

# Breves Comentários sobre a Ação de Investigação Judicial Eleitoral<sup>1</sup>

**Gilberto Clóvis Farias Matos<sup>2</sup>**

As ações judiciais eleitorais seguem o rito previsto no artigo 22 da Lei Complementar n.º 64/90. São elas a Ação de Investigação Judicial Eleitoral por abuso de poder, Ação por Captação ou Gasto Ilícito de Recursos para fins eleitorais, Ação por Captação Ilícita de Sufrágio e a Ação por Conduta Vedada.

A causa de pedir dessas ações é o abuso de poder, que pode assumir diversas modalidades e ser direcionado a várias finalidades, o que poderá ser enfrentado a partir do caso concreto. A se considerar o objeto, verifica-se que em todas se persegue a cassação do registro ou a perda do diploma, sendo a inelegibilidade somente objeto direto da AIJE por abuso de poder.

Nas demais ações, a inelegibilidade é uma consequência, um efeito secundário da cassação do registro ou do diploma, o que ocorre segundo o artigo 1.º, inciso I, alínea j, da Lei Complementar n.º 64/90. Mas poderá não incidir o efeito da inelegibilidade se na Ação por Conduta Vedada for aplicada somente a sanção de multa.

A Constituição da República estabeleceu no artigo 14, §§ 2.º, 4.º, 6.º e 7.º alguns casos de inelegibilidades, além de que, o § 9.º determinou o estabelecimento de outras hipóteses para coibir os efeitos malignos que o poder político ou econômico podem fazer recair nas eleições. Daí se originou a Lei Complementar n.º 64/90, conhecida por Lei das Inelegibilidades.

---

1 José Jairo Gomes, *Direito Eleitoral*, 7.ª Edição, Editora Atlas, 2011

---

2 Juiz de Direito da 8ª Vara de Órfãos e Sucessões.

Reputa-se imprescindível enfocar que o artigo 14, § 9.º, da Carta Magna usou a palavra influência e não abuso do poder econômico ou político, conforme constou do artigo 1.º, inciso I, alíneas d e h, da LC n.º 64/90, o que denota uma finalidade de interpretação mais abrangente na análise dos fatos. É uma verdadeira imposição de interpretação extensiva para a caracterização das situações abusivas.

Portanto, o caso concreto será avaliado para a caracterização do abuso do poder por se tratar de um conceito abrangente que poderá amoldar situações bem variadas.

Como o bem jurídico protegido é a perfeição das eleições, comprometendo a sua legitimidade, compreende-se que, no plano dos efeitos, as características e a extensão do abuso podem render ensejo a diversas sanções do ordenamento jurídico, consoante dispõe o artigo 19 da LC n.º 64/90. No contexto da AIJE, acarreta a inelegibilidade do agente ou beneficiário e a cassação do registro ou do diploma.

A Lei das Inelegibilidades contém dois tipos de procedimento: o primeiro, considerado o rito ordinário, da Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC) nos artigos 2.º a 16; o segundo, da AIJE, considerado o sumário, se aplica na maioria das ações eleitorais e está previsto no artigo 22 da LC n.º 64/90.

Nas ações eleitorais existe forte influência do princípio da celeridade, tanto que a ação em epígrafe apresenta efeito diverso se julgada antes ou depois da eleição, na medida em que ficará cassado o registro de candidatura ou o diploma do agente transgressor.

A tutela jurisdicional rápida e eficaz constitui direito fundamental, segundo a norma insculpida no artigo 5.º, inciso LXXVII, introduzido pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, a seguir transcrito: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Para efeito de cômputo de prazos, aplica-se a norma do artigo 184 do CPC, na qual se exclui o dia do começo e inclui-se o do vencimento, sendo prorrogado até o primeiro dia útil se o vencimento cair em feriado

ou em dia sem expediente forense. Os prazos fixados em horas, contam-se minuto a minuto, na forma do artigo 132, § 4.º, do Código Civil.

A causa de pedir assenta-se em fatos que ensejam abuso de poder econômico, político ou dos meios de comunicação social, conforme a norma do artigo 14, § 9.º, da Lei Maior, de modo que é preciso que seja hábil a comprometer a normalidade e a legitimidade das eleições.

Esses fatos devem ter potencialidade de lesar a regularidade do processo eleitoral, o que denota a sua gravidade. Todavia, isso não significa que devam necessariamente alterar o resultado das eleições.

Nesse sentido, foi grande a preocupação do legislador, tanto que introduziu alteração na LC n.º 64/90, com a inclusão do inciso XVI, ao artigo 22, através da LC n.º 135/2010, a chamada Lei da Ficha Limpa, a seguir transcrita:

*XVI - para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.*

Há necessidade de demonstrar que as práticas irregulares teriam capacidade ou potencial para influenciar o eleitorado, o que torna ilegítimo o resultado do pleito. Basta demonstrar a provável influência na vontade dos eleitores.

Devem os fatos debatidos na ação ter ocorrido antes ou depois do início do processo eleitoral. Porém, não há como propor a demanda antes da convenção, o que delimita o início do processo eleitoral, porque, a partir daí, o agente do indigitado abuso passa a ser pré-candidato e o representado deve ser candidato ou pré-candidato. O pré-candidato é aquele escolhido em convenção, mas que ainda não teve o pedido de registro deferido pela Justiça Eleitoral.

A AIRC também é uma via processual criada pela Lei das Inelegibilidades para arguição da inelegibilidade, conforme previsão do seu artigo 2.º. Entretanto, a mesma lei criou procedimento próprio para a sanção da inelegibilidade decorrente do abuso de poder. Incide a aplicação do princípio da especialidade com relação à AIRC, segundo o qual *lex specialis revogat generali*.

A propositura da AIJE para dirimir o abuso de poder ocorrido antes do pedido do registro de candidatura enseja que os legitimados ingressem com a demanda até a data da diplomação, de modo que será ajuizada de forma útil e válida.

O mesmo não pode ser dito com relação à AIRC (Ação de Impugnação de Registro de Candidatura), porquanto deve ser proposta impreterivelmente no prazo exíguo de cinco dias depois da publicação do pedido de registro de candidatura, conforme artigo 3.º da Lei das Inelegibilidades.

O polo ativo da relação processual na AIJE pode ser ocupado por partido político, coligação, candidato, pré-candidato e Ministério Público. A legitimidade é conferida aos personagens do processo eleitoral, independentemente do proveito que possam ter naquele momento, embora não se autorize o seu manejo ao cidadão que ficará limitado a noticiar o fato.

O órgão legitimado da agremiação política é o mesmo encarregado de requerer o registro de candidatura de seus filiados, o que importa que o Diretório Municipal não poderá propor a ação em eleição federal ou estadual. O Tribunal Superior Eleitoral já decidiu que o partido coligado não detém legitimidade para propor isoladamente AIJE, mas somente a coligação. Salvo se a coligação for constituída somente para o pleito majoritário, quando manterá legitimidade quanto ao proporcional e vice-versa.

O polo passivo pode ser constituído pelo candidato, pré-candidato e também qualquer pessoa que tenha contribuído para a prática abusiva, inclusive autoridades públicas. Tendo em vista a finalidade da AIJE que acarreta a inelegibilidade e a cassação do registro ou do diploma do candidato, não há como figurar no polo passivo o partido, a coligação ou pessoa jurídica, porque não poderiam sofrer aquelas sanções.

Sem prejuízo de figurar no polo passivo, o partido poderá ingressar na lide como assistente simples. Porém, existe a interpretação firmada que é dissonante, no sentido de que na atuação do assistente não poderá arrolar testemunha, porque a iniciativa é exclusiva das partes, embora atue como se fosse parte. Vislumbra-se que essa exegese tem por fulcro proporcionar a devida celeridade processual objetivada nos procedimentos eleitorais.

Admite-se a formação de litisconsórcio passivo de cunho facultativo e simples, pois não é impositivo que o candidato seja acionado conjuntamente com as pessoas que tenham participado do evento abusivo; assim como a lide não é decidida de modo homogêneo para todos os litisconsortes.

Atualmente, prevalece a corrente de entendimento que assevera que a formação do litisconsórcio passivo entre o titular e vice na chapa que concorre para o Poder Executivo ou entre candidato a Senador e seus respectivos suplentes é do tipo unitário e necessário. Como consectário lógico, não sendo promovida a citação do vice ou dos suplentes, haverá nulidade na constituição da relação processual.

Essa interpretação vem de encontro com os direitos e garantias fundamentais correlacionados ao processo, posto que a imposição de uma sanção imposta a quem não foi chamado a se defender no devido processo legal sob o manto do princípio do contraditório e da ampla defesa seria deveras odiosa.

Não se pode olvidar que a emenda da petição inicial somente poderá ocorrer no transcurso do prazo legal para o ajuizamento da demanda, pois não se poderia estender indevidamente um prazo quando já fulminado pela decadência. Por se tratar de litisconsórcio passivo unitário e necessário, o direito não é considerado exercido senão quando a ação é proposta em face de todos os litisconsortes, na forma do artigo 262 do CPC.

A propósito, destaca-se mais uma vez que a AIJE pode ser proposta desde o início do processo eleitoral, com a realização das convenções, até a data da diplomação dos eleitos, o que tem por fundamento os fatos relacionados a candidatos ou pré-candidatos, não obstante o fato considerado abusivo possa ter ocorrido antes do início do processo eleitoral.

Ultrapassada a diplomação dos candidatos, os legitimados decaem do direito de intentar a ação em epígrafe, o que se consubstancia com o princípio da segurança jurídica. Visa a evitar que discussões a respeito de acontecimentos pretéritos relacionados com a eleição se protraiam indefinidamente.

O objeto da tutela da AIJE é a “normalidade e legitimidade das eleições”, de modo que deve ser considerado o conhecimento e poder de

decisão do candidato em relação ao evento abusivo na hipótese de não ser o agente da conduta. Esse conhecimento pode ser presumido, porque o candidato é o responsável direto pela administração de sua campanha, conforme dispõe o artigo 20 da Lei n.º 9.504/97, a Lei das Eleições.

Aplica-se ainda o artigo 241 do Código Eleitoral, no qual estabelece o princípio da solidariedade. O candidato que permite ocorrer passivamente fatos nocivos ao processo eleitoral, mas que lhes aproveitam e são benéficos, torna-se conivente e deve responder por eles.

Os pedidos compreendidos na AIJE também podem ser formulados na AIME (Ação de Impugnação de Mandato Eletivo) e no RCED (Recurso Contra Expedição de Diploma – previsto no artigo 262, inciso IV, do Código Eleitoral), o que pode implicar em litispendência.

De qualquer sorte, embora idênticos os fatos, não haverá litispendência ou coisa julgada se na AIJE se pedir a cassação do registro e inelegibilidade e no RCED ou na AIME se pleitear a cassação do diploma ou mandato respectivamente, haja vista que a diversidade de pedidos a afasta.

Não há previsão legal de desistência na AIJE, de tal sorte que se pode aplicar a analogia da norma do artigo 9.º da Lei n.º 4.717/65 (Ação Popular), segundo a qual se o autor desistir da ação, será assegurado ao Ministério Público dar seguimento, tendo em conta os altos valores para o Estado Democrático de Direito, o que já mereceu a acolhida do TSE - Ac. n.º 15.085 de 16.05.2000.

A competência para processar e julgar a AIJE vai depender da natureza da eleição. Sendo presidenciais, competente é o Tribunal Superior Eleitoral. Nas federais e estaduais, são os Tribunais Regionais Eleitorais. Nas municipais, os juízes eleitorais.

Nas eleições federais e estaduais existe a peculiaridade de que a demanda deve ser proposta perante a Corregedoria Regional Eleitoral, que será o órgão responsável pela instrução. Em seguida, o julgamento é realizado perante a Corte Regional, na qual o Corregedor apresenta um relatório. O mesmo ocorre perante o TSE, onde o Corregedor-Geral o apresentará.

Ultrapassada a fase de alegações finais, os autos são levados à conclusão do Corregedor, que não julga monocraticamente a lide, mas sim produz

um relatório conclusivo sobre o que houver sido apurado. Este relatório, que deverá ser produzido três dias contados da conclusão, deve ser encaminhado com os autos do processo da AIJE para julgamento pela Turma Julgadora do Tribunal. Antes, todavia, devem passar pelo crivo da revisão.

Após a revisão e antes do julgamento pelo Colegiado do Tribunal, os autos seguem com vista ao Ministério Público para pronunciamento, na forma do artigo 22, inciso XIII, da LC n.º 64/90, no prazo de 48 horas, sem prejuízo de que o Ministério Público tenha tido vista dos autos ou se manifestado em outras oportunidades.

No sistema eleitoral vige o princípio *pas de nullité sans grief*, segundo o qual inexistente nulidade sem que do ato resulte prejuízo, consoante disposição do artigo 219 do Código Eleitoral. É a consubstanciação da instrumentalidade das formas, corolário do sistema processual.

A inelegibilidade é matéria de ordem pública, por conseguinte indisponível, o que acarreta a consequência de não poder se aplicar a presunção da veracidade dos fatos descritos na petição inicial se não for apresentada a contestação ou inobservado o princípio da impugnação especificada.

O órgão judicial competente para processar e julgar a AIJE dispõe de liberdade para sopesar o acervo probatório na formação de sua convicção, devendo atentar aos fatos e circunstâncias coligidos aos autos, ainda que não alegados pelas partes, de acordo com o artigo 23 da LC n.º 64/90, no intuito de preservar o interesse público de lisura eleitoral. Assim, não é admitida a apatia e a omissão.

A cassação do diploma e, pois, do mandato foi uma alteração introduzida pela LC n.º 135/2010, a Lei da Ficha Limpa, que acrescentou o inciso XIV ao artigo 22, da LC n.º 64/90.

O marco inicial da inelegibilidade é a “eleição em que se verificou”, na forma do referido inciso XIV. Porém, reside a dúvida em saber se seria o dia da votação ou o término do processo eleitoral com a diplomação. O Tribunal Superior Eleitoral definiu a questão para estabelecer seu entendimento na Súmula n.º 19, segundo a qual o marco inicial é a “data da eleição em que se verificou”, correndo o prazo de oito anos a partir da data da eleição em que se verificou o abuso de poder. ◆