O conhecimento sobre os princípios eleitorais demonstram com clareza a categorização da Justiça Eleitoral como especializada e autônoma. No entanto, persiste no meio jurídico brasileiro divergências quanto à aplicação das normas eleitorais.

Em razão dos conflitos entre normas aparentes, há a necessidade de se socorrer ao Princípio da Especialidade em defesa da autonomia da Justiça Eleitoral, principalmente quando o debate envolve o objeto do presente estudo, qual seja, a conexão entre crimes eleitorais e crimes comuns que lhes são conexos.

O **princípio da especialidade** explica que a lei de natureza geral, por abranger um todo, é aplicada somente quando uma norma de caráter mais específico sobre determinada matéria não se verificar no ordenamento jurídico.

Lei especial é aquela que anula uma lei mais geral, ou que subtrai de uma norma uma parte da sua matéria para submetê-la a uma regulamentação diferente (contrária ou contraditória). A passagem de uma regra mais extensa (que abrange um certo genus) para uma regra derogatória menos extensa (que abrange uma species do genus) corresponde a uma exigência fundamental de justiça, compreendida como tratamento igual a pessoas que pertencem à mesma categoria. A passagem da regra geral à regra especial corresponde a um processo natural de diferenciação das categorias, e a uma descoberta gradual, por parte do legislador, dessa diferenciação. Verificada ou descoberta a diferenciação, a persistência na regra geral importaria no tratamento igual de pessoa que pertencem a categorias diferentes, e, portanto, numa injustiça. Nesse processo de gradual especialização, operado através de leis especiais, encontramos uma das regras fundamentais da justiça, que é a do *suum cuique tribuere* (dar a cada um o que é seu). Entende-se, portanto, por que a lei especial deva prevalecer sobre a geral: ela representa um momento ineliminável do desenvolvimento do

# **COMPETÊNCIA CRIMINAL DA JUSTIÇA ELEITORAL: ANÁLISE SOBRE CRIMES COMUNS CONEXOS AOS CRIMES ELEITORAIS FRENTE AO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

ordenamento. Bloquear a lei especial frente à geral significa paralisar esse desenvolvimento (BOBBIO, 1999, p. 96)

No intuito de corroborar a aplicação do princípio da especialidade quando há concurso de jurisdições, o artigo 78, inciso IV, do Código de Processo Penal, fonte subsidiária do Direito Eleitoral, é enfático ao dispor que a jurisdição especial prevalece sobre as demais, com alcance sobre os delitos de competência da Justiça comum.

Art. 78. Na determinação da competência por conexão ou continência, serão observadas as seguintes regras:

[...]

IV - no concurso entre a jurisdição comum e a especial, prevalecerá esta.

No presente trabalho, a necessidade de compreender a aplicação do princípio da especialidade ganha amparo no debate entre competência da Justiça Eleitoral e da Justiça Comum (Federal ou Estadual) diante de crimes comuns conexos aos eleitorais.

De modo geral, o conceito e a evolução dos crimes eleitorais, além do estudo sobre a aplicação do princípio da especialidade, revelam que a Justiça Eleitoral desde o princípio tutela direitos relacionados ao processo eleitoral com a reprovação e o julgamento de delitos nesta área. Cabe verificar, portanto, a extensão da competência da Justiça Eleitoral diante das regras constitucionais de fixação de competência bem como identificar requisitos que possibilitam a reunião processual por conexão ou continência a fim de solucionar a problemática em estudo.

## **2 COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL**

O Código Eleitoral, em seu artigo 35, inciso II, estabelece que “Compete aos juízes: [...] II - processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos, ressalvada a competência originária do Tribunal Superior e dos Tribunais Regionais”.

A leitura do artigo citado traz ao debate o exercício da função jurisdicional e as regras que definem o alcance da atuação de cada órgão judicial no intuito de legitimar os julgamentos realizados sob o Estado Democrático de Direito. A fixação da competência refere-se primordialmente à individualização do órgão do Poder Judiciário quanto à apreciação de determinada causa.

## **2.1 REGRAS CONSTITUCIONAIS DE FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA**

Mostra-se necessário, nesse momento, o exame das regras constitucionais de fixação de competência, em especial diante de reunião processual por conexão ou continência em apego ao tema deste trabalho.

No ordenamento jurídico brasileiro, existem três critérios que são essenciais para definir e fixar a competência sob o olhar constitucional. São eles: em razão da matéria e em razão da função (neste caso, inclui-se o conceito de prerrogativa de foro) expressamente fixadas na Carta Magna e absolutas, e, por último, em razão do lugar.

A competência referente ao foro por prerrogativa de função existe devido à qualidade funcional do agente que pratica a conduta indevida e a relevância da sua função pública.

No que tange à competência em razão do lugar, esta possui contornos de relatividade por ser determinante na escolha do foro geral para julgamento, em que comarca no âmbito da justiça estadual ou subseção judiciária no âmbito da justiça federal será processado e julgado o autor de conduta indevida.

Quanto à competência em razão da matéria, impõe-se o dever de ser verificada a qual Justiça está afeta à questão em debate, haja vista a matéria poder ser de natureza tal que a competência é da Justiça Federal ou da Justiça Especial. A competência da Justiça Comum em relação a da Justiça Especializada é residual e, via de regra, considera exclusivamente o critério em razão da matéria.

No âmbito criminal em especial, à Justiça Eleitoral cabe julgar matérias relativas aos crimes eleitorais próprios, capitulados no Código Eleitoral e na legislação extravagante, conforme leciona Gonçalves (2015):

## **COMPETÊNCIA CRIMINAL DA JUSTIÇA ELEITORAL: ANÁLISE SOBRE CRIMES COMUNS CONEXOS AOS CRIMES ELEITORAIS FRENTE AO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Os crimes eleitorais específicos (ou próprios) são de competência da Justiça Eleitoral. São aqueles previstos nas leis eleitorais, em especial, no Código Eleitoral e na Lei das Eleições e que afetam a lisura ou legitimidade do pleito. Não há dúvida de que a corrupção eleitoral, art. 299 do Código, será julgada numa das instâncias da Justiça Eleitoral. Esses crimes seguirão, na Justiça Eleitoral, aos critérios de fixação da competência penal e não o das ações eleitorais cíveis. Assim, por exemplo, nas eleições estaduais (governador, senador, deputado federal ou estadual) todas as ações cíveis serão levadas ao Tribunal Regional Eleitoral. Se a eleição for nacional (Presidente e Vice), todos os feitos civis irão diretamente ao Tribunal Superior Eleitoral. Já os feitos criminais eleitorais, exceto se o agente tiver prerrogativa de foro, serão processados e julgados pelos juízes eleitorais, a partir de denúncia formulada pelo Promotor de Justiça Eleitoral. (GONÇALVES, 2015, p. 161-162)

Em relação ao julgamento de crimes eleitorais pela Justiça Eleitoral, relembra Gonçalves (2015, p. 162-163) que existem os foros especiais por prerrogativa de função em matéria eleitoral, enquanto o réu for titular da função. Para tanto, ensina o cabimento desta prerrogativa:

A prerrogativa de foro é que leva o Presidente da República e o Vice, bem como os membros do Congresso Nacional (deputados e senadores), seus próprios ministros e o Procurador-Geral da República, a serem julgados por seus crimes eleitorais diretamente no Supremo Tribunal Federal, CF, art. 102, I, b. Da mesma forma, serão julgados pelo STF os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente (Constituição Federal, art. 102, I, letra c). [...] Os governadores, por sua vez, serão julgados pelo Superior Tribunal de Justiça, assim como os membros do Tribunal Regional Eleitoral e o Procurador Regional Eleitoral, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais (CF, art. 105, I, a).

Além disso, a Constituição Federal, no artigo 109, inciso IV, ao estipular especificamente a competência criminal da Justiça Federal comum, estabelece expressamente a ressalva quanto aos casos da competência da Justiça Eleitoral.

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:  
[...]

IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;

Adiante, dispõe o artigo 121 da Constituição Federal que “Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais”.

Ocorre que a lei complementar mencionada no citado artigo ainda não foi editada (apesar de haver um projeto de lei complementar n. 105/2019 tramitando), razão pela qual se defende que os dispositivos do Código Eleitoral que tratam sobre a organização e competência da Justiça Eleitoral foram recepcionados com força de lei complementar, estando delimitada a sua competência.

Conclui-se que, após o entendimento sobre os princípios que norteiam o Direito Eleitoral, com ênfase ao princípio da especialidade, verifica-se que a extensão da competência da Justiça Eleitoral no aspecto criminal resta bastante definida.

Os crimes eleitorais serão julgados pela Justiça Eleitoral, exceto no caso em que o agente tiver direito a foro por prerrogativa de função, estando-lhe assegurando o julgamento por Tribunal Superior.

A problemática gira em torno da competência da Justiça Eleitoral para conhecer e julgar os crimes eleitorais previstos nas leis penais comuns que direta ou indiretamente ofendem bens jurídicos tutelados pelo Direito Eleitoral.

Por esse motivo, urge analisar as possibilidades de reunião processual por conexão ou continência com a atração do julgamento para a Justiça Eleitoral, considerado o princípio da especialidade.

## **2.2 REUNIÃO PROCESSUAL POR CONEXÃO OU CONTINÊNCIA**

Após a compreensão sobre a tutela penal eleitoral e os contornos sobre a fixação de competência da Justiça Eleitoral frente aos dispositivos constitucionais,



## **COMPETÊNCIA CRIMINAL DA JUSTIÇA ELEITORAL: ANÁLISE SOBRE CRIMES COMUNS CONEXOS AOS CRIMES ELEITORAIS FRENTE AO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

faz-se necessário verificar a possibilidade de reunião processual por conexão ou continência a respeito dos crimes eleitorais e comuns conexos, basilar para a análise do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal do Inquérito nº 4.435.

A modificação de competência jurisdicional é possível não apenas pela vontade das partes processuais litigantes, mas também em razão da presença de conexão ou continência.

A conexão expressa a recomendação de reunião de demandas para julgamento em um mesmo órgão jurisdicional devido à existência de nexo entre dois ou mais fatos delituosos, no intuito de evitar decisões conflituosas, além de promover visão ampla dos instrumentos probatórios.

As situações que exigem a determinação de competência em razão da conexão, seja de natureza objetiva, subjetiva ou probatória, encontram previsão no artigo 76, do Código de Processo Penal:

Art. 76. A competência será determinada pela conexão:

I - se, ocorrendo duas ou mais infrações, houverem sido praticadas, ao mesmo tempo, por várias pessoas reunidas, ou por várias pessoas em concurso, embora diverso o tempo e o lugar, ou por várias pessoas, umas contra as outras;

II - se, no mesmo caso, houverem sido umas praticadas para facilitar ou ocultar as outras, ou para conseguir impunidade ou vantagem em relação a qualquer delas;

III - quando a prova de uma infração ou de qualquer de suas circunstâncias elementares influir na prova de outra infração.

A continência está presente quando uma causa está contida na outra, sendo impossível separá-las. Nas palavras de Fernando da Costa Tourinho Filho (2012, p. 262), na “continência, como o próprio nome está a indicar, uma causa está contida na outra, não sendo possível a cisão”.

Em relação ao objeto deste artigo, a continência envolve um fato criminoso que contém outros, o que impõe o julgamento de todos em conjunto. Neste caso, várias pessoas cometem o mesmo crime ou há pluralidade de infrações em uma única conduta.

Art. 77. A competência será determinada pela continência quando:

I - duas ou mais pessoas forem acusadas pela mesma infração;

II - no caso de infração cometida nas condições previstas nos arts. 51, § 1º, 53, segunda parte, e 54 do Código Penal.

No âmbito do Direito Eleitoral, em revisita ao artigo 35 do Código Eleitoral, verifica-se que a possibilidade de reunião processual pela existência de crimes conexos de competência da Justiça Comum que não afasta a competência da Justiça Eleitoral para julgá-los.

Nesse sentido, o Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Espírito Santo, através do julgamento da Ação Penal nº 530, defendeu a tese de competência da Justiça Eleitoral para julgar delitos eleitorais e comuns conexos a estes.

**AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA - RECONHECIMENTO DA CONEXÃO ENTRE CRIMES COMUNS E CRIMES ELEITORAIS - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL PARA JULGAR AMBOS OS CRIMES - PERDA SUPERVENIENTE DO CARGO DE PREFEITO MUNICIPAL POR UM DOS CORRÉUS - PERDA DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO - ENTENDIMENTO STF - REMESSA DOS AUTOS AO JUIZ ELEITORAL DE 1º GRAU. 1.** Nos caso destes autos, segundo alega o Ministério Público Eleitoral, o crime de fraude à licitação (objeto da presente demanda) teve por finalidade viabilizar a participação do empresário PAULO HENES DE FREITAS, através de sua remuneração indireta, no esquema de compra de votos no pleito eleitoral de 2016 (delito apurado nos autos da AP nº 229-70), não restando dúvidas, portanto, quanto à conexão entre as condutas atribuídas aos acusados, impondo-se reconhecer, via de consequência, a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar ambas as demandas, conforme determinam os arts. 78, inciso IV, do Código de Processo Penal, e 35, do Código Eleitoral. 2. Superada essa questão, cumpre-nos atentar para a circunstância superveniente à propositura da presente ação, qual seja, o fato de o denunciado CARLOS HENRIQUE EMERICK STORCK não mais gozar do foro por prerrogativa de função, em razão da sanção da perda do cargo de Prefeito Municipal de Irupí/ES que lhe fora imposta por esta Egrégia Corte nos autos da Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 294-11.2016.6.08.0018, quando lhe fora reconhecida a prática de abuso de poder político e econômico. 3. Tendo em vista a perda superveniente da função pública pelo réu, impõe-se, ainda, a declinação da competência do presente feito para o MM. Juízo da 19ª Zona Eleitoral, conforme entendimento recentemente sufragado pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Penal nº 937/RJ (TRE/ES, 2019).

A Justiça Eleitoral, em sendo uma justiça especializada, exerce a competência quando o ilícito penal eleitoral for praticado em conexão com ilícito

## **COMPETÊNCIA CRIMINAL DA JUSTIÇA ELEITORAL: ANÁLISE SOBRE CRIMES COMUNS CONEXOS AOS CRIMES ELEITORAIS FRENTE AO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

penal de natureza comum, constatação originada da interpretação conjunta dos artigos 364 do Código Eleitoral e 78, inciso IV, do Código de Processo Penal já analisado.

Art. 364. No processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhes forem conexos, assim como nos recursos e na execução, que lhes digam respeito, aplicar-se-á, como lei subsidiária ou supletiva, o Código de Processo Penal.

Em acréscimo e reforço aos dispositivos legais, o Informativo 895 do STF reitera os critérios expostos sobre a competência criminal eleitoral, com atenção ao fato de que mera conveniência processual não justifica a reunião processual na Justiça Eleitoral, devendo haver dados objetivos e concretos quanto a um fato em tese criminoso capaz de alterar a competência para a seara eleitoral.

A doação eleitoral por meio de “caixa 2” é uma conduta que configura crime eleitoral de falsidade ideológica (art. 350 do Código Eleitoral). A competência para processar e julgar este delito é da Justiça Eleitoral. A existência de crimes conexos de competência da Justiça Comum, como corrupção passiva e lavagem de capitais, não afasta a competência da Justiça Eleitoral, por força do art. 35, II, do CE e do art. 78, IV, do CPP. STF. 2ª Turma. PET 7319/DF, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 27/3/2018 (INFORMATIVO 895/STF, 2018)

Ademais, sob a ótica processual e técnica, o respeito aos critérios de conexão ou continência implica celeridade e economia processual, além do respeito às competências e funções jurisdicionais de cada órgão.

Por fim, cumpre frisar que o desenvolvimento do estudo acerca da tutela penal eleitoral e das nuances sobre a competência da Justiça Eleitoral, com apresentação dos critérios de sua fixação e de reunião processual cumpriu seu objetivo.

Cabe analisar, agora, a decisão do acórdão do Quarto Agravo Regimental no Inquérito nº 4.435 com discussão sobre os votos, as ponderações e as controvérsias que levaram à conclusão do julgamento no sentido de identificar os impactos

jurídicos a partir da determinação da competência criminal eleitoral para crimes comuns conexos.

### **3 ANÁLISE DO ACÓRDÃO DO AGRAVO REGIMENTAL NO INQUÉRITO 4.435 DO STF**

No ano de 2017, a Procuradoria-Geral da República requereu a abertura do Inquérito nº 4.435/DF, desenvolvido a partir de acordos de colaboração premiada firmados com membros do Grupo Odebrecht, para investigar supostos crimes de corrupção passiva, corrupção ativa, lavagem de capitais, evasão de divisas e falsidade ideológica eleitoral, ocorridos nos anos de 2010, 2012 e 2014 pelo Deputado Federal Pedro Paulo Carvalho Teixeira e pelo ex-Prefeito do município do Rio de Janeiro Eduardo da Costa Paes.

Nos termos das informações prestadas durante as investigações, a conduta ilegal supostamente cometida no ano de 2010 refere-se ao recebimento de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) do citado grupo para a campanha eleitoral ao cargo de deputado federal Pedro Paulo, que à época exercia mandato de deputado estadual do Rio de Janeiro.

A investigação quanto ao suposto crime ocorrido no ano de 2012 justifica-se pelo recebimento da quantia aproximada de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) pelo investigado Eduardo Paes, pagos pela empreiteira em doação ilegal, no intuito de promover a campanha eleitoral para reeleição ao cargo de Prefeito do Rio de Janeiro, em troca do interesse do grupo empresarial na facilitação de contratos referentes às Olimpíadas de 2016.

Já o fato relativo ao ano de 2014 está ligado ao recebimento de doação ilegal de aproximadamente R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) para a reeleição de Pedro Paulo ao cargo de Deputado Federal.

Em sede de julgamento do Quarto Agravo Regimental no Inquérito nº 4.435 - Distrito Federal interposto pela defesa do ex-Prefeito do Rio de Janeiro Eduardo Paes e do Deputado Federal Pedro Paulo, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu que cabe a análise do processamento único pela Justiça Especializada Eleitoral de crimes eleitorais e crimes comuns conexos, conforme destacado no acórdão, cujo recurso teve a Relatoria do Ministro Marco Aurélio a seguir:

## COMPETÊNCIA CRIMINAL DA JUSTIÇA ELEITORAL: ANÁLISE SOBRE CRIMES COMUNS CONEXOS AOS CRIMES ELEITORAIS FRENTE AO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**Decisão:** O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), no que foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Dias Toffoli (Presidente), manteve sua jurisprudência e deu parcial provimento ao agravo interposto pelos investigados para: i) no tocante ao fato ocorrido em 2014, reconsiderar a decisão recorrida e assentar a competência do Supremo Tribunal Federal; e ii) quanto aos delitos supostamente cometidos em 2010 e 2012, declinar da competência para a Justiça Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro; e julgou prejudicado o agravo regimental interposto pela Procuradoria-Geral da República, no que voltado à fixação da competência da Justiça Federal, relativamente ao delito de evasão de divisas, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux e Cármen Lúcia, que davam parcial provimento aos agravos regimentais interpostos pela Procuradoria-Geral da República e pelos investigados para cindir os fatos apurados neste inquérito e determinar a remessa de cópia dos autos à Justiça Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro para apuração, mediante livre distribuição, dos supostos crimes de falsidade ideológica eleitoral ocorridos nos anos de 2010, 2012 e 2014 (sendo que, quanto aos fatos ocorridos no ano de 2014, os Ministros que divergiram do Relator negavam provimento ao recurso por entenderem ser incompetente o STF) e, ainda, determinar o encaminhamento dos autos à Seção Judiciária do Rio de Janeiro para apuração, mediante livre distribuição, dos supostos crimes de corrupção ativa, corrupção passiva, lavagem de capitais e evasão de divisas ocorridos no ano de 2012. Plenário, 14.03.2019.

O julgamento do Inquérito nº 4.435 levantou questão polêmica quanto à competência para processar e julgar crimes comuns conexos a delitos eleitorais com enfrentamento de temas referentes à tutela penal eleitoral, princípio da especialidade, regras constitucionais de fixação de competência, principalmente quando se trata de reunião processual por conexão ou continência.

Portanto, mostra-se fundamental analisar os votos favoráveis e divergentes do acórdão em foco para que este estudo seja exitoso quanto à conclusão dos impactos da decisão nos processos judiciais em trâmite nos órgãos jurisdicionais brasileiros.

De modo geral, no julgamento do referido recurso, o Ministro da Corte Suprema Marco Aurélio (Relator), acompanhando pelos Ministros Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Dias Toffoli (Presidente da Corte), votaram pela prevalência da competência da Justiça Eleitoral

para processar e julgar crimes eleitorais e os comuns que lhes forem conexos. Divergiram do relator os Ministros Luiz Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux e Cármen Lúcia.

Pois bem. Em seu voto, o Ministro Relator Marco Aurélio apontou o princípio da especialidade da Justiça Eleitoral como fundamento para amparar a prevalência desta justiça especializada diante da Justiça Comum, com fundamento nos artigos 35, inciso II do Código Eleitoral e 78, inciso IV do Código de Processo Penal, o que enseja a reunião processual em contraposição ao pedido de desmembramento pleiteado pela Procuradoria-Geral da República. Abaixo segue trecho decisivo do voto:

Tendo em vista o suposto cometimento de crime eleitoral e delitos comuns conexos, considerado o princípio da especialidade, tem-se caracterizada a competência da Justiça especializada, no que, nos termos dos artigos 35, inciso II, do Código Eleitoral e 78, inciso IV, do Código de Processo Penal, por prevalecer sobre as demais, alcança os delitos de competência da Justiça comum.

[...]

A ressalva prevista no artigo 109, inciso IV, bem assim a interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais, afastam, no caso, a competência da Justiça comum, federal ou estadual, e, ante a conexão, implica a configuração, em relação a todos os delitos, da competência da Justiça Eleitoral. A solução preconizada pela Procuradoria-Geral da República, consistente no desmembramento das investigações no tocante aos delitos comuns e eleitoral, mostra-se inviável, porquanto a competência da Justiça comum, federal ou estadual, é residual quanto à Justiça especializada – seja eleitoral ou militar –, estabelecida em razão da matéria, e não se revela passível de sobrepor-se à última. (2019, págs. 14-15).

O Ministro Relator Marco Aurélio concluiu que os processos referentes aos crimes cometidos nos anos de 2010 e 2012 devem ser remetidos por conexão à Justiça Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro e, no tocante ao fato ocorrido no ano de 2014, resta mantida a competência do Supremo Tribunal Federal em razão da prerrogativa de foro.

Ao votar pela reunião processual no âmbito da Justiça Eleitoral de crimes eleitorais e crimes comuns a eles conexos, o Ministro Relator julgou prejudicado o Agravo Regimental interposto pela Procuradoria-Geral da República que pretendia o desmembramento processual com a permanência das investigações na esfera da

## **COMPETÊNCIA CRIMINAL DA JUSTIÇA ELEITORAL: ANÁLISE SOBRE CRIMES COMUNS CONEXOS AOS CRIMES ELEITORAIS FRENTE AO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Justiça Federal em relação aos crimes conexos e declínio da competência no que tange aos crimes eleitorais para a Justiça Eleitoral.

O Ministro Alexandre de Moraes acompanhou o voto do Ministro Relator e relembrou a evolução histórica da Justiça Eleitoral com previsão de sua competência nas Constituições brasileiras, sua capacidade de atuar como instituição capaz de julgar e condenar crimes eleitorais e conexos, assim como apresentou doutrina que corrobora o entendimento a respeito da tutela penal eleitoral.

O Ministro Ricardo Lewandowski votou de forma sucinta e ratificou o entendimento já exposto pelo Ministro Relator e acompanhado pelo Ministro Alexandre de Moraes no sentido de que, quando há conflito de competência entre a Justiça Comum e a Especializada, a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal determina o encaminhamento dos autos à Justiça Eleitoral.

No mesmo sentido, acompanhou o voto da relatoria o Ministro Gilmar Mendes, com abordagens sobre a importância da garantia do juiz natural bem como dos critérios constitucionais e legais de fixação da competência, além da conexão entre os crimes comuns e os eleitorais com a tradição brasileira em favor da competência da Justiça Eleitoral.

O Ministro relatou ainda a evolução histórica da Justiça Eleitoral diante das Constituições brasileiras tendo em vista que quase a totalidade já versava sobre a prevalência da Justiça Eleitoral no processo e julgamento de crimes comuns conexos. Reforçou, em seu voto, a capacidade da justiça especializada em enfrentar os desafios que lhes são impostos diante da apuração de crimes comuns conexos aos eleitorais, conforme se verifica em leitura aos trechos da sua decisão abaixo:

Destarte, observa-se que a Justiça Eleitoral foi e é capaz de dar respostas adequadas aos relevantes desafios que lhe foram impostos desde a sua criação, razão pela qual não impressiona o argumento deduzido quanto à ausência de estrutura ou capacidade para a apuração de crimes conexos a infrações eleitorais. (2019, pág 145).

Reforço que o STF não deve, por pressão da opinião pública, por questões ideológicas, contingenciais, ou por achar que eventualmente o legislador não fez a melhor escolha, alterar as regras legais e constitucionais que regem a matéria. Não há espaço

para tanto e apenas mediante contorcionismos interpretativos é que se pode chegar a conclusão diversa. (2019, pág. 146).

Desta feita, observa-se a existência de conexão probatória ou instrumental entre as imputações, configurando a hipótese do art. 76, III, do CPP, já que as provas a serem apuradas são comuns e correlacionadas. De fato, a concentração das investigações em relação a esses dois últimos conjuntos de fatos apresenta-se como a melhor opção à luz dos princípios da economia processual e da segurança jurídica, impedindo a repetição desnecessária de atos processuais e probatórios e evitando a proliferação de decisões contraditórias. Ante o exposto, concluo pela competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes eleitorais e conexos, nos termos do art. 78, IV, do CPP e art. 35, II, do CE, que foram recepcionados pela CF/88. Aplicando a referida regra ao caso em análise, voto: a) pela manutenção das investigações relativas aos fatos ocorridos em 2014 no STF; b) pelo declínio dos autos à Justiça Eleitoral do Rio de Janeiro em relação aos fatos ocorridos em 2010 e 2012. É como voto. (2019, pág. 149).

Na esteira do voto do ministro relator, o Ministro Celso de Mello teceu sua decisão no sentido de prevalecer a competência da Justiça Eleitoral sobre a Justiça Comum, seja ela no âmbito estadual ou Federal.

Por fim, o então presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, frisou a importância da Justiça Eleitoral no combate à corrupção, ao passo que reiterou votos seus anteriores já proferidos na Corte Suprema, na mesma linha do entendimento traçado no acórdão em estudo.

Durante o julgamento do Quarto Agravo Regimental no Inquérito nº 4.435/DF, restaram vencidos os votos dos Ministros Luiz Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux e Cármen Lúcia, que optaram por dar parcial provimento aos pleitos para cindir os fatos apurados no inquérito ora analisado.

Assim, os citados Ministros entenderam que deveria ser determinada a remessa dos autos à Justiça Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro para apuração dos supostos crimes de falsidade ideológica eleitoral ocorridos nos anos de 2010, 2012 e 2014 e o encaminhamento dos autos à Justiça Federal, Seção Judiciária do Rio de Janeiro, para apuração dos supostos crimes de corrupção ativa, corrupção passiva, lavagem de capitais e evasão de divisas ocorridos em 2012.

Os votos divergentes fundaram-se na ideia de possibilidade de cisão processual, no tocante a cada grupo de fatos atribuídos aos investigados a fim de



## **COMPETÊNCIA CRIMINAL DA JUSTIÇA ELEITORAL: ANÁLISE SOBRE CRIMES COMUNS CONEXOS AOS CRIMES ELEITORAIS FRENTE AO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

possibilitar a conclusão das investigações pela Justiça Federal quanto aos crimes comuns conexos.

O primeiro voto divergente foi apresentado pelo Ministro Edson Fachin que defendeu a possibilidade de cisão processual diante da preservação da competência constitucional da Justiça Comum, sem necessidade de análise conjunta dos fatos, eis que é cabível o compartilhamento de elementos probatórios entre juízos competentes, consoante teor de trecho do voto a seguir:

Inicialmente, cumpre assentar a viabilidade da cisão das investigações no tocante aos 3 (três) grupos de fatos atribuídos aos investigados, ao contrário do que afirma a defesa técnica. Com efeito, nada obstante as apurações tenham sido impulsionadas por termos de depoimento prestados por colaboradores da justiça em depoimentos contemporâneos, os fatos narrados se encontram destacados no tempo, encontrando-se em cada um deles peculiaridades no que diz respeito às circunstâncias das supostas práticas delitivas, o que evidencia a inexistência, a princípio, de quaisquer das causas elencadas no art. 76 do Código de Processo Penal que justificariam a necessidade de apuração conjunta. Aliás, eventuais elementos probatórios comuns podem ser, inclusive, objeto de oportuno compartilhamento entre os juízos competentes, a requerimento do órgão acusatório ou da própria defesa técnica (2019, pág. 44).

O Ministro Luís Roberto Barroso seguiu a divergência e votou dizendo que “o Brasil vive um momento de corrupção estrutural, sistêmica e institucionalizada” (2019, pág. 68) e por essa razão deve haver a supervisão das investigações pela Justiça Federal, com definição somente ao final a respeito do encaminhamento dos autos à Justiça Eleitoral ou Justiça Comum, a depender da espécie criminal.

Por essas razões, Presidente, o meu entendimento é que a investigação deve começar sempre sob supervisão da Justiça Federal, mesmo nos casos de caixa dois. Ao final do inquérito, ao final da investigação, aí, sim, o Ministério Público vai aferir se houve apenas crime eleitoral e encaminhar para a Justiça Eleitoral ou se também houve crime comum que deva permanecer na Justiça Federal, se entender que deva denunciar em concurso, porque também pode denunciar apenas pela corrupção, entendendo que tenha havido, eventualmente, a consunção. Portanto, Presidente, a forma como eu acho que isso deve ser tratado é sempre começar pela Justiça Federal. É, ao final da investigação, que se vai definir

para onde devem ir os processos. Uma palavra sobre a Justiça Eleitoral, nesse momento, presidida, brilhantemente, pela Ministra Rosa Weber. Como os demais Colegas, também acho que a Justiça Eleitoral presta um serviço extraordinário ao País. Ela é célere e cuida, com a maior eficiência possível, de temas como registros de candidatura, inelegibilidades, casos de abuso de poder econômico, abuso de poder político, captação ilícita de sufrágio. Uma pesquisa, no acervo da Justiça Eleitoral, verá raríssimas condenações criminais envolvendo qualquer crime que não seja puramente eleitoral (2019, pág. 70).

A decisão do Ministro Luís Roberto Barroso traz consigo o questionamento a respeito da capacidade e estrutura institucional da Justiça Eleitoral para receber e proceder às investigações de crimes de alta complexidade conexos aos eleitorais mas que não os são puramente, devido ao baixo índice de condenações efetivadas pela Justiça Eleitoral em relação aos crimes comuns conexos e à ausência de aparelhamento para processamento de casos criminais, sendo, portanto, a decisão de reunião processual para a Justiça Eleitoral uma ameaça ao combate à corrupção.

A Ministra Rosa Weber também entendeu pela cisão das investigações a fim de que a apuração relacionada aos crimes eleitorais seja enviada à Justiça Eleitoral e, quanto aos demais delitos, à Justiça Federal com competência de caráter absoluto.

O Ministro Luiz Fux seguiu o voto do Ministro do Edson Fachin e trouxe ao debate o seu entendimento de que a Justiça Federal possui “competência para o processo e julgamento de todos os crimes federais, com exceção dos crimes eleitorais *stricto sensu* e dos crimes militares” (2019, pág. 107). Dessa forma, considera que ambas as Justiças possuem competências absolutas e, portanto, impossibilitadas de proceder com a prorrogação por conexão, instituto inerente à competência relativa.

Em seu voto, a Ministra Cármen Lúcia aduziu que a competência criminal da Justiça Federal está expressamente delineada na Constituição Federal de 1988, sendo competência material absoluta e, por esse motivo, deve-se observar o princípio da hierarquia das normas jurídicas com o texto constitucional no topo da pirâmide.

Por entender que a competência da Justiça Eleitoral e as regras de conexão estão expressas na legislação infraconstitucional, não seria possível a prevalência

## **COMPETÊNCIA CRIMINAL DA JUSTIÇA ELEITORAL: ANÁLISE SOBRE CRIMES COMUNS CONEXOS AOS CRIMES ELEITORAIS FRENTE AO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

de norma eleitoral ou processual sobre a regra constitucional de competência. Assim, a Ministra Cármen Lúcia julgou no sentido de que a solução mais adequada é a separação dos processos nas diferentes Justiças. Concluiu seu voto com a afirmação de que “subjugar a instância penal à atuação eleitoral é afastar mesmo a racionalidade institucional que está na base do sistema judicial estabelecido pela Constituição brasileira, o que é contrário ao que nela se dispõe” (2019, pág. 126).

A análise crítica sobre o acórdão analisado possibilita o exame sobre o impacto da decisão tomada a respeito dos processos em trâmite tanto no âmbito da Justiça Eleitoral quanto da Justiça Comum, e em especial, os efeitos sobre o andamento da Operação Lava Jato, que investiga corrupção e lavagem de dinheiro no Brasil.

A decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal reverberou questionamentos quanto ao alcance de seus termos, na medida em que a definição da competência da Justiça Eleitoral em relação aos crimes eleitorais e crimes comuns que lhes são conexos introduz o debate sobre seus impactos tanto nos processos em trâmite, em especial os relacionados à Operação Lava Jato, quanto nos novos processos.

No que se refere aos processos anteriores à decisão que julgou o Agravo Regimental no Inquérito nº 4.435-DF, é possível concluir que existe uma dicotomia doutrinária a ser enfrentada.

As ações penais já em trâmite com crimes comuns conexos aos delitos eleitorais como objeto podem sofrer anulação com a remessa da investigação em sua totalidade para a Justiça Eleitoral após análise de eventual conexão processual, como em contrapartida podem ter seus atos processuais ratificados perante a Justiça especializada, tendo em vista que foram praticados segundo a legislação vigente à época, com a permanência hígida dos atos já praticados sem qualquer nulidade, mas apenas a continuidade processual.

Em se tratando de processos novos envolvendo crimes conexos aos crimes eleitorais, é importante verificar que a definição da competência para seu processamento e julgamento perpassa por critérios mais específicos após a decisão

da Suprema Corte debatida nesta pesquisa, a fim de evitar mera conveniência processual.

Dessa forma, a instauração de inquéritos perante a Justiça Eleitoral requer a indicação de critérios objetivos e claros que demonstrem a certeza da necessidade de tutela penal eleitoral, tendo em vista o aspecto concreto da estrutura institucional da Justiça Eleitoral para receber e julgar tais demandas, principalmente quando se tratam de crimes relacionais à Operação Lava Jato diante da busca constante do combate efetivo à corrupção em favor da democracia.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As consequências da decisão do Supremo Tribunal Federal demonstram que a tutela penal eleitoral ganhou reforço além do já amparo constitucional, legal e jurisprudencial com reflexos sobre o desempenho da Justiça Eleitoral diante dos processos que envolvem o direito eleitoral com dependência ao direito penal.

O assunto em estudo não se esgota, mas abre caminhos para novos questionamentos e soluções sobre a temática, pois somente através de considerações e debates sobre o assunto é possível alcançar o consenso diante da verificação de competências criminais.

Nesse contexto, através da análise minuciosa a respeito da tutela penal eleitoral com verificação do conceito e evolução histórica dos crimes eleitorais, bem como do princípio da especialidade, o estudo criou a base para o entendimento a respeito da competência da Justiça Eleitoral, seja em razão de critérios constitucionais de fixação de competência, seja pela possibilidade de reunião processual por conexão ou continência.

O pilar doutrinário sobre os principais conceitos e institutos do direito eleitoral e criminal para o desenvolvimento do estudo propiciou o exame a respeito dos votos favoráveis e divergentes no julgamento do recurso em tela presente no Inquérito 4.435-DF, de modo a embasar a conclusão a respeito dos impactos sobre os processos novos e em trâmite.

Nesse diapasão, ainda que incertos e irrestritos os efeitos da decisão da Suprema Corte, o fato é que a Justiça Eleitoral enfrenta o desafio de dar

## **COMPETÊNCIA CRIMINAL DA JUSTIÇA ELEITORAL: ANÁLISE SOBRE CRIMES COMUNS CONEXOS AOS CRIMES ELEITORAIS FRENTE AO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

continuidade ao combate à corrupção, principalmente quanto à Operação Lava Jato, em prol do dever constitucional de garantir a legitimidade do processo democrático.

### **REFERÊNCIAS**

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999;

BRASIL. **Código de Processo Penal. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm)> Acesso em: 04 out 2020;

\_\_\_\_\_. **Código Eleitoral. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm)> Acesso em: 04 out 2020;

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 04 out 2020;

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Quarto Agravo Regimental no Inquérito 4435 Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 14/03/2019. Acórdão Eletrônico DJe 182. Divulgado 20/08/2019. Publicado 21/08/2019;

ESPÍRITO SANTO. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Espírito Santo. Ação Penal nº 530 Vitória – ES. Relator: Heloísa Cariello, Data de Julgamento: 28/08/2019. Data de Publicação no Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do ES: 04/09/2019;

GOMES, José Jairo. **Crime Eleitoral: Interfaces com a Parte Geral do Código Penal**. Estudos Eleitorais. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. v. 7, n. 3, set./dez., 2012;

\_\_\_\_\_. **Direito eleitoral**. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018;

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Crimes eleitorais e processo penal eleitoral**. – 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015;

NUNES, Pedro. **Dicionário de Tecnologia Jurídica**. 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999;

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral – Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal – Noções Gerais**. São Paulo: Atlas, 2003;

PINHEIRO, Igor Pereira. **Crimes Eleitorais e Conexos. Aspectos Materiais e Processuais**. Leme, SP: JH Mizuno, 2020.

*LOPES, Alessandro dos Santos*

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2006;

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

# CAMPANHA ELEITORAL NA INTERNET EM TEMPOS DE CORONAVÍRUS

*Carlos Cerdeira Frota de França<sup>1</sup>*

## Resumo

As eleições são o momento máximo da democracia brasileira, nela todos são iguais, já que cada pessoa equivale a um voto. Desde a época colonial temos relatos de processo eleitoral no país, ainda que de forma muito restrita. Com o passar dos anos a eleição foi se tornando complexa, até que em 1932, por meio do Decreto nº 21076, de 24 de fevereiro de 1932 foi criada a Justiça Eleitoral, órgão competente por organizar as eleições no Brasil. Contudo, se fazia necessário a edição de uma lei específica para instituir de forma segura as regras para a campanha eleitoral, momento em que os candidatos buscam convencer o corpo de eleitores que são os mais aptos ao cargo eletivo, situação em que foi aprovada a lei 9504/97, conhecida como Lei das Eleições. Com a entrada em vigor daquele diploma legal, quase tudo era permitido em termos de propaganda: showmício, outdoor, placas, propaganda volante, até que se começou a limitar os elementos de propaganda de rua. Da mesma forma em que se limitava a propaganda por seus meios tradicionais, a internet paulatinamente avançava no país, porém, somente em 2008 o TSE disciplinou de forma tímida as campanhas eleitorais na rede mundial de computadores. Somente com a edição da Lei nº 12.034/2009, que introduziu na Lei 9504/97 a propaganda eleitoral na internet de forma mais profunda foi possível aos candidatos e pré-candidatos utilizarem de maneira segura essa poderosa ferramenta de convencimento da população.

**Palavras-chave:** Eleições. Justiça Eleitoral. Propaganda. Internet. Rede mundial de computadores. Coronavírus.

## 1 Introdução

A campanha eleitoral é o momento em que os aprovados em convenções partidárias depois de registrados perante a Justiça Eleitoral se apresentam oficialmente como candidatos para a população, a fim de convencer os eleitores de que possuem as melhores propostas para resolver os problemas sociais.

---

<sup>1</sup> Advogado, graduado em licenciatura em Português Literatura na Universidade Estácio de Sá com pós-graduação em Processo Eleitoral e Partidário – UCAM – Universidade Cândido Mendes e Gestão no Poder Legislativo na ELERJ – Escola do Legislativo do Estado do Rio de Janeiro. Sócio no

escritório de advocacia Miranda, Silva e Frota Advogados Associados e Presidente da Comissão de Direito Eleitoral e Partidário do IBRAPEJ - Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estudo Jurídico

O Brasil não possuía uma legislação específica para as eleições de sorte que a cada pleito, uma regra específica vigia à época. O problema foi solucionado com a entrada em vigor da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, conhecida como Lei das Eleições.

No texto era permitido praticamente tudo em termos de propaganda eleitoral para conquista do voto: utilização de outdoor, showmício, bonecos, cavaletes, placas. A regra era a liberdade da propaganda.

Ocorre que houve uma movimentação de setores da sociedade para tornar as campanhas menos onerosas, já que os investimentos nelas são milionários, de sorte que era preciso restringir a propaganda eleitoral, sobretudo a de rua.

Com isso ao longo dos anos a legislação começou a restringir a propaganda eleitoral, a guisa de exemplos:

- Em 2006 foi proibida a distribuição de brindes, o exemplo mais típico era a camiseta e chaveiro com número e imagem do candidato.
- Em 2006 foi proibido o Outdoor e depois em 2013 houve uma nova alteração para incluir o Outdoor Eletrônico
- Em 2006 foi proibido o Showmício.
- Em 2013 foi estabelecida limitação do total de gastos de campanha para aluguel de veículos em 20% e aluguel do total arrecadado.
- Em 2015 se proibiu todo tipo de propaganda em bens públicos e lugares de uso comum: placas, estandartes, faixas, cavaletes bonecos e assemelhados foram banida das ruas.
- Em 2015 a campanha reduziu de 90 para 45 dias, agora começa no dia 16 de agosto do ano da eleição, antes começava 6 de julho.
- Em 2017 foi limitado o uso do carro de som , apenas em carreatas, caminhadas e passeatas ou durante reuniões e comícios.



## **CAMPANHA ELEITORAL NA INTERNET EM TEMPOS DE CORONAVÍRUS**

Em 1997 ano que entrou em vigor a Lei das Eleições, apenas uma pequena parte da população brasileira tinha acesso a internet, ou seja, os marqueteiros políticos não estavam preparados para campanhas virtuais e a legislação, ainda, não disciplinava nada sobre o tema.

Somente em 2008 o Tribunal Superior por meio da Resolução nº 22.718, de 28 de fevereiro de 2008 tratava da campanha eleitoral na internet, ainda que de forma tímida, pois mesmo a Justiça Eleitoral conhecia pouco das ferramentas disponíveis na rede mundial de computadores.

Com a entrada em vigor da Lei nº 12.034/2009 o mundo virtual passou a ter relevância jurídica para as campanhas, pois a partir desse momento os candidatos passaram a ter um norte seguro ao realizar campanha por meio da internet.

Agora com a pandemia do novo coronavírus, a campanha virtual ganhou muito mais relevância para obter o voto, de sorte que conhecer as regras se fez fundamental em tempos que devemos evitar a aglomeração.

### **2. Da campanha eleitoral na internet**

Por meio da Resolução nº 22.718, de 28 de fevereiro de 2008 a Justiça Eleitoral disciplinava pela primeira vez a campanha eleitoral na internet, nessa época não era autorizado o impulsionamento de conteúdo nem de forma explícita o direito de resposta, de sorte que em função do pouco conhecimento do TSE sobre as ferramentas disponíveis na internet, a legislação da época era muito tímida sobre o assunto.

Com a entrada em vigor da Lei nº 12.034/2009 o mundo virtual passou a ter relevância jurídica para as campanhas, introduzindo os artigos 57-A ao Art. 57-I na Lei 9504/97, pois a partir desse momento os candidatos passaram a ter segurança jurídica ao realizar campanha por meio da internet.

A nova legislação ficou tão detalhada que fez questão de disciplinar de forma autônoma a data a partir da qual é autorizada a campanha na internet: “É permitida

a propaganda eleitoral na Internet, nos termos desta lei, após o dia 15 de agosto do ano da eleição.” (Lei nº 9.504/1997, art. 57-A) (BRASIL, 1997).

Com a entrada em vigor de forma excepcional da Emenda Constitucional nº 107, de 2 de julho de 2020, o prazo alterou para o dia 27 de setembro de 2020.

A legislação disciplinou de forma detalhada quais os instrumentos que podem ser utilizados para a propaganda na internet, sites do candidato, partido, mensagens eletrônicas, blogs, redes sociais e aplicações de internet, conforme redação do artigo 57-B a seguir:

Art. 57-B. A propaganda eleitoral na Internet poderá ser realizada nas seguintes formas:

**I** – em sítio do candidato, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de Internet estabelecido no país;

**II** – em sítio do partido ou da coligação, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de Internet estabelecido no país;

**III** – por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação;

**IV** - por meio de *blogs*, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de Internet assemelhadas cujo conteúdo seja gerado ou editado por:

a) candidatos, partidos ou coligações; ou

b) qualquer pessoa natural, desde que não contrate impulsionamento de conteúdos. (BRASIL, 1997)

Por mensagem eletrônica prevista no inciso III do Art. 57-B são os e-mails que somente pode ser utilizados com endereços cadastrados de forma gratuita, ou seja, os postulantes a cargos públicos não podem comprar um banco de endereços eletrônicos para dispararem as mensagens da campanha eleitoral.

Todos os endereços utilizados para campanha devem ser comunicados a Justiça Eleitoral no momento do pedido de registro de candidatura, além disso, devem ser hospedados, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de Internet estabelecido no país.

Interessante o disposto nos §2º e §3º do Art. 57-B da Lei 9504/97 que nos informa que é proibido a veiculação de conteúdo eleitoral por meio de robôs com a intenção de falsear identidade, ou seja, são perfis de inteligência artificial para

## CAMPANHA ELEITORAL NA INTERNET EM TEMPOS DE CORONAVÍRUS

mostrar que um determinado candidato tem muito apoio popular, também é utilizado para criticar adversários políticos, falseando a verdade na internet.

Art. 57-B [...]

§ 2º Não é admitida a veiculação de conteúdos de cunho eleitoral mediante cadastro de usuário de aplicação de Internet com a intenção de falsear identidade.

§ 3º É vedada a utilização de impulsionamento de conteúdos e ferramentas digitais não disponibilizadas pelo provedor da aplicação de internet, ainda que gratuitas, para alterar o teor ou a repercussão de propaganda eleitoral, tanto próprios quanto de terceiros. (Incluídos pela Lei nº 13.488, de 2017). (BRASIL, 1997).

Outra importante inovação da legislação foi permitir que se contrate o impulsionamento de conteúdo de propaganda eleitoral na Internet, desde que seja oferecido de forma oficial pelo provedor de aplicação, além disso, deve constar nos gastos da prestação de contas:

Art. 57-C. É vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na Internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos, desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos, coligações e candidatos e seus representantes. (BRASIL, 1997)

Precisamos destacar o §3º do mesmo artigo 57-C da Lei 9504/97 que privilegia o serviço de impulsionamento para eleições propositivas, desta forma não é permitido à contratação daquele serviço para criticar candidatos. As postagens com reprovações podem ser efetuadas normalmente, já que se trata de liberdade de expressão, contudo, sem contratar o impulsionamento, já que com essa medida visa à legislação melhorar o nível dos debates políticos

Art. 57-C [...]

§ 3º O impulsionamento de que trata o *caput* deste artigo deverá ser contratado diretamente com provedor da aplicação de Internet com sede e foro no país, ou de sua filial, sucursal, escritório, estabelecimento ou representante legalmente estabelecido no país e apenas com o fim de promover ou beneficiar candidatos ou suas agremiações. (BRASIL, 1997).

Destaque-se o §2º do artigo 26 da Lei 9504/97 que autoriza a contratação de priorização paga de conteúdos nos sites de buscas, o que ficou conhecida como emenda “Google”, já que possibilitou aos candidatos a pagarem as empresas para destacarem o material político divulgado na internet ao se realizar pesquisas. *In* Revista Eletrônica Eleições & Cidadania do TRE-PI, Volume 1, Número 1, 2020. 35

**verbis:** “Art. § 2º Para os fins desta Lei, inclui-se entre as formas de impulsionamento de conteúdo a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet.” .(Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017) . (BRASIL,1997).

A violação dos preceitos do artigo 57-B e C sujeitam os infratores a pesadas multas que vão de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) ou ao dobro do valor gasto ilegalmente, além disso, o beneficiário da conduta pode ser penalizado, se comprovado o seu prévio conhecimento.

Art. 57-B [...]

§ 5º A violação do disposto neste artigo sujeita o usuário responsável pelo conteúdo e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário, à multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) a R\$30.000,00 (trinta mil reais) ou em valor equivalente ao dobro da quantia despendida, se esse cálculo superar o limite máximo da multa. (BRASIL, 1997).

Outrossim, dependendo da quantidade paga, o ilícito pode configurar abuso do poder econômico, ensejando, Ação de Investigação Judicial Eleitoral com cassação do diploma.

### **3 Considerações finais**

Procuramos na nossa pesquisa estabelecer a importância da entrada em vigor da Lei 9504/97 conhecida como Lei das Eleições e como ela foi modificada ao longo dos anos, reduzindo os elementos de campanha de rua no intuito de torná-las menos onerosas.

Ao discorrer sobre o tema restou claro que a Justiça Eleitoral pouco conhecia sobre o tema propaganda na internet, tendo disciplinado a matéria pela primeira vez em 2008, no entanto, somente com as alterações da Lei 9504/97 dada pela Lei nº 12.034/2009 tivemos um norte seguro para realizar as campanhas na rede mundial de computadores.

Com a pandemia do novo coronavírus e milhares de mortes no Brasil, a campanha virtual se tornou o meio mais seguro e eficaz de divulgar as propostas dos candidatos para obtenção dos votos.

## **CAMPANHA ELEITORAL NA INTERNET EM TEMPOS DE CORONAVÍRUS**

Em síntese o artigo procurou elucidar os principais pontos da campanha eleitoral

na internet , a forma como pode ser feita, além de mencionar as punições cabíveis pelo descumprimento das regras, dando embasamento sólido para que dirigentes partidários, candidatos, pré-candidatos possam de maneira segura utilizar essa poderosa ferramenta de comunicação que é a rede mundial de computadores.

### **Referência**

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: 05 nov. 2020.

# ASPECTOS PROCESSUAIS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS

*Thiago Augusto Bittar<sup>1</sup>*

## Resumo

O processo/procedimento de prestação de contas eleitorais foi recentemente jurisdicionalizado e evoca muitas diferenças em relação aos processos jurisdicionais comuns. Em razão de suas peculiaridades, tais como, inexistência de petição inicial, obrigatoriedade de profissional de contabilidade etc., tal processo tem sido muito incompreendido pelos profissionais do Direito. Nada obstante, remanescem algumas características muito próprias dos processos judiciais contemporâneos, tais como necessidade de constituição de advogado para postular em juízo, exercício do contraditório e ampla defesa, possibilidade de interposição de recursos à Justiça Eleitoral. Por fim, importa lembrar que o processo de prestação de contas eleitorais malfeito, eventualmente será a porta de entrada para outras representações eleitorais (como a de abuso de poder econômico e a de captação e gastos ilícitos de campanha), fazendo com que o candidato que negligenciou o referido expediente de contas, venha a ser severamente punido com a cassação do registro ou a perda do mandato.

**Palavras-chave:** Prestação de contas eleitorais. Jurisdicionalização. Capacidade postulatória. Processo judicial. Sentença. Recurso. Representação eleitoral.

## 1 Jurisdicionalização da prestação de contas eleitorais

Historicamente, o processo de prestação de contas eleitorais recebia a roupagem de ser **puramente administrativo**. Entretanto, a Lei nº **12.034/09** jurisdicionalizou o processo de prestação de contas eleitoral, o que lhe causou sensíveis e profundas mudanças.

Uma característica importante é que o procedimento de prestação de contas circunscreve-se no âmbito da “**jurisdição voluntária**”, isto é, **não há lide**. Não existe, pois, **autor de um lado e réu do outro**.

---

<sup>1</sup> Professor universitário e advogado militante na área de Direito Eleitoral especializado no processo de prestação de contas eleitorais. Assessor de Gabinete no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Pós-graduado em Direito do Estado, pela rede de ensino LFG, com ênfase no magistério superior. Endereço do currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/7358409608834537>

## ASPECTOS PROCESSUAIS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS

Justamente por isso, o candidato e/ou prestador de contas, precisará contratar um advogado, visto que este é o profissional dotado de uma **legitimação especial** denominada “**capacidade postulatória**”, ou seja, de um poder processual que lhe permite levar os fatos e provas ao conhecimento e apreciação do Poder Judiciário. O Código de Processo Civil, em seu art. 103, estabelece: “A parte **será representada em juízo** por advogado regularmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil”. (BRASIL, 2015, grifo nosso)

No Brasil, a capacidade postulatória é majoritariamente ligada à ideia de *pressuposto processual de eficácia*, o que significa dizer que todo ato processual praticado por quem não possui tal aptidão para postular em juízo, será reputado por **ineficaz** (art. 104, §2º, do CPC). (BRASIL, 2015).

Exatamente por isso, o TRE/MT já entendeu que as contas eleitorais prestadas por quem não goza de capacidade postulatória (sem estar representado por advogado), devem ser reputadas **como não prestadas** (ato plenamente ineficaz). Veja-se:

ELEIÇÕES 2014. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CANDIDATO. IRREGULARIDADES. **AUSÊNCIA DE ADVOGADO DEVIDAMENTE CONSTITUÍDO**. NÃO JUNTADA DO INSTRUMENTO DE MANDATO. INTIMAÇÃO. NÃO MANIFESTAÇÃO. PRAZO “IN ALBIS”. **CONTAS JULGADAS COMO NÃO PRESTADAS**. IMPEDIMENTO DE OBTENÇÃO DE CERTIDÃO DE QUITAÇÃO ELEITORAL.

1. A candidata permaneceu omissa quanto à obrigatoriedade da apresentação dos documentos requeridos na diligência para a regularização de suas contas de campanha, o que conduz ao julgamento pela sua não prestação e, conseqüentemente, o impedimento de obtenção de sua certidão de quitação eleitoral.

**2. Contas não prestadas.** (BRASIL, 2016, p.5, grifos nossos).

Portanto, tão importante como contratar um profissional de contabilidade, que vai elaborar a prestação de contas eleitoral, é contratar um advogado, atribuindo-lhe poderes, por procuração (**admite-se o instrumento particular**), a fim de propiciar seu regular processamento em juízo (defesas, recursos, sustentações orais etc.).

Assim, já na alimentação do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), diz a Res. TSE nº 23.607, em seu art. 53, II, “f”, que o contador deve instruir a

prestação de contas com uma lista de **documentos essenciais**, dentre os quais está “o instrumento de mandato para constituição do advogado” (a popular procuração). (BRASIL, 2019)

## 2 Finalidade do processo de prestação de contas

Existem pelo menos duas finalidades no processo de prestação de contas eleitorais. São elas:

- Finalidade imediata: demonstrar a regularidade de captação de recursos e gastos eleitorais, especialmente porque, no Brasil, o sistema eleitoral caminhou para o financiamento majoritariamente público. **Princípio da Indisponibilidade do recurso público.**
- Finalidade mediata: demonstrar o regular transcurso das eleições, sem interferência de abuso do poder econômico, captação ilícita de sufrágio, caixa 2 etc.

Eis a razão mais importante pela qual o Ministério Público deve manifestar-se nos processos de prestação de contas, quase sempre no papel de *custos legis*, isto é, **fiscal da Lei** (nesse cenário o *Parquet* não é parte, mas escrutinador da regularidade e cumprimento das normas de regência eleitorais).

Mas não é só. O legislador permitiu o acesso do Ministério Público ao processo de prestação de contas, com o objetivo de garantir-lhe **a análise de irregularidades** que possam provocar outras representações eleitorais, tais como aquelas previstas no art. 22 da Lei Complementar 64/90 (vide item 4).

## 3 Processo de prestação de contas

### 3.1 Início e desenvolvimento do processo de prestação de contas



## ASPECTOS PROCESSUAIS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS

O processo (ou procedimento, como queira) de prestação de contas possui algumas **peculiaridades** bastante interessantes, que o tornam único no extenso rol de processos e procedimentos jurisdicionais.

Em primeiro lugar, **não existe propriamente uma petição inicial**, nos moldes do art. 319 do CPC, isso porque o procedimento de prestação de contas eleitorais encontra sua gênese na alimentação do sistema eletrônico denominado Sistema de Prestação de Contas Eleitorais – SPCE.

Noutras palavras, o trabalho realizado pelo contador, no SPCE, **será o lastro de todo processo judicial**, a começar pelos relatórios financeiros, passando pela juntada de documentos em PDF (OCR) e, em especial, desaguando nas prestações de contas parcial e final.

Afinal, **o trabalho contábil será recepcionado eletronicamente no SPCE, mas transmutado em processo judicial**. Confira-se o que diz a Res. TSE nº 23.607/19:

Art. 55. **Recebidas na base de dados da Justiça Eleitoral as informações** de que trata o inciso I do caput do art. 53 desta Resolução, **o SPCE emitirá o extrato da prestação de contas, certificando a entrega eletrônica.**

§ 1º **Os documentos** a que se refere o inciso II do art. 53 desta Resolução **devem ser apresentados aos tribunais eleitorais e a zonas eleitorais competentes exclusivamente em mídia eletrônica gerada pelo SPCE**, observado o disposto no art. 100, até o prazo fixado no art. 49.

(...)

§ 5º **Os documentos digitalizados e entregues exclusivamente em mídia eletrônica serão incluídos automaticamente no Processo Judicial Eletrônico (PJe)**, após o que os autos digitais serão encaminhados à unidade ou ao responsável por sua análise técnica para que seja desde logo iniciada. (BRASIL, 2019, grifos nossos).

Assim, há uma **integração automática entre os sistemas** de Prestação de Contas Eleitorais – SPCE e Processo Judicial Eletrônico – PJe, de modo que a

prestação de contas entregue via SPCE será vinculada ao PJe, **recebendo uma numeração serial própria de processo judicial.**

Portanto, há clara **relação de continuidade entre o trabalho de contabilidade (feito via SPCE) e o trabalho jurídico (feito via PJe)**, motivo por que é absolutamente impensável que os profissionais trabalhem em polos distantes e sem constante diálogo, visto que **o trabalho de um necessariamente repercutirá no trabalho do outro.**

Note que os autos judiciais serão distribuídos, por sorteio, aos órgãos competentes para julgamento das prestações de contas (juízo natural). As regras de competência para processamento e julgamento das prestações de contas são as seguintes:

- **Tribunal Superior Eleitoral** – julgará as contas apresentadas pelos candidatos a *Presidente e Vice-Presidente da República*;
- **Tribunais Regionais Eleitorais** – julgarão as contas apresentadas pelos candidatos a *senador, deputado federal, governador e vice-governador e deputado estadual/distrital*, de sua respectiva circunscrição eleitoral;
- **Juizes Eleitorais (1º grau)** – julgarão as contas apresentadas pelos candidatos a *vereador, prefeito e vice-prefeito*.

Feita a integração sistêmica, um **relatório com as principais informações da prestação de contas será divulgado ao público em geral no sítio eletrônico do TSE**, bem como será publicado um **edital** para que, qualquer partido político, candidato, coligação, Ministério Público, bem como qualquer outro interessado possam impugná-las no prazo de 3 (três) dias.

Havendo impugnação à prestação de contas, **esta será apensada aos próprios autos da prestação de contas**, e o cartório eleitoral ou a Secretaria do Tribunal notificará imediatamente o candidato para manifestação no prazo de 3 (três) dias.

## ASPECTOS PROCESSUAIS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS

Apresentada, ou não, a manifestação do impugnado, transcorrido o prazo de 3 (três) dias, o **cartório eleitoral ou a Secretaria do Tribunal** cientificará o **Ministério Público da impugnação, caso o órgão não seja o impugnante**.

Se o Ministério Público for o impugnante, figurará como parte no processo, por sua legitimação extraordinária, de modo que, nessa hipótese, haverá a instauração de lide.

Acaso não haja impugnação, o setor técnico da Justiça Eleitoral (cartórios e secretaria), elaborará um relatório denominado “**relatório preliminar de prestação de contas**”, no qual poderá **requisitar informações e documentos complementares** do prestador de contas, bem como **determinar diligências** específicas para saneamento de supostas irregularidades.

O prestador de contas será intimado a cumprir as diligências no prazo de 3 dias (corridos), a contar da intimação.

Com ou sem a resposta do prestador de contas, os autos serão remetidos novamente para o setor técnico, para que reanalise os autos e elabore o denominado “**relatório conclusivo de prestação de contas**”.

Caso não tenha havido impugnação do *Parquet*, sua atuação será apenas na qualidade de fiscal da Lei (*custos legis*), ou seja, será chamado a verificar a correta aplicação das normas eleitorais ao caso concreto, cujo parecer deverá ser emitido no prazo de 2 dias (art. 73, da Res. TSE nº 23.607/19). (BRASIL, 2019).

### 3.2 Da retificação do processo de prestação de contas

O prestador de contas somente poderá retificar os documentos já entregues à Justiça Eleitoral, via SPCE, nos seguintes casos (art. 71, Res. TSE nº 23.607/19) (BRASIL, 2019):

- No **cumprimento de diligência**, cuja resposta provoque alteração dos documentos inicialmente apresentados;

- Espontaneamente, no caso de verificação de erro material, **antes do pronunciamento técnico**.

Importante ressaltar que as retificações feitas em **outras circunstâncias serão reputadas por inválidas**.

Conforme entrevisto, a retificação deverá ocorrer do mesmo modo que o envio da prestação de contas, isto é, via SPCE (**paralelismo de formas**), sob pena de ser considerada inválida, podendo, inclusive, ser desentranhada dos autos do PJE (art. 71, §3º do Res. TSE nº 23.607/19) (BRASIL, 2019).

Outro aspecto processual importante é a ocorrência de **preclusão temporal da retificadora**, entendendo-se como tal, a **perda da oportunidade** de praticar um ato processual por quem detinha esse direito.

Isso porque a legislação determina que a prestação de contas **parcial** só admite retificação **até a data de entrega da prestação de contas final**. Uma vez ultrapassado esse marco, só será admitida a retificação de prestação de contas **final**.

E mais. Toda retificadora **exige manifestação** apontando as **justificativas** que lhe motivaram, devendo ser feita por petição dirigida ao juiz ou ao relator designado para o julgamento do processo.

Acresça-se que o Ministério Público receberá cópia das prestações de contas retificadoras.

**O prestador de contas tem o direito de manifestar-se acerca de toda e qualquer irregularidade apontada em sua prestação de contas**, tendo o prazo de 3 (três) dias para justificar-se e apresentar documentos.

### **3.3 Provimentos jurisdicionais cabíveis no processo de prestação de contas eleitorais**

São possíveis as seguintes decisões (sentenças e acórdãos) em processos de prestação de contas eleitorais:

## ASPECTOS PROCESSUAIS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS

- **aprovação**, quando estiverem regulares;
- **aprovação com ressalvas**, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade;
- **desaprovação**, quando constatadas falhas que comprometam sua regularidade;
- **não prestação de contas eleitorais**.

A legislação esclarece que, **mesmo no caso de aprovação de contas com ressalvas**, nada impede a **determinação de devolução de recursos públicos** aos cofres do Tesouro Nacional ou do Partido respectivo, nos casos de irregularidades que não sejam bastantes à reprovação, mas que exijam sua restituição, por ordem judicial, a quem de direito, **no prazo de 5 (cinco) dias do trânsito em julgado do processo** (art. 79 e §§, da Res. 23.607/19) (BRASIL, 2019).

Mister esclarecer que a decisão (sentença ou acórdão) que reconhece as contas eleitorais como **não prestadas**, pode ser proferida nas seguintes hipóteses:

- a) **omissão do candidato**, que, a despeito de ser citado para prestar suas contas eleitorais, mantém-se inerte;
- b) prestação de contas apresentadas sem os **documentos e informações mínimos** exigidos pela legislação para análise das contas (art. 53, Res. 23.607/19) – **prestação de contas fajutas**;
- c) prestador que **não atender às diligências** determinadas para suprir a ausência que impeça a análise da movimentação declarada na prestação de contas;
- d) quando não houver **constituição de advogado** para officiar nos autos.

Sobre a apresentação de documentos incapazes de garantir a análise das contas (item “b”), confira-se o seguinte julgado do TRE-DF:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEIÇÕES 2018. CANDIDATO. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS PARCIAIS E FINAIS. CONTAS JULGADAS NÃO PRESTADAS.

1. **Diante da ausência de apresentação dos documentos essenciais** para a análise e comprovação da arrecadação de recursos financeiros e dos

gastos efetivados durante a campanha eleitoral do pleito de 2018, **a medida cabível é o julgamento pela não prestação das contas.**

2. Contas julgadas não prestadas. (BRASIL, 2020).

Ademais, se as contas forem julgadas como não prestadas, o candidato **não obterá a certidão de quitação eleitoral até o fim da legislatura** (quatro anos contados do ano seguinte à eleição), persistindo tal impossibilidade, após a legislatura, até que o candidato apresente a prestação de contas (procedimento denominado de **regularização**).

No Tribunal Eleitoral, as contas poderão ser julgadas monocraticamente pelo Relator, apenas no caso de **eleições gerais**, quando preenchidos os seguintes requisitos (art. 74, §1º) (BRASIL, 2019):

- a) **manifestação técnica pela aprovação das contas;**
- b) **parecer do Ministério Público pela aprovação das contas.**

Lembre-se que essa hipótese não se aplica às eleições municipais, justamente porque o julgamento se dará pelo juiz de primeiro grau, não havendo se falar, portanto, nessa hipótese, em julgamento colegiado.

Nos demais casos de julgamento pelo Tribunal Eleitoral, o processo de prestação de contas **será afetado ao Tribunal Pleno**, para prolação de acórdão pelo órgão colegiado.

### **3.4 Formas de publicação das decisões em prestação de contas:**

A decisão proferida em processo de Prestação de Contas será publicada do seguinte modo (art. 78 da Res. 23.607/19) (BRASIL, 2019):

#### **a) Candidatos eleitos:**

- Acórdão proferido por tribunal eleitoral (TRE ou TSE) => publicação em sessão;
- Decisão monocrática do relator => mural eletrônico;

## ASPECTOS PROCESSUAIS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS

- Decisão de juiz de primeiro grau => mural eletrônico.

### **b) Candidatos não eleitos:**

- Decisão, de qualquer órgão prolator, publicada no Diário da Justiça Eletrônico da Justiça Eleitoral (DJE).

### **3.5 Recursos em Prestação de Contas**

Como dito anteriormente, uma vez jurisdicionalizada a prestação de contas, sobrevieram a reboque diversos princípios processuais constitucionais, tais como o princípio do **duplo grau de jurisdição**.

Desse modo, as decisões que julgarem as contas eleitorais poderão ser desafiadas por recurso eleitoral, no caso de irresignação jurídica do candidato (**interesse recursal**), o que inclui a discordância da aprovação de contas **com ressalvas**.

Desse modo, o recurso eleitoral será cabível:

### **a) Candidatos não eleitos:**

- Da decisão do juiz eleitoral – recurso ao TRE, no prazo de 3 (três) dias, contados da publicação oficial (DJE);
- Da decisão do TRE – recurso ao TSE, no prazo de 3 (três) dias, contados da publicação oficial (DJE), nos casos dos incisos I e II do § 4º do art. 121 da Constituição Federal<sup>1</sup>.

### **b) Candidatos eleitos:**

- Da decisão do juiz eleitoral – recurso ao TRE, no prazo de 3 (três) dias, contados da publicação em cartório.;

---

<sup>1</sup> Art. 121 (...)

§ 4º - Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais **somente caberá recurso quando:**

I - forem proferidas **contra disposição expressa desta Constituição ou de lei;**

II - **ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais;**

- Da decisão do TRE – recurso ao TSE, no prazo de 3 (três) dias, contados da publicação em sessão do acórdão prolatado por tribunal eleitoral, nos casos dos incisos I e II do § 4º do art. 121 da Constituição Federal.

#### **4. Desdobramentos processuais (representações) decorrentes de arrecadação e gastos eleitorais**

O arcabouço legislativo que trata do tema “prestação de contas eleitorais” deixa bastante claro ao candidato/prestador de contas, que o processo de prestação e contas, ainda quando culmine com a aprovação das contas, não esgota o tema e tampouco impede o manejo de outras vias processuais de investigação e apuração de responsabilidades decorrentes da malversação de recursos públicos empregados em campanha.

E isso nada tem a ver com violação à eficácia preclusiva da coisa julgada, tendo em vista que, como se verá nos dispositivos abaixo discriminados, existem órbitas distintas de responsabilidade (administrativa, cível, criminal etc.), razão por que não há falar-se em *bis in idem*.

Amiúde se percebe, em representações eleitorais decorrentes de captação e gastos ilícitos em campanhas eleitorais, a invocação do argumento de que as contas do candidato foram aprovadas pela Justiça Eleitoral, no sentido de que tal aprovação deveria espalhar efeitos para o âmbito outros.

Sucedendo que, pela dicção normativa do art. 75, da Res. TSE nº 23.607/19, tal argumento não encontra sustentação jurídica. Veja-se:

Art. 75. O julgamento da prestação de contas pela Justiça Eleitoral **não afasta a possibilidade de apuração por outros órgãos quanto à prática de eventuais ilícitos** antecedentes e/ou vinculados, verificados no curso de investigações em andamento ou futuras.

Parágrafo único. A autoridade judicial responsável pela análise das contas, ao verificar a presença de **indícios de irregularidades que possam configurar ilícitos**, remeterá as respectivas informações e documentos aos



## ASPECTOS PROCESSUAIS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS

órgãos competentes para **apuração de eventuais crimes** (Lei nº 9.096/1995, art. 35; e Código de Processo Penal, art. 40). (BRASIL, 2019, grifos nossos).

Ademais, circunscrevendo-se nos temas da *reserva de jurisdição e poderes do magistrado*, as últimas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, têm admitido que o Juiz, no curso do processo de prestação de contas ou em representação dele decorrente, por decisão fundamentada, mediante provocação do órgão técnico, do impugnante ou do Ministério público, ou, ainda, de ofício, determine a quebra dos sigilos fiscal e bancário do candidato (v.g. Recurso Especial Eleitoral nº 60507 e Recurso Especial Eleitoral nº 8313).

Consoante assaz dito, o processo de prestação de contas poderá ser a gênese de outros expedientes eleitorais, dentre os quais se destaca a **representação por abuso de poder econômico** e a **representação por captação e gasto ilícito em campanha eleitoral**, visto que as irregularidades normalmente se descortinam, por primeiro, no malsinado desfecho da contabilidade eleitoral: “Art. 81. Desaprovadas as contas, a Justiça Eleitoral abrirá vista dos autos ao Ministério Público para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990” (BRASIL, 2019).

Outrossim, é possível que a prestação de contas revele indícios da prática de crime eleitoral, tais como a **falsidade ideológica eleitoral** e o novel tipo penal descrito no art. **354-A**<sup>2</sup> do Código Eleitoral, conforme se apercebe do seguinte preceptivo da Resolução TSE nº 23.607/19:

Art. 82. Se identificado indício de apropriação, pelo candidato, pelo administrador financeiro da campanha ou por quem de fato exerça essa função de bens, recursos ou valores destinados ao financiamento eleitoral, em proveito próprio ou alheio, **cópia dos autos deve ser encaminhada ao Ministério Público para apuração da prática do crime capitulado no art. 354-A do Código Eleitoral** (Lei nº 4.737/1965, art. 354-A). (BRASIL, 2019).

---

<sup>2</sup> Art. 354-A. Apropriar-se o candidato, o administrador financeiro da campanha, ou quem de fato exerça essa função, **de bens, recursos ou valores destinados ao financiamento eleitoral, em proveito próprio ou alheio**: pena – reclusão, de dois a seis anos, e multa.

Por derradeiro, mesmo após a diplomação dos eleitos, a sombra de eventuais irregularidades cometidas pelo candidato/prestador poderá trazer-lhe problemas relacionados à investigação judicial e apuração de violações às normas de arrecadação e gastos de recursos, nos exatos termos do art. 30-A, da Lei nº 9.504/97:

Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, **no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação**, 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.

## **5 Considerações Finais**

À guisa de arremate, percebe-se que o processo de prestação de contas eleitorais reveste-se de peculiaridades próprias, bastante distintas dos demais procedimentos puramente judiciais.

Em razão disso, demanda estudos muito particularizados, bastantes à demonstração da correta arrecadação e gastos em campanhas eleitorais, circunstância que se revela de suprema importância ao candidato, que, eventualmente pode sagrar-se vencedor no difícil campo político, **mas impedido de assumir a vida pública em razão de erros na correta interpretação e aplicação das normas de arrecadação e gastos eleitorais.**

## **Referências**

BARREIROS NETO, Jaime. **Direito eleitoral**. 10. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020. 448 p.

## ASPECTOS PROCESSUAIS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF : Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 09 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm#art22](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm#art22). Acesso em: 09 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral (DF). Acórdão nº 8276. Processo 0603111-12.2018.6.07.0000. Prestação de contas. Eleições 2018. Candidato. Ausência de prestação de contas parciais e finais. Contas julgadas não prestadas. Relator: Daniel Paes Ribeiro. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 25, p. 6, fev. 2020. Disponível em: <https://dje-consulta.tse.jus.br/412e1f2e-3f50-44ec-b9b2-5153fd2163ed>. Acesso em: 09 nov. 2020..

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral (MT). Acórdão nº 25331/2016. Processo nº 1088-73.2014.6.11.0000 Classe PC. Eleições 2014. Prestação de contas de candidato. Irregularidades. Ausência de advogado devidamente constituído. Não juntada do instrumento de mandato. Intimação. Não manifestação. Prazo “in albis”. Contas julgadas como não prestadas. Impedimento de obtenção de certidão de quitação eleitoral. Relator: Lídio Modesto da Silva Filho. **Diário de Justiça Eletrônico**, Cuiabá, MT, n. 2093, p. 5, 4 mar. 2016. Disponível em: <https://dje-consulta.tse.jus.br/b0a27b73-bc8d-4c1e-a0a7-5fe7d10e225d>. Acesso em: 09 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 249, p. 125-156, 27 dez. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 09 nov. 2020.

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de direito eleitoral**. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018. 716 p.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 16. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020. 1066 p.

# CONDUTAS VEDADAS E A POLÍTICA ASSISTENCIALISTA DE EMERGÊNCIA

Caio Silva Guimarães<sup>1</sup>

## Resumo

A crise ocasionada pela pandemia do novo coronavírus trouxe ao processo eleitoral de 2020 um ingrediente perigoso, a imposição de atuação enérgica dos governos municipais, em prol do combate à disseminação do vírus e manutenção do bem-estar da população, com gastos e políticas públicas emergenciais, em contrapartida temos à proibição legal de que esta atuação proativa do gestor público sirva de alavanca à sua candidatura, desbalanceando a paridade de armas necessárias ao devido processo eleitoral. O Contexto atual exige cuidado no manejo da coisa pública, bem como a atuação razoável e proporcional da Justiça Eleitoral e órgãos de controle, permitindo a execução de políticas públicas de combate ao *covid 19*, ao mesmo tempo em que garantimos eleições limpas e harmônicas para 2020.

**Palavras-chave:** Condutas vedadas. Novo coronavírus. Eleições 2020.

A crise sanitária resultante da pandemia mundial de coronavírus expõe de uma forma aguda uma série de condutas dos gestores públicos em ano eleitoral que podem culminar na imposição de severas sanções, tais como multas e cassação do mandato.

Porém, devemos fazer a seguinte ponderação, a crise resultante do covid 19 pode ser comparada às diversas emergências já enfrentadas no Brasil e que muitas vezes resultam em excessos por parte dos administradores públicos?

A emergência infecciosa por coronavírus segue no plano nacional os ditames da Lei Federal nº 13.979/2020 e da Portaria MS nº 188/2020 que declarou emergência em saúde pública de abordagem nacional por conta da infecção de coronavírus.

---

<sup>1</sup>Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza; Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera; Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Estácio; Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – Abradep; Professor de Direito Eleitoral na Pós-Graduação da Universidade de Fortaleza - UNIFOR; Assessor Jurídico da Presidência – TRE-CE.

Tais dispositivos federais possibilitaram aos estados e aos municípios a decretação constitucional de estado de emergência em suas circunscrições, ato necessário ao combate à atual infecção de coronavírus e que, como entes públicos, devem se ater ao formalismo legal no que pertine aos gastos estatais com o viés protetivo.

Importante destacar que a Medida Provisória nº 926/2020 incorporou ao texto da Lei nº 13.979/2020 uma série de mitigações ao processo licitatório comum, tais como dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Admite também a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência e reduz pela metade os prazos dos procedimentos licitatórios nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência.

Na esteira dos atos legislativos federais, os estados e municípios passaram a editar normas de decretação de estado de emergência em saúde pública como forma de enquadramento nos ditames legais federais.

Nesse contexto, o primeiro questionamento se coloca necessário, quais os limites do caráter assistencialista do estado em relação aos cidadãos impactados pela crise sanitária, econômica e social do novo coronavírus?

Parece-me claro, e isso não se trataria de uma análise meramente superficial, que a atual crise em saúde pública causada pelo coronavírus supera em larga escala qualquer referencial de estado de emergência já enfrentado pelos poderes públicos federal, estadual e municipal, mais que uma enchente, uma seca prolongada, um deslizamento de terras, todas calamidades com amplo impacto na população. A pandemia por covid 19 vem causando danos ainda impossíveis de ser calculados.

## **CONDUTAS VEDADAS E A POLÍTICA ASSISTENCIALISTA DE EMERGÊNCIA**

Os números de desemprego e paralisia econômica, aliados ao colapso no atendimento em saúde por conta do número crescente de enfermos criou uma contingência sem precedentes na história nacional, acompanhando o contexto de paralisia mundial e da sucumbência de nações em todos os continentes.

Deste modo, a estratégia de atuação dos poderes públicos deve ser imediata e voltada ao combate efetivo da pandemia, seja na estruturação dos planos de saúde pública, construção de unidades de atendimento, unidades de tratamento intensivo, compra de insumos, criação de campanhas de conscientização, constituição de bolsas específicas às populações mais atingidas social e economicamente, proteção ao trabalhador, dentre outras atitudes estatais em prol da população nacional.

Ocorre que, a esperada ação imediata dos governos em prol da população atingida pela pandemia, com efeitos práticos que exigem uma menor burocracia e um maior grau de eficiência na tomada de decisões deve se coadunar com o respeito às leis e probidade administrativa, sendo defeso que o aspecto emergencial do período que passamos seja entendido como uma carta branca aos gestores públicos, muito menos servir como bandeira eleitoral em favor de pré-candidaturas, angariando a simpatia do povo pelo uso eleitoreiro das ações de combate ao vírus.

A legislação nacional, mais especificamente os arts. 73 a 78 da Lei nº 9.504/1997 possuem regramento específico contra os abusos no uso da coisa pública em prol de candidaturas, com uma série de proibições aos agentes do estado de modo a impedir o desequilíbrio nas campanhas e a manutenção da moralidade e legitimidade dos gastos e ações estatais no ano de eleição.

O art. 73, §10 da Lei 9.504/1997, por exemplo, proíbe a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, de modo a resguardar a lisura do pleito vindouro, buscando desvincular do eleitorado a velha prática assistencialista às vésperas das eleições.

Sucedendo que, tal protetivo pode e deve ser relativizado em casos de emergência declarada, no que se insere o atual contexto de pandemia internacional causada pelo novo coronavírus.

E a Lei já prevê tal possibilidade, bem como as formalidades legais que permitem o afastamento provisório da proibição, delimitando a exceção de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Podemos observar que tal prerrogativa já está sendo utilizada pelos governos federal, estaduais e municipais, através de auxílios emergenciais, descontos solidários em conta de energia, redução de tarifas, distribuição de cestas básicas, dentre outros. E isso é proibido? Não, contanto que se alinhe ao que está previsto na Lei nº 9.504/1997 e que se afastem os abusos dos poderes político e econômico.

Requisitos práticos como efetivo acompanhamento do Ministério Público, delimitação objetiva do público-alvo da ação assistencialista, assim como a correta correlação entre valores, bens e serviços entregues gratuitamente e as necessidades dos atingidos pela emergência ou calamidade. Imprescindível também que todo o processo albergado pela escusa legal obtenha respaldo legislativo pela esfera de poder responsável pela política assistencialista.

Não menos importante que a vedação disposta no §10, mostra-se a conduta vedada do inciso IV, do reportado art. 73, da Lei nº 9.504/1997, que proíbe que tais programas de caráter assistencialista sejam usadas com a finalidade promocional de candidatos, partidos ou coligações. Deste modo a atuação do gestor público diante da distribuição assistencialista deve ser a mais transparente e institucional possível.

Não cabe ao candidato ou ao partido político, a pretexto de um estado de emergência em saúde pública, usar de uma política assistencialista para criar uma nefasta vinculação do produto ou do serviço distribuído com a entidade política que concorrerá nas eleições futuras, maculando com isso a igualdade de oportunidades entre os candidatos com o uso da máquina estatal em prol de candidaturas.

Com intenção de que se mantenha a paridade de armas entre os que almejam um êxito eleitoral, principalmente aos que estão gerindo a máquina pública, a lei pune de forma exemplar o uso propagandístico dos atos de amparo à população, já

## **CONDUTAS VEDADAS E A POLÍTICA ASSISTENCIALISTA DE EMERGÊNCIA**

que tais atitudes poderão servir de desequilíbrio no processo eleitoral, inculcando falsamente na população que tais dádivas foram proporcionadas pelo agente público e não pela instituição que ele representa. O que se objetiva não é a paralisia das ações sociais, mas sim sua despersonificação.

Para a configuração da conduta vedada prevista no inciso IV, acima referenciado, deve estar presente o caráter eleitoreiro da distribuição de bens, valores e serviços, de modo que o ato assistencialista se transforme em ato de pré-campanha em prol de partido, candidato ou coligação. Importante ressaltar que na vedação constante do §10 basta a sua violação, para que seja passível de sanção pelo Poder Judiciário, não se exigindo a finalidade eleitoral da distribuição gratuita de bens, serviços e valores.

Importa ressaltar, em um contexto tão grave de recessão econômica resultante das medidas restritivas dos órgãos sanitários, que o caráter assistencialista do estado é essencial para a subsistência de boa parte da população. Não se nega aqui o nobre objetivo dos diversos projetos humanitários e sociais implementados pelos gestores das unidades da federação. A legislação busca inibir não a instituição do assistencialismo de emergência e sim o seu desvirtuamento, o uso promocional em favor de candidatos e consequente deturpação.

Por todos esses motivos elencados, o gestor público deve primar pela objetividade quando da escolha do público-alvo de uma possível distribuição de bens, serviços e valores de modo gratuito, evitando generalizar a entrega de insumos, criando parâmetros vinculados ao estado de emergência ou à calamidade, os quais demonstrem claramente que a distribuição buscou atingir exatamente as pessoas e as famílias mais golpeadas pela crise.

A correlação direta entre o dano causado e a dádiva distribuída deve ser sempre buscada quando das calamidades. A participação efetiva do Ministério Público na logística de distribuição demonstra-se mais uma prova de boa-fé e incontestável lisura do processo.

As reprimendas pelo uso desmedido da máquina pública são graves, a condenação por condutas vedadas pode cominar desde multas até a cassação do



registro ou diploma do gestor público implicado na conduta vedada, mas o verdadeiramente censurável é que alguns gestores públicos aproveitem da situação de absoluta calamidade pública e emergência sanitária, para uso dos recursos públicos em prol de suas candidaturas.

## Referências

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: 16 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm). Acesso em: 16 nov. 2020.

BUCCI, Daniela. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**: limites materiais. São Paulo: Almedina, 2018. 441 p.

CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda eleitoral**. Curitiba: Juruá, 2017. 472 p.

OSÓRIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 456p.

PIMENTEL, Alexandre Freire. **Propaganda eleitoral, poder de polícia e tutela provisória das eleições**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 316 p.

SILVA FILHO, Lidio Modesto da. **Propaganda eleitoral**. Curitiba: Juruá, 2018. 228p.

# MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL: ENTRE DEMOCRACIA E AUTORITARISMO ELEITORAL

Horácio Lopes Mousinho Neiva<sup>1</sup>

## Resumo

O artigo trata dos modelos de administração do processo eleitoral e o papel que eles desempenham na garantia da qualidade das eleições. Nele, apresenta-se o conceito de qualidade das eleições como elemento necessário para a garantia de um processo democrático, e os mecanismos por meio dos quais ela pode ser assegurada. Ao final, a Justiça Eleitoral brasileira é contextualizada e situada, bem como a importância do seu papel fiscalizador na garantia do processo democrático.

**Palavras-chave:** Democracia. Autoritarismo. Fiscalização eleitoral. Justiça Eleitoral. Qualidade das eleições.

Eleições são uma condição necessária para a existência de uma democracia. Mas são condições suficientes? Será que um país será tanto mais democrático quanto mais eleições realizar? E será que o simples fato de *existirem eleições* já permite concluir-se pelo caráter democrático do regime? Essas são perguntas centrais para o debate sobre a administração e fiscalização do processo eleitoral.

Neste trabalho, tentarei explorar a ideia de que uma administração e uma fiscalização eficazes do processo eleitoral são essenciais para a *qualidade* das eleições -- e que eleições de qualidades são necessárias para um regime que se pretenda democrático. A eficácia - e o valor - dessas atividades, depende de um balanço entre controle das eleições, de um lado, e manutenção da liberdade de expressão e decisão de eleitores e candidatos. Além disso, fatores culturais e o desenho institucional dos diversos organismos eleitorais - responsáveis pela administração e fiscalização da eleição - também impactam na efetividade da manutenção de eleições democráticas.

---

<sup>1</sup> Nº USP 8481923. Doutorando e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), Presidente da Comissão de Acompanhamento do Processo Legislativo da OAB/PI, professor de direito do ICEV - Instituto de Ensino Superior e Advogado militante na seara do Direito Eleitoral.

O início da década de 1990, logo após o fim da Guerra Fria, marcou uma onda de *democratizações* ao redor do mundo. Vários países da antiga União Soviética e da África sub-saariana passavam por um processo que caminhava para um modelo de democracia eleitoral (SCHEDLER, 2006). Conhecida como *terceira onda*, na famosa definição de Huntington (1991), o processo de *democratização global* foi recebido, à época, com grande otimismo (FUKUYAMA, 2006). Entretanto, o otimismo inicial foi gradativamente substituído, entre muitos autores, pelo ceticismo. Alguns deles afirmam, por exemplo, que as democracias da terceira onda adotaram eleições competitivas sem antes estabelecerem as instituições de um Estado Moderno, como o *rule of law*, a responsabilização dos governantes e a transparência (ROSE; SHIN, 2001). Para eles, os países da terceira onda se democratizaram "de trás para frente" e, por isso, não podem ser considerados democracias completas (ROSE; SHIN, 2001).

Para Bogaards (2009), a terceira onda foi responsável por proliferar regimes que não são nem autoritários, mas não podem ser considerados totalmente democráticos. Schedler (2006) observa que, atualmente, subsistem um grande número de autocracias ao redor do mundo, ainda intocadas por crises de regime, como é o caso da Coreia do Norte. Todavia, o fenômeno mais importante para o autor é outro: "numerosos processos de transição, mesmo que tenham levado para uma abertura inicial coroada por eleições livres e justas (...) terminaram em novas formas de autoritarismo por trás de uma fachada eleitoral" (SCHEDLER, 2006, p. 3).

O chamado autoritarismo eleitoral pode ser descrito como um regime híbrido. Ele se diferencia de outros regimes não-democráticos "pela forma como molda a arena da política autoritária" (SCHEDLER, 2013, p. 54). O autoritarismo eleitoral "estabelece todo um conjunto das instituições representativas formais que associamos a uma democracia liberal - ao mesmo tempo em que utilizam várias e amplas estratégias de manipulação para preveni-las de se tornarem efetivas" (SCHEDLER, 2013, p. 54). O ditador moderno, portanto, não governa *sem eleições*. Na verdade, ele utiliza a própria instituição das eleições para avançar seu poder.

O ditador modal no mundo contemporâneo realiza eleições multipartidárias. Ele estabelece a fachada institucional da democracia, mas subverte seu espírito através da manipulação autoritária. Ele admite eleições regulares

# MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL: ENTRE DEMOCRACIA E AUTORITARISMO ELEITORAL

para o cargo nacional mais importante, e permite que partidos de oposição independentes participem. Ao mesmo tempo, ele sujeita essas eleições à manipulações severas e sistemáticas através de estratégias como censura na mídia, intimidação do eleitor, a exclusão de partidos e candidatos, e a fraude eleitoral. O ditador contemporâneo pratica o "autoritarismo eleitoral" (SCHEDLER, 2015, p. 1).

Para os fins deste trabalho, o ponto importante dos trabalhos acerca do chamado autoritarismo eleitoral é justamente o reconhecimento do possível desnível ou *gap* existente entre, de um lado, instituições formais (como eleições multipartidárias), e, de outro, as práticas reais do regime (manipulação eleitoral) (SCHEDLER, 2013). Nesse sentido, na análise dos diversos regimes políticos existentes no mundo, bem como na organização do nosso próprio regime, é preciso evitar o que alguns autores (SCHMITTER; KARL, 1991) chamam de *eleitoralismo* ou *falácia eleitoralista*: a crença, ou a fé, de que a simples existência de eleições irá canalizar as ações políticas para disputas pacíficas entre elites e conferir legitimidade pública para os vencedores.

Schmitter e Karl (1991) apontam que as eleições não são condição suficiente para a democracia, em especial em função do seu caráter intermitente. No entanto, o que a literatura sobre o autoritarismo eleitoral demonstra é que as próprias eleições podem ser um elemento de diminuição do caráter democrático de um certo regime. Nesse sentido, o fator chave não é simplesmente a existência de eleições e de instituições e regras democráticas para reger o processo: o fator chave é, como apontam Hartlyn, McCoye e Mustillo (2007), a qualidade das eleições.

Uma eleição de qualidade, como aponta Schedler (2013), deve ser competitiva, livre e justa. Nesse sentido, ainda que as eleições sejam necessárias para a democracia (sem eleições, sem democracia), elas devem satisfazer certos *standards* normativos para que possam efetivamente permitir concluir que certo regime é, de fato, democrático: "não é qualquer *performance* teatral que serve" (SCHEDLER, 2013, p. 83). Schedler parte, então, da famosa fórmula de Robert Dahl, segundo a qual para que um sistema político seja democrático, ele deve possuir "a qualidade de ser plenamente responsivo a todos os seus cidadãos" (DAHL, 1973, p. 2) para propor sete condições concretas para que "eleições regulares satisfaçam a promessa de escolha democrática efetiva" (SCHEDLER, 2013, p. 83). Essas

condições - que o autor chama de corrente da escolha democrática - procuram especificar a ideia geral de que eleições de qualidade devem permitir competição genuína e refletir a vontade dos eleitores e, portanto, uma representação efetiva (HARTLYN; MCCOY; MUSTILLO, 2007).

Eleições democráticas devem, então, i) envolver a delegação de autoridade para tomar decisões (empoderamento); ii) dar liberdade para que os cidadãos se organizem, apoiem e forme partidos; iii) permitir que os cidadãos conheçam as alternativas disponíveis e iv) que tenham direitos iguais de participação; v) os cidadãos devem ser livres para expressar suas preferências; vi) seus votos devem ser igualmente contados e, por fim; vii) devem ser decisivos -- eleições sem consequências não se qualificam como democráticas (SCHEDLER, 2013).

Cada uma das dimensões ou critérios citados reflete uma condição normativa que deve ser satisfeita para que uma eleição possa qualificar-se como efetivamente democrática. Schedler mostra, contudo, que, em cada uma dessas dimensões, existem diversas estratégias de manipulação eleitoral que procuram subverter o caráter democrático do pleito. O autor cita vários exemplos, como a exclusão de opositores políticos, a fragmentação da oposição, a coerção ou corrupção de eleitores, ou a criação de regras enviesadas de competição eleitoral, além da fraude e impunidade que passam a ocorrer durante (e após) as eleições. (SCHEDLER, 2013)

Hartlyn, McCoy e Mustillo (2007, p.77) também oferecem alguns padrões ou chaves por meio dos quais seria possível avaliar a qualidade de uma eleição. Os autores resumem o que seria uma eleição democrática da seguinte forma:

Os padrões chave são que eleições democráticas devem ser procedimentalmente justas e tecnicamente razoáveis. Elas devem ser inclusivas em termos de capacidade eleitoral ativa e abertas e competitivas em termos de participação de partidos e candidatos. As campanhas eleitorais não devem ser indevidamente enviesadas em favor de partidos ou candidatos particulares, e os resultados devem refletir a vontade dos eleitores livremente expressa nas urnas. O processo deve aumentar a confiança do público no sistema política como um todo em função da percepção de sua justiça, precisão e eficiência. (HARTLYN; MCCOY; MUSTILLO, 2007, p. 77).

## MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL: ENTRE DEMOCRACIA E AUTORITARISMO ELEITORAL

A literatura, portanto, aponta para a necessidade de que eleições democráticas satisfaçam a critérios mínimos de qualidade para que possam ser veículos eficazes para a existência de uma relação legítima de representação política. A questão mais difícil, no entanto, é como manter e assegurar, de modo eficaz, a qualidade dessas eleições. Como visto, é na administração e fiscalização *prática* que se pode encontrar a solução para o problema. Essas atividades têm sido descritas por vários autores (MARCHETTI, 2008; MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002) como *governança eleitoral*.

No trabalho clássico de Mozaffar e Schedler (2002), os autores apontam que em praticamente todas as eleições há inconsistências menores que compõem a chamada *margem de erro* do processo eleitoral. Nesse sentido, pequenas irregularidades ou ilícitos não são suficientes, se pequenos, para afetar a credibilidade das eleições e a aceitação do seu resultado por parte dos políticos e partidos derrotados (PASTOR, 1999).

Esses problemas, no entanto, podem se acumular e ocorrer de modo sistemático e generalizado a ponto de desqualificar as eleições como eleições democráticas -- e é justamente nesses casos que a (in)eficácia da governança eleitoral torna-se mais clara. Em democracias consolidadas, a percepção da importância da administração e fiscalização é menos presente porque os cidadãos tendem a já confiar no processo eleitoral e no seu resultado (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002; PASTOR, 1999). Os autores apontam, entretanto, que uma "governança eleitoral ineficaz é uma causa importante de muitas eleições fraudulentas vistas em regimes de transição nas últimas décadas" .(MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 6)

Por governança eleitoral pode-se entender "um abrangente número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral. Ela opera em três diferentes níveis: formulação das regras (rule making); aplicação das regras (rule application) e decisão com base nas regras (rule adjudication)" (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 7). Marchetti resume os três eixos que compõem a governança eleitoral da seguinte forma:

O rule making seria a escolha e a definição das regras básicas do jogo eleitoral. Nesse nível da governança eleitoral é que são determinados, por exemplo, a fórmula eleitoral, os distritos eleitorais, a magnitude das eleições, as datas em que serão realizadas e outras questões legais que permitam aos concorrentes a segurança de como o jogo será jogado. Aqui também são definidas algumas regras que pouca atenção recebem da literatura política, como as regras da (in)elegibilidade e da organização dos órgãos responsáveis pela administração das eleições.

No rule application, temos a implementação e o gerenciamento do jogo eleitoral; por exemplo, o registro dos partidos, candidatos e eleitores, a distribuição das urnas, os procedimentos a serem adotados no dia das eleições e outras regras que garantam a transparência, a eficiência e a neutralidade na administração do jogo. Podemos dizer que é o nível da administração do jogo eleitoral.

Por fim, pelo rule adjudication temos a administração dos possíveis litígios entre os competidores, o contencioso eleitoral. Ao dirimir e administrar as controvérsias na disputa eleitoral, nesse nível se determinam os procedimentos, executa-se a contagem dos votos e publicam-se os resultados finais da disputa eleitoral (MARCHETTI, 2008).

Como aponta Marchetti, os elementos da governança eleitoral não ficam, em geral, sob responsabilidade de um mesmo órgão. Todavia, o *rule application* e o *rule adjudication*, isto é, a administração efetiva das eleições, fica a cargo de órgãos específicos conhecidos como *Electoral Management Boards* - EMBs, termo que o autor traduz por Organismo Eleitoral - OE (MARCHETTI, 2008). Os organismos eleitorais são responsáveis por evitar a manipulação do processo eleitoral, exercendo funções administrativas e fiscalizatórias. Dessa forma, sua atuação relaciona-se, diretamente, à manutenção da qualidade das eleições e, por via de consequência, do próprio regime democrático.

Os organismos eleitorais, contudo, não possuem as mesmas configurações. Hartlyn, McCoy e Mustillo (2007) citam, pelo menos, quatro tipos de organismos eleitorais: i) dominados por um único partido (em geral, pelo partido incumbente); ii) multi-partidários; iii) independentes e multi-partidários; iv) independentes de partidos. O fator decisivo, na classificação proposta, é a vinculação ou não a partidos. Isso porque muitos organismos eleitorais estão diretamente vinculados ao Poder Executivo, a quem compete administrar e fiscalizar o processo eleitoral.

Marchetti (2008) resume os diversos critérios para classificação de organismos eleitorais em dois: a) quanto à posição institucional eles podem ser governamentais, independentes, duplamente independentes ou mistos; b) quanto ao vínculo institucional, eles podem ser de carreira, partidários, especializados ou combinados.

## MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL: ENTRE DEMOCRACIA E AUTORITARISMO ELEITORAL

A questão colocada por este trabalho - e que pode, agora, ser enfrentada a partir da ideia de qualidade das eleições, governança eleitoral e organismos eleitorais - é saber se há um sistema de administração e fiscalização que seja mais *eficaz* para a democracia. A questão pode ser colocada, utilizando a exposição feita até aqui, da seguinte maneira: existe um modelo de governança eleitoral mais efetivo na manutenção do caráter democrático das eleições de uma certa comunidade?

Como tentei explicar até aqui, a literatura sobre o autoritarismo eleitoral tem mostrado que a qualidade das eleições é dependente da manutenção prática e concreta de certas condições normativas. Para isso, os organismos eleitorais desempenham um papel fundamental. Mas, se isso é assim, o modelo mais eficaz será aquele que tiver mais capacidades de garantir não só formalmente, mas em especial *efetivamente*, a qualidade das eleições.

Nesse sentido, o sistema mais eficaz dependerá de outras condições políticas, culturais e históricas do país. A literatura tem mostrado, por exemplo, que, em países latino-americanos e democracias "menos consolidadas", "organismos eleitorais profissionais e independentes de influência partidária e controle governamental fornecem uma chance muito maior de eleições de sucesso, particularmente se comparados àqueles dominados por um único partido" (HARTLYN; MCCOY; MUSTILLO, 2007, p. 92). Sobre o tema, Marchetti (2008) observa que, recentemente, vários países passaram a adotar o modelo de OEs independentes e especializados, tendência que representa um rompimento com modelos de governança mais tradicionais, nos quais a administração das eleições fica a cargo do Poder Executivo.

A Justiça Eleitoral brasileira é um organismo eleitoral independente e especializado (MARCHETTI, 2008). O modelo brasileiro, no entanto, não pode ser considerado, em abstrato, melhor ou pior que outros. Como visto, o que interessa, na prática, é a capacidade do organismo de garantir a qualidade das eleições, e as condições para sua eficácia podem variar de país para país.

No Brasil, por exemplo, alguns autores apontam que o modelo de governança eleitoral adotado se deveu, em parte, à desconfiança de que a administração das eleições ficasse a cargo de partidos, do Poder Executivo ou do Poder Legislativo.



Sadek (1995) afirma, nesse sentido, que as disputas oligárquicas da República Velha, com os procedimentos de fraude eleitoral que as acompanhavam, fizeram crescer o apoio à ideia de que caberia aos juízes, vistos, de algum modo, como independentes e íntegros, o trabalho de administração e fiscalização das eleições. Assim, para a autora, à época "parecia imprescindível afastar os poderes Executivo e Legislativo da administração e do controle do processo eleitoral, e retirar das Câmaras Legislativas a prerrogativa da verificação dos mandatos" (SADEK, 1995, p. 15).

Com efeito, o modelo de Justiça Eleitoral brasileiro parece ter conseguido realizar, a contento, as atividades de administração e fiscalização das eleições, uma vez que, a despeito de eventuais falhas, os resultados dos pleitos em períodos democráticos têm sido vistos como legítimos por eleitores e pelos derrotados. Esse é um elemento importante porque, como apontaram Hartlyn, McCoy e Mustillo (2007), o processo eleitoral deve, também, aumentar a confiança do público nas eleições e no seu resultado, sendo esta uma importante medida de sua eficácia.

Em um estudo sobre a Justiça Eleitoral brasileira, Falcão e Oliveira (2012) chegaram à conclusão de que existe "uma percepção positiva do brasileiro sobre o papel do Poder Judiciário, mais especificamente da justiça eleitoral, no processo político eleitoral". Além disso, os autores concluíram que a Justiça Eleitoral "goza de legitimidade para a competência de organizar e fiscalizar a competição política. Neste sentido, quando se trata de governança eleitoral, o brasileiro confia nas instituições da justiça e reconhece a legitimidade do Poder Judiciário" (FALCÃO; OLIVEIRA, 2012). Isso oferece uma medida do grau de eficácia da administração e fiscalização das eleições no Brasil já que eventuais falhas nessa atividade se refletiriam, naturalmente, na percepção dos cidadãos sobre ela.

Isso não quer dizer que o modelo brasileiro seja o melhor modelo, dentre todos os modelos possíveis. A eficácia do sistema de administração e fiscalização na garantia da democracia dependerá de uma série de variáveis. O sistema brasileiro tem, de fato, conseguido bons resultados. No entanto, e para fins de conclusão do presente trabalho, é importante observar que a manutenção da eficácia (e, por via de consequência, da legitimidade) da atuação da Justiça Eleitoral precisa levar em conta alguns fatores potencialmente desestabilizadores: em primeiro lugar, o

## MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL: ENTRE DEMOCRACIA E AUTORITARISMO ELEITORAL

excesso de judicialização (observado, por exemplo, por Marchetti (2008)) pode aumentar a percepção do Judiciário como um agente político do processo eleitoral; em segundo lugar, a ausência de transparência ou de medidas que possam ser vistas como pouco transparentes (como, no caso brasileiro, o debate sobre voto impresso e auditoria de urnas eletrônicas) podem também corroer a imagem da Justiça Eleitoral e, portanto, a confiabilidade da sua atuação.

Por fim, o controle e a administração das eleições não podem minar a liberdade de escolha do corpo eleitoral e a regra da representação, por via, por exemplo, de um excesso de intervenção e de filtros para candidatos e partidos concorrem no processo. Isso pode minar não só a confiança no sistema de administração e fiscalização, mas na própria democracia. Há um necessário equilíbrio que deve ser perseguido pelos sistemas de administração e fiscalização das eleições, os quais, para serem eficazes, devem garantir, na prática, eleições confiáveis, justas e livres.

### Referências

BOGAARDS, M. How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism. **Democratization**, v. 16, n. 2, p. 399–423, abr. 2009.

DAHL, R. **Polyarchy**: participation and opposition. New Haven: Yale University Press, 1973.

FALCÃO, J.; OLIVEIRA, F. L. de. Poder judiciário e competição política: as eleições de 2010 e a lei da “ficha-limpa”. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, p. 337–354, 2012.

FUKUYAMA, F. **The end of history and the last man**. New York: Simon and Schuster, 2006.

HARTLYN, J.; MCCOY, J.; MUSTILLO, T. M. Electoral governance matters: explaining the quality of elections in contemporary latin america. **Comparative political studies**, v. 41, n. 1, p. 73–98, out. 2007.

HUNTINGTON, S. P. **The third wave**: democratization in the late twentieth century. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.

MARCHETTI, V. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral. **Dados**, v. 51, n. 4, 2008.

MOZAFFAR, S.; SCHEDLER, A. The comparative study of electoral governance : introduction. **International Political Science Review**, v. 23, n. 1, p. 5–27, jan. 2002.

PASTOR, R. A. The role of electoral administration in democratic transitions: implications for policy and research. **Democratization**, v. 6, n. 4, p. 1–27, dez. 1999.

ROSE, R.; SHIN, D. C. Democratization backwards: the problem of third-wave democracies. **British Journal of Political Science**, v. 31, n. 2, p. 331–354, abr. 2001.

SADEK, M. T. A. **A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1995.

SCHEDLER, A. The logic of electoral authoritarianism. In: SCHEDLER, A. (Ed.). **Electoral authoritarianism**: the dynamics of unfree competition. Colorado: Lynne Rienner Boulder, 2006. p. 1–23.

SCHEDLER, A. **The politics of uncertainty**: sustaining and subverting electoral authoritarianism. Oxford: Oxford University Press, 2013.

SCHEDLER, A. Electoral authoritarianism. In: SCOTT, R. ; KOSSLYN, S. (Ed.). **Emerging trends in the social and behavioral sciences**. [s. l.] : Jonh Wiley & Sons, 2015.

SCHMITTER, P. C.; KARL, T. L. What democracy is... and is not. **Journal of Democracy**, v. 2, n. 3, p. 75–88, 1991.

# CUIDADO COM AS CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM ANO ELEITORAL

*Thárik Uchôa Luz<sup>1</sup>*

*Luiz Fernando Neto Silva<sup>2</sup>*

## Resumo

É comum a opinião de que o ano eleitoral é quando mais se vê ações de agentes públicos. Algumas dessas condutas, porém, são vedadas pela legislação e é preciso que os agentes públicos estejam atentos para que não incorram em ilícito eleitoral. Escreve conjuntamente com o advogado Thárik Uchôa o advogado eleitoralista Luiz Fernando.

**Palavras-chave:** Lei das eleições. Condutas vedadas. Demissão. Exoneração. Servidor público.

Em ano eleitoral, é comum ver brasileiros compartilhando a opinião de que se trata do período em que mais se vê ações por parte dos agentes públicos. Algumas dessas condutas, porém, são vedadas pela legislação.

Vamos entender melhor.

É inegável que prefeitos e gestores públicos em geral têm a possibilidade de realizar variadas ações, não só em período eleitoral.

O problema surge justamente por causa das eleições. É que, no período que antecede o pleito, a legislação veda algumas condutas, caracterizando como ilícito eleitoral a sua prática nas situações previstas.

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Pós-graduado em Direito Civil e Processo Civil lato sensu pela Escola Superior de São Paulo. Advogado, especializado em Direito Público. Professor Universitário e Professor de curso preparatório para concursos jurídicos. Atuou como assistente de Juiz de Direito de entrância final no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Membro da Comissão de Direito Político e Eleitoral da OAB/GO.

<sup>2</sup> Advogado, pós-graduando em direito público, atua principalmente na seara do Direito Eleitoral e Partidário, já participou na coordenação jurídica de diversas campanhas eleitorais no estado de Goiás, membro da Comissão de Direito Partidário e Eleitoral da OAB-GO.

### Quer ver como funciona na prática?

Um caso que serve de exemplo aconteceu no município de Bacuri-MA e acabou resolvido na Justiça [TJ-MA – REMESSA: 175072001 MA, Relator: ANTONIO GUERREIRO JÚNIOR, Data de Julgamento: 25/10/2001, CURURUPU]. (MARANHÃO, 2001).

Segundo os autos, determinada servidora pública concursada, aliada do candidato adversário do prefeito à época, foi transferida para um órgão a cerca de 25 km do local em que ela fora lotada inicialmente.

Ocorre que a transferência foi promovida dentro do período de 3 meses anteriores às eleições.

Para agravar a situação, restou comprovado que a real intenção da medida era de fato a perseguição política sofrida pela servidora em virtude do seu posicionamento político.

Logo, em conformidade com a lei, a solução mais adequada para o caso foi mesmo a anulação do ato de transferência. Por consequência, a servidora voltou a exercer sua função no local anterior.

Mas nem sempre as ações no âmbito do serviço público configurarão ilícito eleitoral. As hipóteses estão delimitadas na legislação.

Visando proteger a igualdade de oportunidades entre candidatos nas eleições, o art. 73 da Lei nº 9.504/97 elenca várias condutas vedadas aos agentes públicos, servidores ou não, sob pena de incorrência em ilícito eleitoral.

Embora sejam diversas as hipóteses de vedação, vamos nos ater à interessante disposição do Inciso V, cuja redação proíbe, para servidores ou não:

Art. 73 [...]

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, **nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos**, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

## **CUIDADO COM AS CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM ANO ELEITORAL**

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança[...]. (BRASIL, 1997, grifo nosso).

Como é possível observar da simples leitura do dispositivo legal, é proibido qualquer ato que impeça ou dificulte o exercício de função pública, bem como a extinção ou modificação das vantagens inerentes ao servidor.

Dessa maneira, a suspensão da ordem de férias dentro do período citado, sem demonstração do interesse da administração e com motivações políticas, caracteriza perfeitamente a conduta vedada. (BRASIL, 2010, p. 16-17).

Outrossim, a supressão de eventual gratificação, na janela de tempo estabelecida pela legislação, também é caso de conduta vedada e, por consequência, ilícito eleitoral.

Mas é importante frisar que tais condutas somente são vedadas quando partirem *ex officio* (por iniciativa) da autoridade competente.

Em resumo, um servidor pode requerer por conta própria sua exoneração ou transferência dentro do período de 3 meses anterior ao pleito.

Nessa circunstância, não há como se falar em ilícito eleitoral.

Por outro lado, embora as contratações e demissões sejam vedadas nesse período, o próprio art. 73, inciso V e alíneas da Lei nº9.504/97 ressalvam os casos de nomeação ou exoneração para cargos em comissão e designação ou a dispensa de funções de confiança. (BRASIL, 1997).

Além disso, também é possível e legal a demissão do servidor por justa causa, dentro do período de 3 meses anterior ao pleito.

Nesse caso, evidentemente, deve ser respeitado o mandamento constitucional do devido processo legal.

Embora pareça complexo, esse dispositivo nos ensina que, caso o chefe do servidor realize sua transferência ou demissão por questões políticas, inexistente o interesse público, fica evidente o desvio de finalidade do ato e, portanto, resta

vedada a conduta pela lei.

### **Mas o que é desvio de finalidade?**

O desvio de finalidade consiste em qualquer ato que o gestor realize com um intenção oculta e recriminável.

Apesar de haver um objetivo aparente, a intenção por trás desse comportamento não é a correta.

Em outras palavras, ao invés de realizar a transferência de um servidor para suprir um eventual déficit de pessoal em outra localidade, na verdade, o prefeito realiza tal ato com finalidades pessoais, seja vingança, perseguição política ou até mesmo aversão ao funcionário público.

### **E o direito do servidor demitido ou transferido, qual é?**

Caso o servidor tenha sido demitido dentro do período de 3 meses anterior ao pleito, ele tem direito de ser reintegrado ao cargo que ocupava e do qual foi ilegalmente retirado, bem como de reaver os valores não recebidos

Já aquele servidor transferido irregularmente dentro do mesmo período deve ser direcionado ao antigo local de trabalho.

Também é claramente possível a indenização por dano moral em ambos os casos, diante de todo o transtorno suportado pelo servidor.

Por fim, o servidor que foi demitido em desobediência ao art. 73 da Lei 9.504/97 tem direito de receber os vencimentos devidos do período em que esteve fora por ato ilícito do poder público, bem como receber indenização por dano material diante da perda desses valores.

### **Quais as consequências da ocorrência das condutas vedadas?**

Compreendidas as vedações, agora cabe analisarmos as consequências possíveis para quem age em desacordo com a lei.

## **CUIDADO COM AS CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM ANO ELEITORAL**

Antes de mais nada, é importante destacar que o desvio de finalidade já implica na possibilidade de ação de improbidade administrativa manejada pelo Ministério Público.

Como tais situações geralmente ocorrem por questões de disputa política, caso tal ação seja ajuizada pelo MP, a legislação possibilita a suspensão do ato e a imposição de multa, ainda que a conduta não tenha sido realizada por agente público.

Anota-se que, constatada a ocorrência da improbidade, o prefeito ou gestor político responsável pode ter a inelegibilidade imposta (UCHOA, 2020).

No entanto, não se avalia somente a conduta do chefe do Executivo, mas também dos beneficiários e demais agentes políticos envolvidos.

Caso verificado o abuso de poder, abre-se a possibilidade de cassação do registro de candidatura ou mesmo do diploma do político, se já eleito (conforme o art. 22, inciso XIV, da LC nº 64/90). (BRASIL, 1990).

Tudo isso é motivado por um princípio democrático fundamental: a máquina administrativa não pode ser colocada a serviço de candidaturas no processo eleitoral, sob risco de grave violação do livre exercício do voto.

Além disso, a legislação pertinente ainda informa que qualquer exoneração dentro do período vedado será suspensão e acarretará multa de 5 a 100 mil Unidades Fiscais de Referência (UFIR).

No Estado de Goiás, atualmente, o valor de uma UFIR corresponde a R\$ 3,5226. (GOIÂNIA, 2019).

Logo, além da possibilidade de experimentar uma ação civil por improbidade administrativa, aquele que age em desacordo com a vedação legal poderá ter que pagar uma multa de aproximadamente até R\$ 350.000,00.

E as penalidades não param por aí.

As sanções já mencionadas não excluem a possibilidade da ocorrência de



crime.

Tal hipótese penal agrava sobremaneira a situação do perseguidor político diante da possibilidade da pena privativa de liberdade.

Em arremate, caso haja qualquer intercessão de prefeito, servidor público ou particular, no período anterior ao pleito, ocorrendo quaisquer das condutas vedadas que abordamos, é caso de ilícito eleitoral.

## Referências

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm). Acesso em: 13 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: 13 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Tribunal Superior Eleitoral**. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento Nº 11.207 – Classe 6ª – Nanuque – Minas Gerais . Relator: Min. Arnaldo Versiani. **Diário da Justiça Eleitoral**, Brasília, DF, n.30, p. 16-17, fev. 2010. Disponível em: <https://dje-consulta.tse.jus.br/30c4c294-2367-43d7-94ce-87acf34733ab> . Acesso em: 13 nov. 2020.

GOIÂNIA. Secretaria Municipal de Finanças. **Ato Normativo nº 4, de 16 de dezembro de 2019**. Débito fiscal. Atualização monetária. Município de Goiânia. Disponível em: <https://www.contabeis.com.br/legislacao/5244229/instrucao-normativa-sefin-4-2019/> . Acesso em: 13 nov. 2020.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça. **Remessa nº 175072001 – Curupuru**. Remessa. Mandado de Segurança. Remoção de servidor público em período eleitoral. Ilegalidade. .Relator: Antônio Guerreiro Júnior, 25 de outubro de 2001. Disponível em: <https://tj-ma.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4797750/remessa-175072001-ma/inteiro-teor-101777470> . Acesso em: 13 nov. 2020.

UCHOA, Tharik. **Cuidado, servidor público! Ao fazer isso, você pode estar na mira do Ministério Público**. In: \_\_\_\_\_. **Blog Uchôa Advocacia**. Goiânia, 20 ago. 2020. Disponível em: <https://tharikuchoa.adv.br/lidando-com-suspeita-de-improbidade-administrativa/> . Acesso em: 13 nov. 2020.