



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO
PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO ELEITORAL**

TAUANA MIRANDA SIQUEIRA BRAGA

**O DIREITO ELEITORAL E OS CRIMES PRATICADOS POR
PREFEITOS: COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL PARA JULGAMENTO**

Salvador
2017

TAUANA MIRANDA SIQUEIRA BRAGA

**O DIREITO ELEITORAL E OS CRIMES PRATICADOS POR
PREFEITOS: COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL PARA JULGAMENTO**

Monografia apresentada à Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Direito Eleitoral.

SALVADOR
2017

TERMO DE APROVAÇÃO

TAUANA MIRANDA SIQUEIRA BRAGA

O DIREITO ELEITORAL E OS CRIMES PRATICADOS POR PREFEITOS: COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL PARA JULGAMENTO

Monografia aprovada como requisito para obtenção do grau Especialista em Direito Eleitoral, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____ / ____ / 2017.

Braga, Tauana Miranda Siqueira.
O Direito Eleitoral e os Crimes Praticados por Prefeitos:
Competência do Tribunal para Julgamento./ Tauana Miranda Siqueira
Braga. - Salvador, 2017.

Contêm referências bibliográficas.

Trabalho de conclusão do Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu*
(Especialização) em Direito Eleitoral – Faculdade Baiana de Direito.

1. Direito Eleitoral. 2. Crimes eleitorais. 3. Tribunal. 4. Jurisdição e
competência de julgamento. I. Braga, Tauana Miranda Siqueira. II.
Faculdade Baiana de Direito. III. Título.

CDD: 341.2841

Revisão bibliográfica e metodológica feita pela
Professora de Metodologia, Doutora Carla Maria Matos Ferreira

Aos meus familiares – especialmente,
meus pais, pela formação digna com que
me criaram.

Meu esposo Ilmar Jr., pela força e carinho
sempre dispensado.

Amo vocês.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sua presença absoluta em minha vida.

Aos professores Mestres e Doutores que ministraram o Curso de Especialização em Direito Eleitoral, extensivo à Coordenação e funcionários que sempre foram muito solícitos as minhas indagações.

E a todos que de modo direto ou indireto apoiaram-me nesta caminhada.

Obrigada!

A justiça não se enfraquece, quando o poder lhe desatende. O Poder é que se suicida, quando não se curva à Justiça.

(RUI BARBOSA)

RESUMO

Este trabalho de pesquisa consiste em analisar, brevemente, a luz do Direito Eleitoral, os crimes praticados por prefeitos, no que tange a competência para julgamento do Tribunal. Os objetivos específicos consistem em discutir os aspectos básicos do Direito Eleitoral, quanto ao conceito, descrevendo as fontes e suas classificações; mostrar como se processa a organização eleitoral, sua capacidade política, em relação ao voto, capacidade ativa, elegibilidade e inelegibilidade; analisar sumariamente a norma jurídica eleitoral – constituição, leis complementares e ordinárias, e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral; mostrar as principais bases do Decreto-Lei nº 201/1967, e a alteração do art. 5º, da Lei nº 11.966/2009, que discorre sobre responsabilidade dos prefeitos; conceituar jurisdição e competência, enfatizando seus tipos e espécies de competência; analisar a fixação da competência no processo penal, face ao lugar de infração – tipos de crime; e a partir do critério de fixação de competência subsidiário; mostrar os crimes de competência do Tribunal consonantes com os crimes eleitorais, a luz da apuração da tipificação dos crimes eleitorais, salientando a pena no processo penal. O Direito Eleitoral é um ramo de conhecimento importante no âmbito do Direito Público, pois se caracteriza como um espaço de formalização de princípios fundantes da sociedade contemporânea, quando se torna importante o estabelecimento das condições de participação do processo eleitoral e quais requisitos precisam preencher os agentes que atuam no mundo eleitoral, no caso específico os prefeitos, em relação às hipóteses de conexão existente entre crimes eleitorais e a competência do tribunal para julgamento. Assim, para responder ao questionamento de quais as características atribuídas a competência do Tribunal para julgamento dos crimes praticados por prefeitos, optou-se pelo caminho metodológico da pesquisa bibliográfica, tendo como técnica a descritiva à luz de fontes secundárias de estudos já elaborados por doutrinadores, incluindo a consulta em lei e jurisprudências, o que permitiu chegar a uma conclusão ampliada acerca da temática.

Palavras chave: Direito Eleitoral. Crimes Eleitorais. Tribunal. Jurisdição e competência de julgamento.

ABSTRACT

This research work consists of analyzing, briefly, the light of the Electoral Law, the crimes practiced by mayors, regarding the jurisdiction for the Court's judgment. The specific objectives are to discuss the basic aspects of Electoral Law, as to the concept, describing the sources and their classifications; show how the electoral organization is carried out, its political capacity, in relation to voting, active capacity, eligibility and ineligibility; briefly analyze the electoral legal norm - constitution, complementary and ordinary laws, and resolutions of the Superior Electoral Court; show the main bases of Decree-Law no. 201/1967, and the amendment of art. 5, of Law 11,966 / 2009, which deals with the responsibility of mayors; to conceptualize jurisdiction and competence, emphasizing their types and species of competence; analyze the establishment of jurisdiction in criminal proceedings, in relation to the place of infraction - types of crime; and from the criterion of establishment of subsidiary competence; show the crimes of jurisdiction of the Court consonant with electoral crimes, the light of the determination of the typification of electoral crimes, highlighting the penalty in criminal proceedings. Electoral Law is an important branch of knowledge within the scope of Public Law, since it is characterized as a space for the formalization of founding principles of contemporary society, when it becomes important to establish the conditions for participation in the electoral process and what requirements need to be fulfilled the agents that act in the electoral world, in the specific case the mayors, in relation to the hypotheses of connection existing between electoral crimes and the jurisdiction of the court for judgment. Thus, in order to answer the questioning of the characteristics attributed to the jurisdiction of the Court to judge the crimes practiced by mayors, we chose the methodological path of bibliographical research, having as a descriptive technique in the light of secondary sources of studies already elaborated by doctrinators, including consultation in law and jurisprudence, which has led to a broader conclusion on the subject.

Key words: Electoral Law. Electoral Crimes. Jury court. Jurisdiction and jurisdiction of judgment.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|------|--------------------------------------|
| § | Parágrafo |
| ADIn | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| art. | artigo |
| CE | Código Eleitoral |
| CF | Constituição Federal |
| CPM | Código da Polícia Militar |
| CP | Código Penal |
| CPC | Código de Processo Civil |
| CPP | Código de Processo Penal |
| EC | Emenda Constitucional |
| EUA | Estado Unidos da América |
| nº | número |
| p. | página |
| TJ | Tribunal de Justiça |
| TRE | Tribunal Regional Eleitoral |
| TRF | Tribunal Regional Federal |
| TSE | Tribunal Superior Eleitoral |
| STF | Supremo Tribunal Federal |

SUMÁRIO

| | | |
|--------------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 | O DIREITO ELEITORAL: ASPECTOS BÁSICOS E CONCEITUAIS | 20 |
| 2.1 | CONCEITUANDO DIREITO ELEITORAL | 20 |
| 2.2 | FONTES E CLASSIFICAÇÃO DO DIREITO ELEITORAL | 22 |
| 2.2.1 | FONTES DO DIREITO ELEITORAL | 22 |
| 2.2.2 | CLASSIFICAÇÃO DO DIREITO ELEITORAL | 24 |
| 2.2.1.1 | Democracia: Espécies e Vedação Implícita ao Poder | 25 |
| 2.2.1.2 | Soberania Popular: Características do Plesbicito e Referendo; e Iniciativa popular | 35 |
| 2.3 | ORGANIZAÇÃO ELEITORAL | 39 |
| 2.4 | CAPACIDADE POLÍTICA | 40 |
| 2.4.1 | ASPECTOS RELACIONADOS AO VOTO | 41 |
| 2.4.2 | COMPREENSÃO DA CAPACIDADE ATIVA | 42 |
| 2.4.3 | QUESTÕES EM TORNO DA ELEGIBILIDADE E INELEGIBILIDADE | 43 |
| 3 | COMPREENDENDO A NORMA JURÍDICA ELEITORAL | 47 |
| 3.1 | ASPECTOS DA ESTRUTURA ELEITORAL NO BRASIL | 47 |
| 3.1.1 | A JUSTIÇA NO CAMPO ELEITORAL | 47 |
| 3.1.2 | O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL | 50 |
| 3.2 | NORMATIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES NO CENÁRIO BRASILEIRO | 54 |
| 3.2.1 | ASPECTOS CONSTITUCIONAIS | 54 |
| 3.2.2 | LEIS COMPLEMENTARES E ORDINÁRIAS | 56 |
| 3.2.3 | RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL | 59 |
| 4 | ENTENDENDO JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA | 63 |
| 4.1 | O QUE É JURISDIÇÃO | 63 |
| 4.2 | CONCEITUANDO COMPETÊNCIA | 64 |
| 4.2.1 | TIPOS DE COMPETÊNCIA | 65 |
| 4.2.2 | ESPÉCIEIS DE COMPETÊNCIA | 66 |
| 4.2.2.1 | Competência em Razão da Pessoa (<i>ratione personae</i>) | 66 |
| 4.2.2.2 | Competência em Razão da Matéria (<i>ratione materiae</i>) | 69 |
| 4.2.2.3 | Competência em Razão do Lugar (<i>ratione loci</i>) | 70 |
| 4.3 | A COMPETÊNCIA NO PROCESSO PENAL | 71 |
| 4.3.1 | FACE AO LUGAR DA INFRAÇÃO | 71 |
| 4.3.2 | CRITÉRIO DE FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA SUBSIDIÁRIO | 76 |
| 5 | CRIMES ELEITORAIS PRATICADOS POR PREFEITOS | 78 |
| 5.1 | DA JUSTIÇA ELEITORAL: CONCEITO E COMPETÊNCIA | 78 |
| 5.2 | TIPIFICAÇÃO DOS CRIMES ELEITORAIS: APURAÇÃO | 81 |
| 5.3 | PENA E PROCESSO PENAL NOS CRIMES ELEITORAIS | 92 |
| 6 | CONCLUSÃO | 93 |
| | REFERÊNCIAS | 99 |

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho monográfico versa com o título de “O Direito Eleitoral e os Crimes Praticados por Prefeitos: Competência do Tribunal para Julgamento”, a finalidade precípua de possibilitar uma reflexão acerca de aspectos relacionados com a organização eleitoral, a capacidade política, as normatizações vigentes no território brasileiro, que permite compreender a jurisdição e competência do Tribunal em relação ao julgamento dos crimes que, por ventura, venham a ser cometidos pelos prefeitos.

No contexto brasileiro o enquadramento dado ao Direito Eleitoral é para um conjunto, considerado como maior, de regras que visam à regulação dos aspectos fundamentais intrínsecos a vida em sociedade. Ressalte-se que os doutrinários designa como Direito Público o conjunto de regras que regulamenta de forma direta as relações existentes nas pessoas individuais para com o Estado, ou ainda, as relações existentes entre pessoas particulares, dentre as quais o Estado tem interesse direto.

Neste diapasão, o entendimento é de que o Direito Eleitoral faz parte do ramo geral do Direito Público, tendo em vista a escolha dos dirigentes dos poderes se caracteriza como algo de interesse público, pois este se insere, especificamente, no Direito Político e, conseqüentemente, este pertence ao ramo maior do Direito Constitucional.

Vale salientar que se apresenta a relação existente entre o Estado e a sociedade com uma delimitação na medida em que se tenta separar o que é público e o que é privado. Esse entendimento decorre do fato de que são verificadas algumas situações pelas quais a esfera privada co-realiza atividades públicas e a esfera pública desenvolve atividades com características de empresas privadas em razão do mercado.

Entende-se, então, que diante da própria razão de ser do Estado, existe supremacia dos interesses públicos sobre os interesses privados, na

orientação aos interesses comuns; isto é, mediante as necessidades da coletividade que possuem prioridade sobre as necessidades individuais, significando dizer que existe todo um aparato de leis que busca resguardar os interesses públicos de qualquer particularismo.

De forma especial, nessa ótica, os agentes públicos estão sujeitos a controles que respeitam à proteção dos interesses comuns. Afinal, não são incomuns, situações nas quais esses agentes extrapolam os limites do que é legal e moral, praticando atos que os favorecem ou que beneficiam grupos em detrimento do interesse coletivo, o que cabe ao Direito Eleitoral estar atento.

Entende-se, portanto, que o Direito Eleitoral é uma especialidade do Direito Constitucional que tem a finalidade de promover a disciplina do processo de escolha dos dirigentes eletivos, pois conforme afirmou Zilio (2010, p. 13):

[...] o Direito Eleitoral constitui-se em ramo do direito público, cujo desiderato primordial é proporcionar e assegurar que a conquista do poder pelos grupos sociais seja efetuada dentro de parâmetros legais preestabelecidos, sem o uso da força ou de quaisquer subterfúgios que interfiram na soberana manifestação de vontade popular.

Como dispõe a Constituição Federal, os agentes públicos que são de forma direta, eleitos pelo povo são considerados como chefes do poder Executivo, presidente da República, governadores de Estados e do Distrito Federal, prefeitos, senadores, deputados federais e estaduais ou distritais e vereadores, dos quais, comumente são chamados de agentes políticos, comparativamente aos agentes administrativos que estão inseridos no quadro de operação da administração pública.

No entanto, é possível afirmar a existência, ainda, de determinadas funções em que a eleição é utilizada para promover a definição de seu ocupante, dos quais, diga-se de passagem, nesses casos, a escolha se torna limitada ou existe tão somente mediante a participação de parcela da população, casos estes considerados como somente de forma subsidiária e analógica, que são

aplicadas as normas estritas de Direito Eleitoral. Exemplificando, pode ser citada, a escolha dos integrantes dos conselhos tutelares municipais e presidentes das casas parlamentares e órgãos colegiados dos tribunais. Obviamente, essa não é a discussão proposta, mas, sim, norteador ao leitor da participação popular.

Vale salientar, então, que o processo eleitoral, tal qual é formatado pela Constituição e legislação infraconstitucional, somente tem aplicabilidade completa e integral às escolhas referidas antes; ou seja, aos cargos eletivos dos Poderes Legislativo e Executivo.

E, dessa forma, juridicamente, a normatização das eleições ocorre a partir da Constituição, principalmente no que se referem os arts.12 a 17, o Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), Lei Eleitoral (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997), Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, modificada pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010), Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) e pelas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (entre as quais se sobressai no momento a de nº 23.390, de 21 de maio de 2013, que regula o calendário eleitoral das eleições de 2014), incluindo, também, parte do objeto desse estudo, o Decreto-Lei nº 201/1967, que dispõe sobre o Direito Eleitoral, e a lei nº 11.966/2009, que trata da responsabilidade dos prefeitos, das quais estão inclusas a disposição acerca da normatização em torno dos crimes praticados que pode, por ventura, serem cometidos pelos mesmos.

Compreende-se que a formação do Direito Eleitoral é pela ideia da federação, da república e da democracia, que tem o princípio norteador de regular o processo democrático em torno da escolha dos dirigentes do país, dando, dessa forma, feição à democracia, propriamente dita como formal.

Não se pode olvidar, que sua serventia está na interligação entre a democracia direta, que é compreendida como a soberania popular da qual se manifesta de forma pura, e a democracia representativa, onde os eleitos tem a finalidade precípua de cumprir a tarefa de realizar no exercício do poder daquilo de que foram mandatados pelo povo.

No tocante a organização eleitoral é possível entender, a partir da Carta Magna vigente, que no cenário brasileiro, está a cargo da Justiça Eleitoral, órgão considerado como especializado do poder Judiciário, da qual se chama de justiça especializada, tendo sua previsão legal no art. 118 da Constituição. Sua estruturação segue os ditames constitucionais, o Código Eleitoral e a legislação que regula a atuação comum da magistratura, como a Lei Orgânica da Magistratura.

E, dentro desse contexto, a composição dos cargos que nas instâncias jurisdicionais da Justiça Eleitoral são temporários, ocupados por magistrados de carreira, juízes designados entre advogados e promotores, sempre pelo prazo de dois anos prorrogáveis por mais dois, que tem o poder de julgamento de crimes praticados pelos mandatados pelo povo, que no caso em específico, discutiremos os crimes praticados pelos prefeitos.

Saliente-se que alguns dos crimes são praticados antes mesmo dos candidatos serem eleitos, antecedem ao próprio mandato, dentre eles, abandono do serviço eleitoral; boca de urna e divulgação de propaganda no dia da eleição; concentração de eleitores; corrupção eleitoral; calúnia, difamação e injúria na propaganda eleitoral; desobediência; falsidade ideológica; desordem; impedimento ou embaraço ao exercício do voto; fornecimento de alimentação e transporte de eleitores (BRASIL, 2016).

No entanto, muitos são os crimes praticados por alguns prefeitos municipais, os crimes de responsabilidade estão dispostos no art. 1º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, modificado posteriormente pelas Leis nº 5.659/71, nº 6.793/80, nº 9.504/94 e nº 10.028/2000, onde se acham descritos os atos ilícitos e também os tipos de sanções.

O Decreto-Lei nº 201/67 surgiu na década de 1960, sendo ao longo dos anos, modificado por outras leis, principalmente pela Lei nº 10.028/00, que prevê pena de reclusão ou detenção aos prefeitos caso pratiquem crimes contra as finanças públicas.

As denúncias desses desvios de conduta são decorrentes normalmente de um controle feito por outros órgãos do governo ou pela própria sociedade, que presentemente vem assumindo esse papel.

Todavia, é preciso ter em conta que os Municípios no Brasil não possuem competência constitucional para definir os tipos político-administrativos de infrações passíveis de serem apuradas pelo devido processo legal, que venham a levar a um possível Impeachment, por exemplo, assim como para dispor sobre as regras do processo e do julgamento de prefeito, isto porque é a União (art. 22, inciso I, da CF) que detém a competência para legislar sobre crimes de responsabilidade (que são as infrações político-administrativas, não-penais), e sobre o direito processual.

Assim, face ao exposto, questiona-se: **“Quais as características atribuídas ao Tribunal para julgamento dos crimes praticados por prefeitos?”**.

A justificativa para tal discussão perpassa, dentre outros fatores, pelo entendimento de que atualmente no cenário político e econômico, incorrem em elevada demanda de serviços e, conseqüentemente, de recursos, tanto aqueles que são gerados na cidade como os repassados aos municípios pelos entes estadual e federal, o que possibilita dessa forma, um aumento das lides correspondente ao correto emprego desses recursos pelos gestores municipais.

A relevância da breve discussão parte do pressuposto de que os muitos recursos que são depositados sob tutela dos prefeitos podem vim a ser desviados, como de fato foram em diversos municípios brasileiros, o que pode ser perceptível na mídia, no período recente, de diversas denúncias de corrupção de agentes públicos dos diferentes poderes e nos três níveis da federação, que revelaram no cenário brasileiro, inúmeros fatos de corrupção.

É sabido que o avanço da sociedade está para a prática da democracia na medida em que passa a controlar os atos de seus representantes, utilizando os mecanismos institucionais que possibilitam ajudar na transparência

desses atos. Para tanto, o primeiro passo consiste na difusão de informações pertinentes, de modo que os gestores conheçam os limites de sua ação e as implicações de malversação de recursos públicos e que os cidadãos possam acionar instâncias como o Ministério Público e o Judiciário para a responsabilização dos prefeitos por atos de improbidade que venham a cometer.

Dessa forma, este trabalho é justificado por auxiliar a gestão, não somente do chefe do Poder Executivo Municipal como igualmente de sua equipe, porque ao trazer informações para se refletir sobre como as leis e princípios norteiam as decisões do Poder Judiciário, manifestadas nas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), poderá concorrer para que sejam evitadas decisões não devidamente amparadas em lei e que se tornarão onerosas para a sociedade. E também, por contribuir para o esclarecimento da população no que se refere aos crimes de responsabilidade.

A sociedade e principalmente os organismos de controle e fiscalização do governo exercem controle sobre os atos dos prefeitos, sendo, pertinente a breve discussão, principalmente no tocante a competência atribuída ao Tribunal e sua conexão com os crimes eleitorais praticados pelos prefeitos.

Diante disso, o objetivo geral consiste em analisar, brevemente, a luz do Direito Eleitoral, os crimes praticados por prefeitos, no que tange a competência para julgamento do Tribunal.

Especificamente os objetivos elencados compreendem:

- a) discutir os aspectos básicos do Direito Eleitoral, quanto ao conceito, descrevendo as fontes e suas classificações;
- b) mostrar como se processa a organização eleitoral, sua capacidade política, em relação ao voto, capacidade ativa, elegibilidade e inelegibilidade;

- c) analisar sumariamente a norma jurídica eleitoral – constituição, leis complementares e ordinárias, e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral;
- d) mostrar as principais bases do Decreto-Lei nº 201/1967, e a alteração do art. 5º, da Lei nº 11.966/2009, que discorre sobre responsabilidade dos prefeitos;
- e) conceituar jurisdição e competência, enfatizando seus tipos e espécies de competência; analisar a fixação da competência no processo penal, face ao lugar de infração – tipos de crime; e a partir do critério de fixação de competência subsidiário;
- f) mostrar os crimes de competência do Tribunal consonantes com os crimes eleitorais, a luz da apuração da tipificação dos crimes eleitorais, salientando a pena no processo penal.

Como mencionado, o Direito Eleitoral é um ramo de conhecimento importante no âmbito do Direito Público, pois se caracteriza como um espaço de formalização de princípios fundantes da sociedade contemporânea, quando se torna importante o estabelecimento das condições de participação do processo eleitoral e quais requisitos precisam preencher os agentes que atuam no mundo eleitoral, no caso específico os prefeitos, em relação às hipóteses de conexão existente entre crimes eleitorais e a competência do tribunal para julgamento.

Com a finalidade de responder o questionamento feito, e atendimento aos objetivos – geral e específicos – traçados, o caminho metodológico adotado consistiu na pesquisa bibliográfica.

A técnica utilizada para desenvolvimento da pesquisa foi a descritiva que tem por finalidade da explicação de acontecimentos e contextos ocorridos ao longo dos anos, em relação direta com as questões que envolvem os crimes praticados por prefeitos e a questão da competência atribuída ao Tribunal, no

tocante aos crimes eleitorais, tendo como meio utilizado para a discussão as correntes doutrinárias dos diversos autores, mediante as fontes de pesquisas (livros, monografias, dissertações, artigos), incluindo as jurisprudências, leis e decretos.

Até o presente momento mostrou-se a temática, o problema elencado, a justificativa, os objetivos – geral e específicos –, bem como a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa.

O Capítulo 2 com o título de: “O Direito Eleitoral: Aspectos Básicos e Conceituais”, traz o conceito de Direito Eleitoral, suas fontes e classificação, enfatizando a questão da democracia – espécies e vedação implícita ao poder e a soberania popular que aborda questões relacionadas as características do plebiscito e referendo, bem como a iniciativa popular. A par desse entendimento analisou-se a organização eleitoral no território brasileiro, no tocante a capacidade política dos aspectos em torno do voto, da capacidade ativa e da elegibilidade e inelegibilidade.

O Capítulo 3 intitulado como: “Compreendendo a Norma Jurídica Eleitoral”, discute os aspectos intrínsecos a estrutura eleitoral no Brasil, quanto a justiça no campo eleitoral e o posicionamento do Ministério Público. Assim, foi possível finalizar o capítulo com a abordagem sobre a normatização das eleições no cenário brasileiro, enfatizando os aspectos constitucionais, as leis complementares e ordinárias e as resoluções do TSE.

No Capítulo 4 com o título de: “Entendendo Jurisdição e Competência”, mostra o que vem a ser jurisdição e competência, este último quanto aos tipos e espécies em razão da pessoa, matéria e lugar, que permitiu concluir o capítulo discutindo a competência no processo penal quanto ao lugar da infração e o critério de fixação da competência subsidiário.

No Capítulo 5, e último, intitulado de: “Crimes Eleitorais Praticados por Prefeitos”, que trata da discussão em torno do conceito e competência do que vem a ser justiça eleitoral, com a abordagem da tipificação dos

crimes eleitorais, em relação a apuração, finalizando com a abordagem sobre a pena e o processo penal.

E, finalmente, o Capítulo 6, com o título: “Conclusão”, quando se elenca os pontos conclusivos, à luz dos autores discutidos, das leis e da jurisprudência válida no território brasileiro.

2 O DIREITO ELEITORAL: ASPECTOS BÁSICOS E CONCEITUAIS

Neste Capítulo é mostrado o conceito de Direito Eleitoral, bem como suas fontes e classificação a luz da abordagem democrática que envolve as espécies e vedações implícitas ao poder, bem como a soberania popular no tocante as características intrínsecas ao plebiscito e referendo, incluindo a iniciativa popular. De posse desse entendimento discutiu-se a organização eleitoral e a capacidade política nos aspectos relacionados ao voto, a compreensão da capacidade ativa e as questões em torno da elegibilidade e inelegibilidade.

2.1 CONCEITUANDO DIREITO ELEITORAL

Como já mencionado, Direito Eleitoral é considerado como o ramo do Direito Público (Direito Constitucional) que tem visa o direito ao sufrágio, a saber, o direito público subjetivo de natureza política conferida ao cidadão a capacidade eleitoral ativa (de eleger outrem — direito de votar — alistabilidade) e capacidade eleitoral passiva (de ser eleito — elegibilidade), bem como o direito de participar do governo e sujeitar-se à filiação, à organização partidária e aos procedimentos criminais e cíveis (inclusive regras de votação, apuração etc.) e, em especial, à preparação, regulamentação, organização e apuração das eleições (CERQUEIRA; CERQUEIRA, 2012).

De forma comparada e simplista, Lenza (2012, p. 107) afirma que:

O Direito Eleitoral não pode servir como um ponto de chegada, no qual estacionamos nossas esperanças, contentando-nos com os políticos existentes e o sistema que gira em falso. O Direito Eleitoral é um lugar de abastecimento, ou seja, onde toda uma nação, povo, cidadãos ou eleitores depositam sua fé na honestidade de representantes políticos, de sistemas, de melhoria em qualidade ambiental e de vida.

O Direito Eleitoral tem como primordial fonte a Constituição da República, razão por que abordaremos temas relativos aos pressupostos constitucionais deste ramo do Direito, começando pela Soberania. Conforme estabelece o art. 1º, da Constituição da República, a Soberania é fundamento do nosso Estado de Direito.

O poder é a força por meio da qual o governo põe em prática suas políticas públicas. Segundo Gomes (2013, p. 44),

O poder é um dos elementos do Estado [...]. Por sua vez, o vocábulo soberania designa o poder mais alto, o superpoder, o supremo poder. *A soberania é, portanto, uma qualidade do poder (grifos nossos).*

Na medida em que se considera que a soberania é o poder mais alto, e que todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, conclui-se que, no Estado Democrático de Direito, Soberano é o poder exercido pelo povo.

E, dessa forma, o entendimento é de que a finalidade precípua do Direito Eleitoral consiste na iluminação dos caminhos considerados como obscuros da democracia, que anteriormente, Cerqueira; Cerqueira (2012, p. 107), afirmaram que busca:

Dar esperança ao povo, cujo poder é inerente, de forma que, portanto, o Direito Eleitoral é o ramo do Direito Público que mais sofre mudanças legislativas, que mais se aperfeiçoa na seara tecnológica, o que dificulta uma sistematização legal e um estudo mais aprofundado, exigindo da doutrina e da jurisprudência uma mudança valorativa radical, para efeito de acompanhar as mudanças sociais, políticas e econômicas de uma sociedade.

A Carta Magna vigente recepcionou o Código Eleitoral considerando as questões relacionadas à adequação constitucional, quando teve seu acolhimento como Lei Complementar, visando o atendimento do art. 121, do referido Instituto.

E, por conta dessa decisão, determinados conceitos se tornaram característicos, a exemplo, do conceito adotado para crime eleitoral. Sobre essa questão o posicionamento de Cerqueira; Cerqueira (2012, p. 107) é o seguinte:

Consiste no crime eleitoral todo aquele que se encontra tipificado na Lei Eleitoral, independente de constarem no Código Eleitoral ou nas leis especiais, o que cabe à União proceder com legislação pertinente dispõe sobre Direito Eleitoral, conforme enuncia o art. 22, inciso I, da CF/88. Todavia, considerando a força do art. 121, do mesmo Instituto, o disciplinamento só poderá ocorrer através de lei complementar, no que disser respeito a estrutura da Justiça Eleitoral (organização e funcionamento); em relação ao art. 14, § 9º, da mesma Carta, este tem força somente de lei complementar podendo fazer previsões de inelegibilidades, incluindo questões em torno do prazo, conforme enuncia o art. 16, da CF/88, relacionado ao que disser respeito ao conflito de leis no tempo (antinomia).

Outrossim, ao analisar o art. 121, da Carta Magna é possível compreender a inteligência relacionada aos crimes eleitorais que tivessem previsão em lei complementar; e, dessa forma, estes podem ser criados por lei ordinária, podendo, ainda, serem os referidos tipos, revogados por lei ordinária, sem contudo, que se proceda a edição de lei complementar para essa finalidade (LENZA, 2012).

Vale mencionar que um novo “Código Eleitoral” facilitaria o estudo do Direito Eleitoral, padronizando e, acima de tudo, codificando todas as leis esparsas existentes independentemente de sua classificação (ordinárias, complementares etc.) (CERQUEIRA; CERQUEIRA, 2012).

2.2 FONTES E CLASSIFICAÇÃO DO DIREITO ELEITORAL

2.2.1 FONTES DO DIREITO ELEITORAL

As principais fontes formais do Direito Eleitoral são:

- a) Constituição Federal de 1988 (arts. 14 a 17 e 118 a 121) — fonte primária; As demais fontes formais são secundárias.
- b) Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65).
- c) Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97 e Lei nº 12.034/2009).
- d) Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar - LC nº 64/90).
- e) Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95).
- f) Minirreforma Eleitoral (Lei nº 11.300/2006) e possível PLC 5.498/2009 e a nova legislação eleitoral (minirreforma eleitoral para eleições de 2010).
- g) Consultas (atribuição restrita do TSE e dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) para responderem a questionamentos sobre o direito, EM TESE, por parte de legitimados — partidos políticos e autoridades, posto que a consulta não possui caráter vinculante, não tem efeito *erga omnes* — conforme dispõe o relatório da Resolução nº 23.308/2010 e art. 45 da “A Constituição e o STF”: “Resposta do TSE a consulta eleitoral não tem efeito jurisdicional nem efeito vinculante”.
- h) Resoluções do TSE — competência exclusiva do TSE em âmbito nacional e exclusiva dos TREs em âmbito regional, desde que não afronte resoluções do TSE — art. 105, da Lei nº 9.504/97. As Resoluções do TSE são permitidas pela própria lei (art. 105, da Lei nº 9.504/97), bem como no Código Eleitoral (CE) para os TREs.

Seja para o TSE ou TREs, todas possuem força de lei ordinária, conforme Boletim Eleitoral nº 13/15; nº 1.134/196 do TSE. Assim, segundo mencionado Boletim, ainda vigente:

[...] as resoluções em matéria eleitoral têm força de lei ordinária, sejam elas oriundas do TSE ou do TRE. Quando emanadas pelo TRE, as Resoluções que porventura forem violadas, ensejam Recurso Especial, dada a força de lei geral que possuem, e, quando emanadas do TSE, caberá Recurso Extraordinário ao STF.

Evidente que se trata exclusivamente das resoluções que envolvem a natureza secundária (aquelas que copiam a lei), pois as de natureza ordinária (compreendidas como as que criam o direito) permitem o manejo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), em que pese a nova redação do art. 105, *caput*, da Lei nº 9.504/97, trazida pela Lei nº 12.034/2009 não mais permitir o manejo de “resoluções de cunho ordinário”.

Saliente-se que a Medida Provisória não pode veicular regras de Direito Eleitoral ou Partidário, conforme dispõe o art. 62, inciso I, aliena “a”, da Constituição Federal de 1988. E, a competência para editar normas de Direito Eleitoral é privativa da União Federal, conforme determina o art. 22, inciso I, do referido Instituto. Porém, esta não exclui a dos Estados, sobre matéria específica e de âmbito regional, a teor do art. 22, parágrafo único, da Carta Magna mencionada (CERQUEIRA; CERQUEIRA, 2012).

E, com relação à inelegibilidade no direito brasileiro, que será discutida em capítulo próprio, antecipando, é correto afirmar que decorre exclusivamente da Constituição Federal e de Lei Complementar, conforme art. 14, § 9º.

2.2.2 CLASSIFICAÇÃO DO DIREITO ELEITORAL

A classificação do Direito Eleitoral permeia pela discussão em torno da democracia que trata das espécies e vedação implícita ao poder; e a soberania popular, no tocante as características do plebiscito e referendo, bem como da iniciativa popular, conforme se segue.

2.2.2.1 Democracia: Espécies e Vedação Implícita ao Poder

No que diz respeito à democracia, em sentido amplo, política corresponde a todo jogo de influência dentro das relações humanas. Diante do pacto social, ao vivermos na sociedade, ora influenciemos determinadas pessoas, ora somos por estes influenciados. De acordo com Cerqueira; Cerqueira (2012, p. 109):

Esse jogo de influências é inevitável, corresponde à própria essência humana e, na maioria das vezes, opera-se de forma inconsciente. Por isso, Aristóteles dizia que **todo homem é um ser essencialmente político**, pois o simples fato de uma pessoa existir em determinado grupo provoca a transformação deste, uma vez que a presença dela, independentemente de vontade dela, o influencia de alguma forma (*grifos nossos*).

Vale salientar que a política pode estar em um estágio consciente, naquele em que o exercício consciente do jogo de influências, e, dessa forma, quando se busca alcançar determinados objetivos, necessário se faz traçar estratégias e procurar convencer os semelhantes da importância do que se deseja, pois segundo Lenza (2012, p. 109):

Essa forma de política consciente pode ser exercida tanto em um microcosmo, como família, amigos, colégio ou faculdade, quanto em um macrocosmo, ou seja, em nossa sociedade. Dependendo da forma como será a influência no macrocosmo, temos determinado regime político.

Entende-se, então, que quando todos podem participar livremente dos jogos de influência da nossa sociedade, temos a figura da democracia.

Segundo Gomes (2013, p. 44):

Democracia vem do grego, demos (povo) + kratia ou kratos (governo). Democracia, como se sabe, na lapidar e histórica definição do maior Presidente dos Estados Unidos da América (EUA), Abraham Lincoln (16º Presidente — 1861/1865 — Partido Republicano), **é o governo do povo, pelo povo e para o povo.**

Democracia, primeiro, é o poder do povo (of the people) de se autogovernar. Mas quem é o povo na democracia? A maioria (*grifos nossos*).

O entendimento, portanto, é de que as decisões da maioria devem determinar os rumos da organização da própria sociedade, enquanto as minorias devem sujeitar-se a tais decisões. Todavia, isso não significa uma ditadura da maioria, pois a maioria deve ter tolerância para que as minorias exerçam o direito de divulgar suas ideias e tenha a chance, algum dia, de se tornar maioria, pois conforme salientou Gomes (2013, p. 47): “Essa possibilidade leva à outra dimensão da democracia, qual seja, dever ser exercida para o povo (*for the people*), leia-se, para o bem comum (supremacia do interesse público)”.

Assim, independentemente de crenças, sexo, ideologia, raça, religião ou opções políticas, os representantes do povo devem criar condições para que todo ser humano possa se desenvolver como pessoa. Contudo, isso somente é possível quando se vivencia o que se denomina de “democracia participativa”, que na visão de Gomes (op.cit.):

[...] a democracia deve ser exercida pelo povo (*by the people*), não somente participando de uma eleição mas também fiscalizando os políticos, **denunciando** ilicitudes ao Ministério Público, cobrando plataformas eleitorais e promessas de campanha, ajuizando ação popular, participando do orçamento (orçamento participativo) etc. (*grifos nossos*).

Entende-se, portanto, que a democracia é uma forma de regime político, em possibilita a participação do povo no processo decisório e sua influência na gestão dos empreendimentos do Estado, consubstanciada em valores fundamentais que a norteiam (maioria — o que a maioria do povo decidir está decidido; igualdade — todos os membros da sociedade têm a mesma condição (igualdade perante a lei) — e liberdade — livre-arbítrio de escolha, de voto, de consciência, de pensamento, de ir e vir etc.) e princípios (soberania — a vontade do povo é a que decide; e participação direta ou indireta — o povo decidindo direta ou indiretamente, por seus representantes, o regime político a ser traçado e seguido) (SALLES, 2010).

As primeiras eleições gerais do Brasil-Colônia — em 1821, caracterizadas pelo voto aberto, em listas — destinaram-se à escolha dos Deputados que seriam responsáveis pela redação e aprovação, em Lisboa, da primeira Constituição da Monarquia Portuguesa (CERQUEIRA; CERQUEIRA, 2012). O que fez surgir, dessa forma, um esboço de democracia, ainda longe dos reclames populares.

Estudos feitos por Barroso (2014), mostraram que posterior a proclamação da República, em 1889, um ano depois, em 1890, foi eleita, a primeira Assembleia Nacional Constituinte, que inaugurou a chamada “política dos Governadores”, dispondo que mantinha o governador central acirrado controle sobre os pleitos, sendo estes advindos de meio de esquema fraudulento quando da manipulação dos resultados, com vista à eliminação da oposição.

Não diferente os estudos de Bastos (2014), mostraram que mediante a Revolução de 1930, nascia a segunda República, e, com ela, no cenário brasileiro, o primeiro Código Eleitoral que foi instituído no ano de 1932, passando a consagrar não somente o voto secreto, mas, também, o voto feminino e, conseqüentemente, o sistema de representação proporcional, sendo estas conquistas, confirmadas, mesmo durando pouco tempo, pela Constituição de 1934.

Mas, segundo Cândido somente anos depois, que o Brasil presenciou transformações consideradas institucionais, e, no ano de 1937, foi extinto pelo Estado Novo a Justiça Eleitoral, e, com isso, foi abolido os já existentes partidos políticos, quando se suspendeu as eleições livres e passou a estabelecer as eleição indireta para Presidente da República, cujo mandato era de seis anos.

Estudos feitos por Canotilho (2016) mostraram que se iniciava no fim do Estado Novo a tentativa de resgar a democracia, que, diga-se de passagem, ocorreu durante o governo do general Eurico Gaspar Dutra, mais precisamente, em 29/10/1945, que participou da articulação entre oposição e cúpula militar com a finalidade de destituição do Presidente Getúlio Vargas. E, neste mesmo ano, observou-se a intensificação da luta pela redemocratização, posterior ao lançamento, por um grupo de intelectuais, do chamado Manifesto Mineiro.

Não houve falhas na redemocratização e as décadas seguintes foram marcadas por um novo ciclo autoritário dos militares, que se iniciou no ano de 1964, mediante o golpe de Estado que veio a destituir João Goulart (CANOTILHO, 2016).

Sobre essa questão, os estudos de Costa (2016) trouxeram a baila o entendimento de que a legislação eleitoral que compreendeu o período entre a deposição de João Goulart e a eleição indireta de Tancredo Neves, já no ano de 1985, teve diversas marcas, sendo as principais, uma sucessão de atos institucionais e emendas constitucionais, leis e decretos-leis, com os quais foi conduzido pelo regime militar o processo eleitoral, com a finalidade precípua de ajustá-lo ao estabelecimento da ordem preconizada pela Lei de Segurança Nacional.

O mesmo estudo, Costa (2016), mostrou que essa sucessão de atos visava a obtenção da maioria favorável, onde se percebeu a alteração do regime militar em face da duração dos mandatos, sendo cassados direitos políticos, decretada eleição indireta para Presidente da República, Governadores e Prefeitos dos municípios, tendo em vista serem considerados de interesse da segurança nacional; isto é, aqueles em que se vislumbrava o sucesso eleitoral da oposição.

Nesse período militar, observou-se, também, a instituição das candidaturas natas, o voto vinculado, as sublegendas e alterado o cálculo para o número de Deputados na Câmara, baseada na população, no eleitorado, com vistas a privilegiar os Estados considerados como incipientes politicamente em detrimento daqueles tradicionalmente mais expressivos, o que reforçou, dessa forma, o poder discricionário do Governo (COSTA, 2016).

Anteriormente, Telles (2009) trouxe a baila o entendimento de que posteriormente ao do processo da reabertura negociada, que ocorreu no ano de 1982, houve a eliminação da legislação eleitoral para com o voto vinculado. No ano de 1985, a Lei nº 7.444 buscou disciplinar a implantação do processamento eletrônico de dados, do alistamento eleitoral e da revisão do eleitorado, que no ano seguinte, em 1986, possibilitou o cadastramento, em todo o

território nacional, de 69,3 milhões de eleitores sob a supervisão e orientação do TSE, que chegou ao ano de 2002, a mais de 115 milhões de eleitores.

Ressaltou Telles (2009) que a Constituição de 1988 impôs a realização de plebiscito para definir a forma (República ou Monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo). Previu que Presidente, Governadores, bem como os Prefeitos dos municípios com mais de 200 mil eleitores fossem eleitos por maioria absoluta (metade mais um dos votos) ou em dois turnos, se nenhum candidato alcançasse a maioria absoluta (metade mais um dos votos) na primeira votação. Nos municípios com menos de 200 mil eleitores, os Prefeitos seriam eleitos em turno único, por maioria simples.

Sobre essa questão, Velloso e Agra (2016) salientaram que evitando casuísmos, no ano de 1993, publicou-se a Emenda Constitucional (EC) nº 4, com o propósito de estabelecer que a lei que viesse a alterar o processo eleitoral só poderia ser aplicada após um ano de sua vigência. Todavia, o casuísmo era feito dentro do prazo legal, onde a Lei nº 9.504/97, deu estabilidade nas relações jurídico-eleitorais, o que, por consequência, fortaleceu a democracia com a sedimentação das resoluções, jurisprudências e súmulas dos Areópagos eleitorais.

Com a EC nº 16/97 foi permitido a reeleição dos chefes do Poder Executivo para um único período subsequente, o que beneficiou o então Presidente em primeiro mandato, Fernando Henrique Cardoso, e propiciou ao TSE uma releitura do art. 14, § 5º, da Carta Magna vigente (VELLOSO; AGRA, 2016).

Portanto, a democracia brasileira, com as lacunas sofridas em vários períodos que foram intercalados na história, caminha, por assim dizer, para a juventude, não se firmando em sua fase adulta. A Reforma Política, com as listas fechadas, se aprovada, pode ser um retrocesso nessa democracia, já que, nas eleições proporcionais, poderá resultar no fim do voto direto (LANZA, 2012).

E, dentro desse contexto, Cerqueira; Cerqueira (2012), descreveram as seguintes espécies de democracia:

- a) Democracia direta: o povo exerce, por si, os poderes de Governo, fazendo leis, administrando e julgando.
- b) Democracia indireta ou representativa: a fonte primária de poder (povo) não dirige diretamente os negócios governamentais, em razão de diversos fatores (complexidade dos problemas sociais, explosão demográfica, extensão territorial/geográfica), e sim os outorga a seus representantes, eleitos periodicamente e com mandato temporário.

Sinônimo de democracia indireta ou representativa é mandato (dos eleitores para um eleito, para que o poder seja exercido em seu nome), quando se conclui que: primeiro o mandato no Direito Eleitoral não pode ser revogável, mas é temporário; segundo, o eleitor não pode exigir diretamente do mandatário uma responsabilidade pelos atos; terceiro, existe transferência do exercício do poder, ou seja, o eleitor torna-se “cumpridor das leis”, e o eleito torna-se feitor das regras e leis a serem cumpridas pelos “donos” do poder/democracia (povo) (CERQUEIRA; CERQUEIRA, 2012).

- c) Democracia semidireta: consubstancia-se na democracia representativa, com alguns institutos da democracia direta, ou seja, um sistema eclético ou misto.

No que diz respeito à democracia e a vedação material implícita ao poder constituinte derivado reformador a democracia é, passível de inúmeros questionamentos, tendo em vista que ser uma vedação material implícita ao poder constituinte derivado reformador. E, nesse contexto, para tal exegese, necessário se faz a busca dos elementos de interpretação da Carta Magna; isto é: Como se interpreta uma Constituição? Igual às demais leis?

A Constituição, por ser lei, também deve ser interpretada como são as demais leis infraconstitucionais, ou seja, devem-se usar as regras de interpretação gramatical ou literal, lógica, teleológica, histórica, autêntica,

jurisprudencial, doutrinária, de direito comparado, declarativa, restritiva, ampliativa e interpretação analógica.

Todavia, Lanza (2012) é enfático em afirmar que o Texto Constitucional traz regras próprias de interpretação, pois esse é considerado como um documento de cidadania. E, dessa forma, anterior a interpretação da Constituição Federal de 1988 com as regras que foram expostas, deve-se, prioritariamente, interpretá-la por uma das três formas a seguir:

1) No sentido corriqueiro ou vulgar

Na qual deve a Constituição Federal de 1988 ser interpretada no seu sentido vulgar, sem rigor científico, pois se é feita para o povo (e não só para o cidadão, pois este exige capacidade eleitoral ativa ou passiva), e dado que o povo não possui técnica jurídica; logo, na dúvida entre uma interpretação técnica ou utilização do seu sentido vulgar, deve o órgão do judiciário preferir o sentido vulgar.

Exemplificando, temos o Direito Constitucional à imagem, previsto no art. 5º, incisos V e X. No art. 5º, V, onde o conceito atribuído a imagem deve ser interpretado no seu sentido vulgar; isto é, de imagem-atributo (conceito social que cada um tem de si). Dessa forma, não poderá incorrer em “arranhão” nesse conceito social de pai de família, pessoa religiosa, profissional etc.; contudo, o art. 5º, inciso X, traz o conceito de imagem no seu sentido técnico, que é a imagem-retrato, ou seja, exposição de fotos, imagens sem a autorização do exposto. E, é clara a observância da existência de duas proteções constitucionais à imagem.

2) No sentido sistemático

Quando se deve analisar a Constituição Federal de 1988 como um todo; isto é, não deve o aplicador da lei ou destinatário desta usar de somente um dispositivo constitucional sem antes analisar seu contexto em todo o corpo da Carta Suprema, pois pode haver, e existe, integração de artigos.

Exemplificando, ocorre no direito de propriedade — art. 5º, quando este não considerado como absoluto, pois a propriedade deve atender a

sua função social; poderá haver desapropriação da propriedade, então se deve combinar o direito de propriedade, previsto no art. 5º, com os arts. 182, 184, 150, 243, etc. Tudo isso está difuso na Constituição Federal. Se o intérprete não usar da interpretação sistemática e tão somente analisar o art. 5º, estará fazendo uma péssima interpretação.

Outro exemplo, encontra-se nos arts. 127-129 da Constituição Federal de 1988, que cuidam de garantias, poderes e funções do Ministério Público Eleitoral, como outros, devem ser conjugados com o art. 1º (Estado Democrático de Direito — logo, o Ministério Público é o fiscal-mor da democracia brasileira), sob pena de não ser observado o sistema constitucional.

3) No sentido principiológico

Os princípios constitucionais dos arts. 1º ao 4º são chamados de princípios político-constitucionais, como o federalismo, a separação de poderes e a democracia. Eles indicam quem é o titular do poder no Estado brasileiro, quais os objetivos do Estado brasileiro, dos quais pode ser citado, como exemplo, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CF/88), sendo estes princípios considerados como de “princípios fundamentais”, pois, como mencionado, são o alicerce, a fundação, a viga mestra sem a qual não existiria a própria Carta Constitucional.

Cerqueira e Cerqueira (2012, p. 114-115), estes podem ser resumidos da seguinte forma:

- a) princípios relativos à existência, forma, estrutura e tipo de Estado: art. 1º, caput e inciso I;
- b) princípios relativos à forma de Governo e à organização dos Poderes: República e o sistema do *check and balance* (freios e contrapesos — independência e harmonia entre os “Poderes” do Estado): art. 1º c/c art. 2º;
- c) princípios relativos à organização da sociedade: livre organização social; convivência justa e solidária, valorização social do trabalho e da livre iniciativa: art. 1º, IV c/c art. 3º, I;
- d) princípios relativos ao regime político: cidadania, dignidade da pessoa humana, democracia, pluralismo político, soberania

- popular, representação política, participação popular direta: art. 1º, caput c/c incisos I, II, III e V, bem como o parágrafo único;
- e) princípios relativos à prestação positiva do Estado: independência e desenvolvimento social, justiça social, vedação de discriminação: art. 3º, incisos II, III e IV;
 - f) princípios relativos à comunidade internacional: independência nacional — soberania; respeito aos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; concessão de asilo político; integração política, econômica, cultural e social com os outros povos da América Latina: art. 4º, incisos e parágrafo único.

Não se pode olvidar da existência de outros princípios considerados como difusos no corpo da Carta Magna de 1988, no qual necessário se faz sua identificação, tendo em vista os princípios constitucionais do art. 5º e outros difusos (chamados de princípios jurídico-constitucionais) devem ser observados em toda interpretação do Texto Constitucional, pois constituem o “arcabouço jurídico” intangível ao poder constituinte derivado reformador, eis que se constituem em vedações explícitas às emendas à Constituição Federal (CERQUEIRA; CERQUEIRA, 2012).

Sobre essa questão, reportando-se aos estudos de Barroso (2014), não pode o legislador emendar a Constituição Federal para alterar os princípios citados, sejam os político-constitucionais (vedação implícita), sejam os jurídico-constitucionais (vedação expressa — art. 60, § 4º), tendo em vista promover a quebra da viga mestra do sistema, a saber, por exemplo, por via oblíqua, rompendo a estrutura da Federação etc.

Ademais, imperioso se faz mencionar que os referidos princípios político-constitucionais não estão previstos no art. 60, § 4º, pois são uma vedação implícita que se extrai do próprio sistema. Razão maior disso é o fato de que alguns são destacados como os mais importantes (arts. 34-36 da CF/88) e elevados a categorias maiores, conhecidos na doutrina como princípios sensíveis, pois o seu descumprimento pode gerar um “mal-estar” no Estado Democrático e Federal: a intervenção federal nos Estados ou estadual nos municípios (BARROSO, 2014).

Nesse contexto, mediante, a inobservância desses princípios rompe os mourões da dignidade, da democracia, da liberdade *lato sensu* o que, por sua vez, torna a Carta Magna de 1988 letra morta, conforme celeberrima sentença de Ripert: “quando o Direito ignora a realidade, a realidade se vinga, ignorando o Direito” (CERQUEIRA; CERQUEIRA, 2012).

Entende-se, portanto, que a democracia, portanto, é cláusula pétrea por vedação implícita ao poder constituinte derivado reformador, e em caso de qualquer alteração por emenda seria afronta ao princípio político-constitucional do art. 1º: “Regime Democrático de Direito”.

Sobre essa questão, Costa (2016) salientou que isso se comprova facilmente quando se observa que o voto direto, secreto, universal e periódico é cláusula pétrea; logo, limitação material expressa ao poder constituinte derivado reformador (art. 60, § 4º, II, CF/88). Anteriormente, Cerqueira; Cerqueira (2012, p. 116), afirmaram que:

Se o exercício do voto, na forma direta e universal, é cláusula pétrea, a democracia, que por definição é a forma de regime político em que se permite a participação do povo no processo decisório e sua influência na gestão dos empreendimentos do Estado, sem dúvida alguma, é uma vedação material implícita e até lógica do poder constituinte derivado reformador, a uma, pela inteligência do princípio político-constitucional da Constituição Federal de 1988, viga mestra do sistema; a duas, porque a interpretação lógica e teleológica do art. 60, § 4º, inciso II, da Constituição Federal de 1988 assim impõe ao hermeneuta jurídico.

Por isso, sendo a democracia vedação material, por resultar em direito individual, seu maior instrumento, qual seja, a garantia do art. 16 da CF/88, igualmente se caracteriza como vedação material ao poder de reformas de ocasião ou oportunistas.

Por consequência, Lanza (2012, p. 116) salienta que:

O papel do Ministério Público Eleitoral, fiscal da lei e da democracia, é também vedação material implícita à possibilidade de emendas constitucionais, *data maxima venia*, pois alterar disposições por

emenda que subtraia do titular da democracia qualquer forma de fiscalização ou atuação é, via oblíqua, quebrar o manto da democracia para instalar, pelo poder econômico ou político, sem qualquer tecnicismo jurídico, a demagogia (forma corrompida da democracia, segundo Aristóteles) com o rótulo de “democracia”.

Entende-se, portanto, que seria, *mutatis mutandis*, a previsão em torno do *jus puniendi* em Ações Penais Públicas com a titularidade censurada ou expurgada; pois que não se exerce aquele sem a titularidade, pelos princípios do devido processo legal, ampla defesa e contraditório, ou seja, *nemo judex sine actore; ne procedat judex ex officio; nullum crimem, nulla poena sine praevia lege* (garantido pelo art. 5º, inciso XXXIX, da Carta Constitucional) (LANZA, 2012).

2.2.2.2 Soberania Popular: Características do Plesbicito e Referendo; e Iniciativa Popular

De posse do entendimento sobre as questões em torno das espécies de democracia e a vedação implícita do poder, a previsão constante na Carta Magna vigente das formas de exercício da soberania popular são as seguintes:

- a) sufrágio universal;
- b) voto direto;
- c) voto secreto;
- d) valor igual para todos;
- e) eleições periódicas para o Legislativo e Executivo (formas indiretas de soberania). Existe eleição para o Poder Judiciário? Não, apenas há previsão de membros da sociedade participarem do Tribunal do Júri;
- f) mediante plebiscito (forma direta de soberania — Lei nº 9.709/98, art. 1º, inciso I);
- g) mediante referendo (forma direta de soberania — Lei nº 9.709/98, art. 1º, inciso II);

h) iniciativa popular pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído em, pelo menos, cinco Estados-membros, com não menos de três décimos por cento de eleitores em cada um deles (forma direta de soberania — Lei nº 9.709/98, art. 1º, inciso III) (CERQUEIRA; CERQUEIRA, 2012).

No tocante a inexistência material da soberania popular: podem ser citados pelo caso considerado como famoso: o Caso Daniela Perez — foi iniciativa parlamentar, por ausência do número mínimo de assinaturas — e Lei nº 9.840/99 — esta conhecida como de iniciativa popular, mas foi iniciativa parlamentar, eis que conseguiu o número mínimo de assinaturas, mas não teve como efetuar na Câmara a conferência de títulos por sistema eletrônico (CERQUEIRA; CERQUEIRA, 2012).

Outrossim, é importante destacar que a democracia brasileira, vedação implícita ao poder constituinte derivado reformador, é semidireta, pois conforme estudos elaborados por Costa (2016), segundo o art. 1º da CF/88, o poder do povo é exercido mediante representantes no Poder Legislativo e Executivo (democracia indireta ou representativa) ou de forma direta (democracia direta), por meio de três mecanismos: plebiscito; referendo; e iniciativa popular.

Dessa forma, o entendimento é de que a partir do direito de sufrágio (direito público subjetivo), por meio do voto, se realiza mediante plebiscito e referendo; além disso, a iniciativa popular em projeto de lei tem em si a consagração da democracia semidireta, consoante comando constitucional dos arts. 1º e 14, I, II e III (COSTA, 2016).

No entanto, anteriormente, Cerqueira; Cerqueira (2012) já haviam salientaram que a regulamentação de tais mecanismos diretos de participação popular no sufrágio ou iniciativa de leis ocorre, no plano infraconstitucional, pela Lei Federal nº 9.709, de 18/11/1998.

Plebiscito e referendo

O art. 2º, caput, da Lei Federal nº 9.709/98 define plebiscito e referendo com o “consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”.

Sobre essa questão, de acordo com o que enunciou Cerqueira; Cerqueira (2012, p. 118), tem-se que:

O primeiro (plebiscito) deve ser **convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido**, conforme dispõe o art. 2º, § 1º. Já o segundo (referendo), deve ser **convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição**, conforme mesmo art. 2º, § 2º (*grifos nossos*).

O entendimento, portanto, é de que o referendo tem por característica uma consulta popular direta, em que o povo diz sim ou não para confirmar ou rejeitar uma lei, pois tanto o plebiscito como o referendo não são consultas formuladas ao povo, e sim ao cidadão, pois somente quem possui título eleitoral pode votar. Se fosse realmente do povo, todos poderiam votar.

Ressalte-se que na análise do art. 1º da Carta Magna vigente, ter-se-ia que ler que “todo poder é do cidadão” (e não do povo).

Características

No plebiscito e no referendo:

- a) o voto, como nas eleições, é obrigatório. Todos os cidadãos com mais de 18 anos e menos de 70 deverão comparecer às urnas;
- b) o voto é facultativo (opcional) apenas para quem tem entre 16 e 18 anos ou pessoas com mais de 70 anos;
- c) cada eleitor vota em sua seção eleitoral;
- d) brasileiros residentes no exterior não votam;

- e) residentes no Brasil em viagem ao exterior precisam justificar o voto, ao retornarem, na sua zona eleitoral (CERQUEIRA; CERQUEIRA, 2012).

De acordo com os estudos de Costa (2016) encontra-se previsão na Lei que as datas para a realização de referendos e plebiscitos sejam estabelecidas pela Justiça Eleitoral.

Iniciativa popular

Segundo a redação do art. 13, caput, da Lei nº 9.709/98, a iniciativa popular “consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

Ainda sobre a iniciativa popular, cumpre salientar que:

- a) o projeto deverá circunscrever-se a um só assunto, conforme determina o art. 13, § 1º;
- b) não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação, segundo o art. 13, § 2º;
- c) cumpridas as exigências do art. 13, o projeto seguirá o processo legislativo, em seus ulteriores termos, consoante as normas do Regimento Interno da Casa;
- d) diante da Federação e autonomia das Casas Legislativas, é possível à Constituição Estadual (Poder Constituinte Derivado Decorrente) e à Lei Orgânica Municipal também preverem em seus diplomas legislativos a oportunidade de iniciativa popular, respectivamente, no tocante às leis estaduais e municipais, seguindo as normas gerais da Carta Magna vigente (CERQUEIRA; CERQUEIRA, 2012).

2.3 ORGANIZAÇÃO ELEITORAL

Em termos de organização eleitoral, a forma de composição desta Corte está explicitada no art. 119 da Constituição. Os sete integrantes do TSE são chamados de ministros e têm mandatos de dois anos, prorrogáveis uma vez. Em cada unidade intermediária da Federação (Estados e o Distrito Federal) há um TRE. A composição dos tribunais eleitorais está no art. 120 do mesmo instrumento, enquanto que a competência se encontra assentada nos art. 29 e 30, do Código Eleitoral (PIRES, 2013).

A responsabilidade intrínseca aos Tribunais Regionais está na jurisdição, em primeira instância, as eleições para governador, senadores, deputados federais e deputados estaduais. Essas eleições são realizadas na mesma data da eleição presidencial, acompanhando a vida orgânica das seções estaduais dos partidos políticos que prestam contas anuais de seus recursos, registram seus filiados e utilizam os horários partidários regionais previstos na Lei (BRASIL, 2016).

Saliente-se que a instância local da Justiça Eleitoral é comumente chamada de Zona Eleitoral e é jurisdicionada por um juiz de Direito estadual, que acumula sua atuação na Justiça Comum com a jurisdição eleitoral. A Zona Eleitoral não coincide com as Comarcas da Justiça Comum estadual nem com a divisão administrativa municipal, da qual pode agrupar vários municípios, como é o caso, por exemplo, da 23ª Zona Eleitoral sediada em Ijuí, que atende diversos outros municípios próximos; também, nos casos dos grandes municípios, uma Zona pode abarcar apenas parcela do mesmo, como é o caso de Porto Alegre, em que existem duas Zonas Eleitorais (BRASIL, 2016).

Saliente-se que a competência do Juiz Eleitoral é definida no art. 35, do Código Eleitoral, onde nas atribuições é possível destacar a fiscalização da vida institucional dos partidos nos municípios, seus diretórios e comissões provisórias municipais, e a jurisdição do processo eleitoral para a escolha dos prefeitos e dos vereadores. Essas eleições ocorrem de forma intercalada com as eleições gerais (BRASIL, 2016).

Para o desempenho da jurisdição local, a legislação eleitoral (Código Eleitoral, arts. 36 a 41, do Código Eleitoral) prevê a existência da Junta Eleitoral, órgão atualmente de limitadíssima competência, que tem mais uma expressão simbólica e de assessoramento do juiz eleitoral (PIRES, 2013).

A obrigatória atuação do Ministério Público é de fiscal da lei em grande parcela dos processos eleitorais, sempre que o interesse público estiver diretamente envolvido, englobando todas as etapas de decisão nos processos eleitorais gerais e locais, ocorrendo de forma cumulativa com a atuação ordinária dos procuradores federais e promotores estaduais. Nas Zonas Eleitorais existe um promotor de Justiça designado por mandato de dois anos, prorrogável por uma vez, como promotor Eleitoral (BRASIL, 2016).

Para postular na Justiça Eleitoral, nos procedimentos exclusivamente jurisdicionais os partidos ou candidatos precisam constituir advogados, assim como acontece na Justiça comum. No entanto, em relação ao pedido de registro de candidatura não se exige este requisito (PIRES, 2013).

2.4 CAPACIDADE POLÍTICA

No mundo contemporâneo moderno, a dualidade está em votar e ser votado. Em passado remoto, as experiências democráticas em torno da democracia se constituía em participar das decisões concernentes à gestão da coisa pública, vindo a ser chamada de democracia direta (NICOLAU, 2004).

A democracia moderna tem a finalidade de privilegiar a modalidade representativa. Neste sentido, a principal atividade cidadã consiste em votar ou ser votado em eleições para o preenchimento de cargos responsáveis pela gestão da coisa pública. Ao invés de votar o que fazer, o povo escolherá um grupo para conduzir os negócios do Estado (TELLES, 2009).

Dessa forma, o entendimento é de que no contexto atual, o voto tem tanta relevância, pois ele transfere a soberania popular para representantes, como expressa o art. 1º, parágrafo único, da Constituição.

2.4.1 ASPECTOS RELACIONADOS AO VOTO

De acordo com a legislação brasileira, nem todas as pessoas podem, evidentemente, participar do processo eleitoral, embora a tentativa de universalização do voto tenha sido empreendida pelas sociedades contemporâneas, inclusive sendo esta uma característica do voto prevista no art. 60, § 4º, inciso II, da Constituição (BRASIL, 2016).

Esse entendimento decorre do fato de que o voto é considerado a forma de participação mais expressiva nas sociedades democráticas, embora não seja a única, pois que se observa expressividade da soberania popular de diversos outros contextos, dos quais, ao longo dos tempos, tem ganhado cada vez mais relevo as formas de participação direta e fiscalizadora do povo.

Votar e ser votado, contudo, ainda se constitui no cerne do processo democrático formal (PIRES, 2013). Neste sentido, é compreensível que na capacidade eleitoral ativa consiste na possibilidade formal de escolher os dirigentes nos processos eletivos e a capacidade passiva consiste na possibilidade de alguém concorrer a cargos eletivos.

Conceitualmente, ao considerar os limites estritos do Direito Eleitoral, percebe-se diferenças existentes entre os termos voto, sufrágio e escrutínio, normalmente tidos como sinônimos. Onde, segundo Pires (2013, p. 22):

Voto é a manifestação da vontade. Sufrágio é o direito de manifestar esta vontade. Escrutínio é expressão objetiva da manifestação de vontade subjetiva, representada no passado pelo sinal na cédula de papel e, hoje, pelo sinal eletrônico registrado no banco de dados de cada urna eletrônica.

A advertência percebida na Carta Magna, no art. 60, § 4º, inciso II é de que o voto é considerado:

- a) universal – porque tende cada vez mais a abranger a todas as pessoas; secreto – porque é exercido sem o conhecimento de mais ninguém; neste ponto, é importante frisar que a garantia do sigilo é em favor do votante, não havendo problema em este revelar em quem votou ou, até, em quem está votando;
- b) periódico – porque a escolha dos governantes deve se dar de forma regular no espaço temporal, não havendo possibilidade de prorrogação de mandatos ou supressão de eleição por nenhum motivo; e
- c) direto – tendo em vista a adoção da escolha dos governantes sem intermediários, eis que em alguns processos existentes em outros países os eleitores, embora votando diretamente no governante pretendido, elegem um colegiado que irá, num segundo momento, escolher em definitivo o vencedor (caso dos EUA, por exemplo) (PIRES, 2013).

2.4.2 COMPREENSÃO DA CAPACIDADE ATIVA

A capacidade ativa está regulada pela Constituição e pelo Código Eleitoral. Segundo Pires (2013, p. 22):

Para que alguém se inscreva como eleitor é preciso que seja brasileiro, nato ou naturalizado, ou, ainda, português radicado no Brasil. Tem de ter a idade mínima de 16 anos. Com os documentos que demonstrem esta condição, o postulante a eleitor poderá se alistar na Zona Eleitoral onde reside.

Vale ressaltar que a inscrição é obrigatória para os que completarem 18 anos e sejam alfabetizados. E, uma vez inscrito como eleitor, o nacional ou português radicado no Brasil torna-se cidadão, depreendendo-se desta

condição uma gama de direitos e garantias que a Constituição reserva aos que têm este status.

Entende-se, portanto, que mesmo os inscritos como eleitores, no entanto, podem perder a potestade de escolher seus governantes. E, no caso a suspensão dos direitos políticos pode se dar por uma das causas previstas no art. 15, da Constituição, a saber:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I – cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II – incapacidade civil absoluta;

III – condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV – recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V – improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º (BRASIL, 1988).

Percebe-se que não podem votar os conscritos (jovens que estejam no período de cumprimento do serviço militar obrigatório ou tarefa alternativa) e os que estejam com seus direitos políticos suspensos (PIRES, 2013).

2.4.3 QUESTÕES EM TORNO DA ELEGIBILIDADE E INELIGIBILIDADE

Por capacidade passiva entenda-se a possibilidade de alguém ser votado numa eleição geral ou municipal. É importante lembrar que eleição geral é para escolher presidente da República, senador, deputado federal ou governador; eleição municipal é para escolher prefeito e vereador (PIRES, 2013).

A capacidade passiva não deve ser considerada como universal, a exemplo, da capacidade ativa. De acordo com Pires (2013, p. 23):

Para que alguém concorra a um cargo eletivo ele precisa preencher um elenco de requisitos, até certo ponto extenso, tendo em vista que para cada cargo existem requisitos próprios, tanto mais severos quanto mais importantes forem os cargos, sendo bem mais fácil, é óbvio, é alguém concorrer ao cargo de vereador do que ao cargo de presidente.

Em tese, é possível afirmar que nenhum dos requisitos é inatingível por quem se disponha a conquistar esta condição, mesmo porque quando se reporta aos requisitos da capacidade passiva estes são comumente chamados de condições e elegibilidade, sendo que as causas que tratam do impedimento de alguém concorrer são chamadas de causa de inelegibilidade, das quais a previsão legal está na Constituição vigente, no art. 14, no Código Eleitoral, nos arts. 87 a 102, e na Lei Eleitoral nos arts. 4º a 16.

E, dentro desse contexto para que um cidadão venha a concorrer, necessário se faz ter capacidade ativa, devendo ser eleitor e ter idade mínima, que varia para cada cargo; isto é, de 18 anos para vereador e de 35 para presidente da República, por exemplo. Precisa ter um ano de inscrição como eleitor naquela circunscrição eleitoral onde ocorrerá a eleição e um ano de filiação no partido pelo qual pretende concorrer (BRASIL, 2016).

Conforme o art. 8º, da Lei nº 9.504/97, necessário se faz, também, ser escolhido em convenção partidária como candidato, onde o partido ao qual ele está filiado deve escolhê-lo formalmente como candidato nos prazos que a Lei Eleitoral estipula, devendo o registro de sua candidatura se requerido na instância eleitoral competente (TSE, para presidente; TRE, para governador, senador, deputado federal e estadual; juiz eleitoral, para prefeito e vereador), ou, caso este não o faça, o próprio candidato poderá fazê-lo. Este pedido tem de ser acompanhado de documentos vários que comprovem a condição de elegibilidade do requerente (art. 11 da Lei Eleitoral) (BRASIL, 1997).

Mas, conforme o art. 14, da Constituição e o art. 1º, da LC nº 64, modificada e ampliada pela LC (Lei da Ficha Limpa), trazem um extenso rol de pessoas que são inelegíveis. Essas causas de inelegibilidade, tema dos mais polêmicos na atualidade, porque ainda não pacificado plenamente na jurisprudência

do STF, podem ser de natureza sancionatória ou meramente declaratória. Pires (2013, p. 24), exemplificando, afirmou que:

Quem perdeu o mandato por falta de decoro parlamentar, cassado por seus próprios pares, de acordo com as regras próprias de cada parlamento, fica inelegível pelo prazo de 16 anos; quem é irmão de um prefeito não pode concorrer a vereador quando aquele concorrer à reeleição, salvo se já for vereador. No primeiro exemplo, a inelegibilidade é uma sanção; no segundo, uma medida meramente preventiva, para evitar que alguém concorra de forma privilegiada ao cargo de vereador, pois inevitavelmente seria associado ao candidato a prefeito, seu irmão.

Entende-se que as inelegibilidades constantes da Constituição, no art. 14, são chamadas de substanciais e podem ser alegadas em qualquer fase do processo eleitoral, por partido, candidato adversário e pelo Ministério Público, e, inclusive, podem ser consideradas de ofício pela Justiça Eleitoral. As que somente constam da legislação são preclusivas e somente podem ser analisadas pela Justiça Eleitoral se forem alegadas expressamente por quem tiver legitimidade para tal, nos prazos previstos na Lei.

A nova redação do art. 1º, da Lei das Inelegibilidades, LC nº 64, de 18 de maio 1990, modificada pela LC nº 135, inciso IV, referente ao objeto desse estudo, tem-se:

[...]

IV – para Prefeito e Vice-Prefeito:

- a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para os cargos de presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de Estado e do Distrito Federal, observado o prazo de 4 (quatro) meses para a desincompatibilização;
- b) os membros do Ministério Público e Defensoria Pública em exercício na Comarca, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito, sem prejuízo dos vencimentos integrais;
- c) as autoridades policiais, civis ou militares, com exercício no município, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito;

Na atualidade, se encontram inteiramente pacificados na Justiça Eleitoral os limites de aplicação da nova redação da Lei das Inelegibilidades.

Primeiro, o STF considerou que o novo conteúdo normativo teria de respeitar o Princípio da Anualidade, previsto no art. 17 da Constituição, somente tendo, pois, aplicação a partir das eleições de 2012 (BRASIL, 2016).

Outrossim, restaram duas questões controversas, que foram decididas pela Suprema Corte, em 12 de fevereiro de 2012. A primeira se referia à eventual desrespeito da nova lei ao Princípio da Presunção da Inocência; a segunda referia-se à possibilidade de retroatividade da nova lei em prejuízo da parte. Tais questões foram decididas em favor da constitucionalidade do texto legal, por 7 votos a 4 e 6 votos a 5, respectivamente (PIRES, 2013).

3 COMPREENENDO A NORMA JURÍDICA ELEITORAL

Neste Capítulo se discute os aspectos relacionados a estrutura eleitoral no cenário brasileiro, no tocante a justiça no campo eleitoral e o posicionamento do Ministério Público, finalizando a abordagem com a descrição da normatização das eleições no Brasil, quanto aos aspectos constitucionais, leis complementares e ordinárias, resoluções do TSE.

3.1 ASPECTOS DA ESTRUTURA ELEITORAL NO BRASIL

Por estrutura eleitoral brasileira consiste na designação do conjunto de instituições que cuidam da gestão e jurisdição das eleições no Brasil. A carta Magna vigente estabelece, nos seus arts. 118 a 121, algumas regras pertinentes ao que denominou “Justiça Eleitoral”. O Código Eleitoral as regulamentou e tratou de criar também o Ministério Público Eleitoral.

3.1.1 A JUSTIÇA NO CAMPO ELEITORAL

A dedicar-se a Carta Magna à regulamentação do Poder Judiciário, passou, também, a estipular normas para constituir a Justiça Eleitoral, definindo seus órgãos, as regras para sua composição e as condições de recorribilidade das decisões emanadas por seus tribunais.

Considerando o que dispõe o art. 118 da Carta Magna, entende-se como órgãos da Justiça Eleitoral os que são compostos pelo Tribunal Superior Eleitoral, pelos Tribunais Regionais Eleitorais, pelos Juízes Eleitorais e pelas Juntas Eleitorais (BRASIL, 1988).

Os traços mais característicos da composição da Justiça Eleitoral brasileira são, segundo Vargas (2009, p. 53):

A transitoriedade dos seus quadros (os magistrados eleitorais de todas as instâncias cumprem um mandato pré-fixado e os membros das juntas eleitorais são designados 60 dias antes das eleições para o trabalho pontual naquele procedimento eleitoral) e a pluralidade de origem dos mesmos (tribunais superiores, justiça federal, justiça comum ou estadual, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e mesmo pessoas sem formação jurídica, no caso das Juntas Eleitorais).

No entanto, outro traço considerado como marcante que merece destaque é o seu vínculo ao Poder Judiciário, que complementando, Vargas (2009, p. 53), salientou que:

Fosse apenas um órgão jurisdicional, isto seria normal. Mas não é o caso. À Justiça Eleitoral brasileira está acometida uma função executiva complexa: o planejamento e a gestão das eleições federais, estaduais e municipais. Entretanto, é de se anotar que esta atribuição não consta da Lei Maior, sendo apenas prevista pelo Código Eleitoral.

Entende-se que a Constituição é omissa no que diz respeito à competência para a realização das eleições, ficando esta função de suma relevância para a vida política do país a cargo da legislação ordinária.

Nesse diapasão, tendo o Código Eleitoral apoderado a Justiça Eleitoral para tal, tem-se, portanto, um órgão judicial incumbido de uma função executiva externa *corporis*; isto é, que não diz respeito a assuntos internos, como só ocorrer com as funções atípicas dos Poderes da República (TELLES, 2009).

Estas características demonstram a grande preocupação, que na visão de Teles (2009, p. 111):

[...] imparcialidade e independência do órgão de gestão eleitoral, onde o nascimento formal da Justiça Eleitoral se deu com o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que aprovou o primeiro Código Eleitoral, e decorria de uma forte promessa de Getúlio Vargas (que havia perdido as eleições para Júlio Prestes, mas assumido o poder): atingir a **verdade eleitoral** através da moralização das eleições (*grifos nossos*).

A compreensão é que consiste o Poder Judiciário em um único Poder cujo provimento de seus membros não é vinculado (diretamente) ao procedimento eleitoral, pois de acordo com Vargas (2009, p. 55):

Acaso esta missão fosse acometida ao Poder Executivo ou ao Poder Legislativo, teríamos que os próprios interessados em vencer o processo eleitoral estariam administrando este processo, gerando um evidente conflito de interesses. É evidente, outrossim, que existem outras fórmulas de se evitar este conflito, tal qual a criação de órgãos independentes de qualquer um dos poderes, tal qual ocorre na Espanha.

Entende-se, portanto, que esta segunda fórmula tem a vantagem de evitar o outro conflito de interesses que ocorre do sistema brasileiro: o acúmulo das funções executivas e jurisdicionais no mesmo órgão, pois existe o reconhecimento de que a criação da Justiça Eleitoral (órgão isento e profissional) colocou fim às vergonhosas manipulações, até então experimentadas no país.

No que diz respeito às competências da Justiça Eleitoral, poder-se-ia afirmar que a intenção do constituinte foi de limitar, relegando-as à legislação complementar, em consonância com o que dispõe o art. 121, onde a disposição encontrada na LC está sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais, que foi anteriormente discutido no capítulo anterior, Subitem 2.3 – que trata da Organização Eleitoral.

Entretanto, desde 1965, mediante a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que a função (atípica) executiva da Justiça Eleitoral já estava plasmada no atual Código Eleitoral, quando foi recepcionada com status de legislação complementar na nova ordem constitucional.

É passível de observação que a criação de uma exceção ao princípio constitucional da separação dos poderes (que estabelece a função típica de cada um dos poderes) seja veiculada por uma norma infraconstitucional, anotando que (em matéria eleitoral) na qual estar-se-á tratando da realização de um princípio constitucional fundamental, que é o da soberania popular. Acredita-se que seja um caso único na vida constitucional brasileira pós-1988: criação de função

atípica por norma infraconstitucional, ou, sob outra perspectiva, exceção a um princípio constitucional de caráter fundamental veiculada por legislação ordinária (VARGAS, 2009).

É cediço de conhecimento que a referida circunstância deve passar despercebida em face da tradição constitucional brasileira, que desde a Constituição de 1934 atribuía a “competência privativa para o processo das eleições federais, estaduais e municipais” à Justiça Eleitoral, integrante do Poder Judiciário, que segundo Vargas (2009, p. 56):

O fato é que hoje, à míngua de previsão constitucional, uma simples alteração legislativa (através de lei complementar) poderia deslocar toda a competência executiva acerca das eleições para outro órgão, que não a Justiça Eleitoral, [...];

Cabe, então, a esta tão somente a função jurisdicional que decorre logicamente da sua criação pelo constituinte no art. 118, como parte integrante do Poder Judiciário.

3.1.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Muito embora também seja de uso comum a expressão “Ministério Público Eleitoral”, a verdade é que este não foi criado pela Constituição tal qual foram seus “pares”, no art. 128. A expressão “Ministério Público Eleitoral” aparece no art. 24 do Código Eleitoral, que não lhe dedica capítulo específico (condizente com a doutrina dominante da época, que não via autonomia no Ministério Público), mas estabelece suas atribuições nas partes destinadas a cada órgão da Justiça Eleitoral.

Compreende-se que a técnica legislativa utilizada pelo legislador de 1965 trouxe as competências do Procurador-Geral no art. 24, para depois dizer que as mesmas se repetem atribuições dos Procuradores Regionais Eleitorais, conforme se segue:

Art. 24. Compete ao Procurador-Geral, como chefe do Ministério Público Eleitoral:

I – assistir às sessões do Tribunal Superior e tomar parte nas discussões;

II – exercer a ação pública e promovê-la até final, em todos os feitos de competência originária do Tribunal;

III – officiar em todos os recursos encaminhados ao Tribunal;

IV – manifestar-se, por escrito ou oralmente, em todos os assuntos submetidos à deliberação do Tribunal, quando solicitada sua audiência por qualquer dos Juízes, ou por iniciativa sua, se entender necessário;

V – defender a jurisdição do Tribunal;

VI – representar ao Tribunal sobre a fiel observância das leis eleitorais, especialmente quanto à sua aplicação uniforme em todo o País;

VII – requisitar diligências, certidões e esclarecimentos necessários ao desempenho de suas atribuições;

VIII – expedir instruções aos órgãos do Ministério Público junto aos Tribunais Regionais;

IX – acompanhar, quando solicitado, o Corregedor-Geral, pessoalmente ou por intermédio de Procurador que designe, nas diligências a serem realizadas.

No que dispõe o inciso I, o modo como se dará a participação do Ministério Público nas discussões é matéria pertinente ao funcionamento dos Tribunais, a quem cabe regulamentá-la (Acórdão TSE nº 11.658/90). Já em relação ao inciso III, a exceção é para os casos de embargos de declaração, onde este procedimento é desnecessário (Acórdão TSE nº 15.031/97).

No tocante aos Procuradores Regionais, o art. 27, § 3º, limita-se a dizer que as mesmas competências do Procurador-Geral aplicam-se aos Regionais no âmbito dos Tribunais Regionais Eleitorais.

O Procurador-Geral Eleitoral é o Procurador-Geral da República, que poderá designar outros membros do Ministério Público da União para assessorá-lo nesta função. O Procurador Regional Eleitoral é designado pelo Procurador-Geral Eleitoral dentre os Procuradores Regionais da República que atuem no Estado-membro em questão, conforme art. 76 da Lei Orgânica do Ministério Público da União (LC nº 75/93), conforme dispõe o Acórdão TSE nº 309/96: “as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União revogaram o art.

27 e seus parágrafos do Código Eleitoral, porquanto regularam completamente a matéria”.

Nota-se, então, que inexistente previsão legal de atuação do Ministério Público perante os juízes eleitorais nem na Constituição e nem no Código Eleitoral. Esta atuação tem seu fundamento na Lei Orgânica do Ministério Público da União (LC nº 75/93), como se vê:

Art. 72. Compete ao Ministério Público Federal exercer, no que couber, junto à Justiça Eleitoral, as funções do Ministério Público, atuando em todas as fases e instâncias do processo eleitoral.

.....
 Art. 78. As funções eleitorais do Ministério Público Federal perante os Juízes e Juntas Eleitorais serão exercidas pelo Promotor Eleitoral.

Art. 79. O Promotor Eleitoral será o membro do Ministério Público local que officie junto ao Juízo incumbido do serviço eleitoral de cada Zona.

Parágrafo único. Na inexistência de Promotor que officie perante a Zona Eleitoral, ou havendo impedimento ou recusa justificada, o Chefe do Ministério Público local indicará ao Procurador Regional Eleitoral o substituto a ser designado (BRASIL, 1993).

Esta “estrutura” que estabelece o que comumente se chama de Ministério Público Eleitoral traz algumas consequências que não podem ser olvidadas. Um primeiro aspecto diz respeito à propriedade de se falar ou não de um Ministério Público Eleitoral, pois segundo Vargas (2009, p. 58):

A Constituição não o faz. O Código Eleitoral sim, mas uma lei complementar posterior que o alterou e deu nova regulamentação à matéria tampouco criou esta instituição. A Lei Orgânica do Ministério Público da União insere a matéria relativa às eleições como uma atribuição do Ministério Público Federal, não fazendo nenhuma menção a um Ministério Público Eleitoral.

Neste sentido, acompanha a Constituição, onde o seu seguinte excerto:

Art. 128. O Ministério Público abrange:

I - o Ministério Público da União, que compreende:

- a) o Ministério Público Federal;
- b) o Ministério Público do Trabalho;

- c) o Ministério Público Militar;
 - d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;
- II - os Ministérios Públicos dos Estados.

.....

§ 5º - Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros (BRASIL, 1988).

Do texto constitucional acima descrito é possível verificar duas consequências de relevo: a primeira diz respeito à falta de previsão do Ministério Público Eleitoral e a segunda diz respeito à norma de competência que determina a criação dos Estatutos dos Ministérios Públicos. E, dessa forma, conclui-se que de fato não poderia a Lei Complementar em questão criar outro órgão do Ministério Público, pois não lhe foi dado este poder, cabendo-lhe apenas definir normas de organização, atribuições e outras de caráter estatutário.

Mas, considerando o pretexto de estabelecer normas relativas às atribuições, a LC nº 75/93 inovou em regras de processo eleitoral: criou a atuação ministerial em primeira instância, conforme vimos na leitura dos seus arts. 72 e 78, criando a figura do “Promotor Eleitoral” à qual nem a Constituição e nem o Código Eleitoral fizeram menção, o que configura outro aspecto que refere à atuação ministerial na Justiça Eleitoral, onde segundo Vargas (2009, p. 58):

Esta norma jurídica voltada a organizar e definir atribuições de seus membros e instâncias (portanto numa perspectiva interna corporis), cuja iniciativa é facultada ao Procurador-Geral (conforme consta do § 5º do art. 128, acima transcrito), vem a alterar regras de processo eleitoral, ao determinar a participação desta figura por ela criada – o “Promotor Eleitoral” – em todas as fases do processo. E mais: esta mesma figura é um membro do Ministério Público do Estado e não do Ministério Público Federal, cuja lei deveria limitar-se a regular.

Neste diapasão, vale dizer a prevalecer o entendimento de que, sob o pretexto de regulação das atribuições, sendo facultada à Lei Orgânica criar uma nova competência e, assim, inovar na legislação processual, teremos de admitir que a Lei Orgânica de um Ministério Público Estadual poderia assim proceder também. Neste caso, teríamos um conflito bastante interessante a ser resolvido por

aqueles que veem validade na regra atual, posta pela legislação do Ministério Público da União.

É possível a existência de um vício de iniciativa, decorrente do fato de que uma norma de iniciativa do Procurador-Geral da República está inovando em matéria processual eleitoral, e uma inconstitucionalidade de cunho material, por estar esta norma extrapolando a regulamentação do Ministério Público da União e adentrando em matéria estadual.

Nesse contexto, a temática se torna relevante porque suscita questionamentos de constitucionalidade, embora fujam do escopo deste estudo. Entretanto, são necessários para caracterizar o que chamamos de “estrutura eleitoral”, composta pelos órgãos da Justiça Eleitoral e pelo Ministério Público (Eleitoral?). e, não se pode deixar de falar em “Ministério Público Eleitoral” sem problematizar a questão que, no mínimo, servem para apontar a fraqueza inerente a sistematicidade do direito eleitoral brasileiro.

3.2 NORMALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES NO CENÁRIO BRASILEIRO

A normatização das eleições no cenário brasileiro é composta dos aspectos constitucionais, das leis complementares e ordinárias, e das resoluções do TSE, abaixo brevemente discutidas.

3.2.1 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS

A Carta Magna de 1988 é inteiramente formada permeando o valor democrático e esse entendimento é decorrente do processo histórico político que finalizou a ditadura, sendo atestado em seu texto com bastante clareza, e, por conta disso é conhecida como a “Constituição Cidadã”.

As eleições e os direitos políticos, enquanto temas centrais para a democracia, têm seu assento constitucional privilegiado.

E, nesse cenário, em relação ao estatuto jurídico do político, no dizer de Canotilho (2016) tem se revelado como um documento primordial para a organização da matéria eleitoral, tendo em vista a consideração dada pela Carta Magna quando da verificação da irradiação de princípios de Direito Eleitoral.

Não se pode olvidar que os princípios de matriz constitucional assumem maior relevância no ordenamento, em comparação com aqueles de matriz infraconstitucional, porque tem relevância e status constitucional, sendo estes colocados em posição de supremacia frente ao ordenamento legal-ordinário, que resulta em duas consequências:

- a) a primeira relacionada a inaceitabilidade das leis que contrariem seu comando (por falha de inconstitucionalidade); e
- b) a segunda que tem relação direta com as possibilidades de alteração do penoso e restrito processo de reforma da constituição (CANOTILHO, 2016).

Sobre essa questão, anteriormente, as afirmações trazidas por Tavares (2006, p. 98) foi de que:

A superioridade da Constituição traz como consequência a relevância normativa (critério hierárquico) de seus princípios e também uma relevância axiológica (critério valorativo), por ser a Constituição que traça os contornos das demais normas integrantes do sistema jurídico, enquanto fundamento (direto ou indireto).

Quando se trata de Direito Eleitoral, as normas que o afetam estão subscritas na Constituição na declaração de seus princípios fundamentais no art. 1º, que compreende as questões relacionadas não somente a cidadania, mas, também, a o pluralismo político, onde a lei Maior, quando do título

referente aos direitos fundamentais, dedica um capítulo aos “Direitos Políticos”, traçando princípios e regras relativos ao sufrágio, o estatuto da elegibilidade e as vigas mestras do direito partidário.

Mas, o posicionamento trazido por Vargas (2009, p. 61) é de que:

Por princípios e regras relativos ao sufrágio estamos classificando todas as normas referentes à aquisição e perda de direitos políticos. Por estatuto da elegibilidade queremos designar as normas pertinentes às condições de elegibilidade, as inelegibilidades e a previsão de lei complementar para a criação de outras inelegibilidades, segundo os parâmetros ali descritos.

Complementando, outro aspecto de relevo que consta de normas constitucionais em relação ao direito eleitoral diz respeito:

À competência legislativa. O seu artigo 22, I, estabelece que compete privativamente à União legislar sobre matéria eleitoral. Com isso, fica afastada a possibilidade dos Estados e Municípios editarem normas que versem sobre a matéria eleitoral, devendo toda a regulamentação advir do âmbito federal (op.cit.).

Isso ocorre nunca mediante medidas provisórias, tendo em vista ser vedado expressamente pelo art. 62, § 1º, inciso I, alínea “a”, que se encontra acordado com a regra que proíbe as alterações legislativas em até um ano antes da realização da eleição, consubstanciada no art. 16 da Lei Maior, finalizando com mais quatro artigos à Justiça Eleitoral, que trata do cuidado do Poder Judiciário (arts. 118 a 121).

3.2.2 LEIS COMPLEMENTARES E ORDINÁRIAS

Encontra-se estabelecido no art. 14 da Carta Magna a necessidade de lei complementar que defina outros casos de inelegibilidades. Esta, no entanto, foi editada no ano 1990, sendo conhecida como Lei das Inelegibilidades (LC nº 64/90), que dispõe ao estabelecimento de outras hipóteses de inelegibilidade,

criando, também, uma ação judicial específica para coibir o abuso de poder, denominada Investigação Judicial Eleitoral, a partir da cautela e cuidando da definição de todo o seu rito, inclusive, esta é a ação judicial eleitoral que tem o rito mais dilatado (VARGAS, 2009; PINTO, 2010).

Conforme estudos elaborados por Pinto (2010), a interpretação desta norma deve ser sob o signo do § 9º, do art. 14 da Constituição Federal, que a prevê, definindo seus fins: proteção da probidade administrativa, moralidade para o exercício do mandato, normalidade e legitimidade das eleições, combate à influência do poder econômico, ao abuso do exercício de função, cargo ou emprego.

Compreende-se, então, que a probidade administrativa somente pode ser entendida aqui como um fim indireto, tendo em vista a tutela das inelegibilidades não afetar o mandato em si, mas tão, sim, o meio e as condições de acessá-lo. Ressalta Pinto (2010) que:

Estes institutos têm normatividade no campo do direito administrativo, ficando aqui tão só um registro teleológico indireto e mediato. Entretanto, em relação à normalidade e legitimidade das eleições, temos que este é um conteúdo de suma relevância para o direito eleitoral, pois todo ele está voltado para este fim.

Nesse diapasão, o entendimento é de que ser este, no Direito Eleitoral, o maior conteúdo axiológico que visa assegurar legitimidade nas eleições. E nele está inserido todo o restante do § 9º a que foi feita referência, que nada mais é, que visando combater ao abuso de poder econômico ou político, que são, conseqüentemente, questões relacionadas ao crime que os prefeitos podem incorrer.

É passível de entendimento que em consonância com o que dispõe a legislação complementar, sobre o tratamento dispensado ao Direito Eleitoral, quanto ao cuidado da competência da Justiça Eleitoral, sua previsão encontra-se no art. 121, da Carta Magna, já mencionado, tratando sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas

eleitorais. É importante mencionar que anterior a Carta Magna vigente a referida norma já tinha sido discutida no meio doutrinário, pelos legisladores, mesmo diante da não existência de limitação da definição relacionada a organização e competência dos órgãos da Justiça Eleitoral.

Estar-se-á discutido o Código Eleitoral, aprovado pela Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, e promulgado pelo Presidente Castello Branco, cuja proposta consistia em ser uma verdadeira codificação visando a normatização de tudo relacionado e pertinente às eleições.

Tem-se, então, que o tratamento dispensado pelo Código Eleitoral consiste não somente do alistamento eleitoral, mas, dar tratamento adequado não somente as ações relacionadas aos crimes eleitorais, mas, também, das garantias eleitorais, da organização das eleições (do registro de candidaturas, dos procedimentos, da propaganda eleitoral), incluindo o sistema eleitoral, o próprio processo eleitoral (judicial de cunho civil e criminal) e, também, da observância em torno da estrutura e competência atribuída a Justiça Eleitoral (VARGAS, 2009).

Vale mencionar pela certeza de que, somente nesta última parte, esta codificação foi recepcionada com o status de lei complementar na considerada “nova” ordem constitucional, sendo todo o restante simples legislação ordinária. E, dessa forma, no seu período de vigência a prática era a criação de uma lei para cada eleição, que era uma prática desde Lei nº 5 de 14/12/1946, que regulava a eleição do mês seguinte (janeiro de 1947), ainda que de forma bastante simplificada, mas definia regras de registro de candidatura, filiação partidária e condições etárias de elegibilidade (CÂNDIDO, 2016).

Essa prática, no entanto, na vigência do atual Código Eleitoral, tomou corpo já na eleição de 1970, com a Lei nº 5.581, de 26 de maio de 1970, quando passou a regular as eleições realizadas no dia 15 de novembro daquele mesmo ano, onde a percepção consistiu na necessidade de se definir regras que fossem mais detalhadas, a exemplo, de data da eleição e prazos, que o Código Eleitoral não define (TELLES, 2009).

Outrossim, observa-se, claramente, que desde então a “lei da eleição” sempre continha novidades e alterações em relação ao Código Eleitoral, como, por exemplo, nas regras de registro de candidaturas, que posterior á 1988, por exemplo, a prática de editar uma lei a cada eleição perdurou até 1997, quando da edição da chamada “Lei das Eleições”, consubstanciada na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que finalmente se propôs a ser uma norma perene e a regular todas as eleições dali em diante.

Relevante lembrar que a própria Carta de 1988 criou novas figuras para o Direito Eleitoral, a exemplo, da ação de impugnação de que valeu-se tão somente do Código Eleitoral e resoluções do TSE.

3.2.3 RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

De todo o exposto, compreendeu-se que no cenário brasileiro, a Justiça Eleitoral não se caracteriza como um simples órgão jurisdicional; sua uma função é também executiva, na qual trata de planejar, organizar e executar as eleições no país, o que é necessário regulamentar as normas para poder aplicá-las, sendo o mesmo que vem ocorrendo com o Poder Executivo.

A exemplo, pode citar o art. 84 da Constituição quando se encontra dispostas as competências do Presidente da República, dentre a de expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução (das leis), que paralelamente, decorre do exercício da função executiva, cabendo, assim, à Justiça Eleitoral a regulamentação da legislação eleitoral, buscando sua fiel execução (CÂNDIDO, 2016).

Diversos estudos – Bastos (2014); Vargas (2009); Telles (2009); Costa (2016); Velloso; Agra (2016), dentre outros –, salientaram ser este o perfil constitucional das Resoluções editadas pelo TSE, no qual dispõe sobre o regulamento, sem força de lei, inclusive, o art. 1º do Código Eleitoral, dispõe dessa forma, também, a saber:

Art. 1º Este código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos, precipuamente os de votar e ser votado.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para sua fiel execução.

Não se pode, conforme salientou Vargas (2009) e Lanza (2012), admitir que a Justiça Eleitoral tenha uma função legislativa, pois nem na Carta e nem na legislação complementar ou ordinária, aponta neste sentido. É importante mencionar que a junção das funções executivas e jurisdicionais na Justiça Eleitoral tem representatividade, como já discutido, de um acúmulo grande de poder, sendo per se um desafio suficiente à teoria de Montesquieu e à separação dos poderes estabelecida pela Lei Maior.

Segundo Montesquieu (1995, p. 118):

Observa-se o acúmulo pela Justiça Eleitoral do papel que envolve a execução da lei e o julgamento dos próprios atos, eliminando, em boa parte o sistema de *checks and balances*, do qual deveria se pautar as organizações públicas de poder, onde os freios e contrapesos parte do desenvolvimento da ideia de que **para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder** (*grifos nossos*).

Poder-se-ia afirmar, então, ser este sistema, a base da teoria da separação dos poderes, da qual tem regência a partir do respeito de todas as demais esferas do poder público, onde é evidente exceção no que diz respeito à representatividade da Justiça Eleitoral. Ademais, conforme salientou Vargas (2009, p. 65):

Considerando o art. 5º, inciso XXXV, da Carta Magna, na medida em que todas as funções executivas (sejam do Poder Executivo, sejam do Poder Legislativo) estão sujeitas ao controle da sua legalidade pelo Judiciário, em face do princípio da inafastabilidade do controle judicial, tem-se, então, nas situações de funções atípicas a serem acometidas ao próprio poder judiciário, esta possibilidade do controle externo cai por terra.

Não se pode olvidar que o controle da legalidade de seus atos é atribuído ao próprio judiciário. E, ao estar diante de uma função atípica que

não é interna corporis e tampouco simples ou barata, esta situação de acúmulo de poder se torna ainda mais arriscada. Mais do que isso – e mais importante – esta função executiva da Corte Eleitoral visa a conferir o poder (mandato) aos membros dos demais Poderes.

A compreensão acerca da execução das leis é algo elaborado tanto pelo Executivo como pelo Judiciário, podendo ser analisada em Locke, que não faz a distinção orgânica das estruturas correspondentes, pois vê o Judiciário como um órgão do Executivo. Entretanto, diferentemente da visão de Montesquieu (1995, p. 120), este faz ele uma clara defesa da separação orgânica das funções judicantes:

Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas, e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos.

Entende-se, então, que o TSE, com a concentração de poderes (executivo e judicial) que tem em si, tende a exacerbar-se. Curiosamente, pode-se inferir que termina avançando sobre as atribuições do Legislativo. Nota-se, também, que no tocante as matérias como fidelidade partidária, coligações e propaganda eleitoral estas ultimamente receberam mudanças profundas através das resoluções do TSE, sem que lhe seja atribuído – em nenhuma hipótese – o poder de legislar (VARGAS, 2009).

Fica a observância, então, de forma muito clara, que este órgão tem realizado uma função integrativa em relação à legislação eleitoral, o que por sua vez supre as lacunas e, conseqüentemente, reforça os conceitos constitucionais (como o da fidelidade partidária) que não encontram respaldo na legislação infraconstitucional, sendo um importante passo do ponto de vista moral, das quais a sociedade tem aceitado por conta do rompimento da inércia e devido à adoção de medidas moralizadoras (BONAVIDES, 2017).

Entretanto, quando se trata essa questão a luz do direito e das instituições, estar-se-á, na verdade, em frente a uma dupla disfunção: o primeiro relacionado a sujeição do legislativo; e segundo a extrapolação do judiciário. Importante ressaltar, nesse aspecto que a função integrativa apenas foi acometida ao TSE, quando as eleições de 1988, por força do disposto no art. 5º, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (PINTO, 2010).

Reconhece-se, dessa forma, que a função executiva de cuidado das eleições e de dar posse aos membros do Executivo e Legislativo está bem posicionada no Poder Legislativo; todavia, quando da instauração de outros modelos de estruturas independentes de qualquer dos poderes, mas cujo caráter transitório, termina por prejudicar suas atividades (BONAVIDES, 2017).

No cenário brasileiro, observa-se que a Justiça Eleitoral tem conseguido grandes avanços, sendo um órgão público de ponta em termos de demonstrar eficiência e inovação no desempenho de suas atribuições. Mas, nem por isso é possível deixar de registrar estas notas sobre sua condição institucional, que tanto debate tem suscitado. Mesmo porque estas impactam, sobremaneira, nas questões relacionadas aos crimes praticados pelos mandatários do poder que os cidadãos instituíram.

E, a partir da compreensão sobre a norma jurídica eleitora, e do entendimento de que estas decorrem de três vias: a primeira, a Constituição; a segunda, a legislação (complementar e ordinária); e a terceira, as resoluções do TSE, sendo pertinente compreender esse contexto no tocante a jurisdição e competência, conforme se verá a discussão que se segue no próximo capítulo.

4 ENTENDENDO JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA

Neste Capítulo são discutidos três pontos articulados entre si: o primeiro que trata do conceito de jurisdição; o segundo que salienta a conceituação de competência, enfatizando seus tipos e espécies em razão da pessoa, matéria e lugar; e o terceiro, que trata da competência no processo penal, face ao lugar da infração e o critério de fixação da competência subsidiária.

4.1 O QUE É JURISDIÇÃO

O conceito cunhado por jurisdição trazido por Giuseppe Chiovenda citado por Renato Brasileiro Lima (2012, p. 415), consiste no seguinte:

Jurisdição se caracteriza pela função desempenhada pelo Estado que a finalidade de promover a atuação da vontade concreta da lei considerando a substituição, através da atividade intrínseca aos órgãos públicos, no que concerne a atividade de particulares ou de outros órgãos públicos, quando da afirmação da existência da lei, tornando-a, dessa forma, praticamente, efetiva.

Portanto, o conceito dado à jurisdição está na aplicabilidade do direito objetivo a um caso concreto. E, na medida em que se tem como função estatal, no ordenamento jurídico brasileiro, passa a ser considerada como uma; saliente-se, no entanto, que não significa afirmar que um mesmo juiz possa processar e julgar todas as causas, e, dessa forma, o Estado se vê obrigado a proceder a distribuição desse poder de julgar entre os demais juízes e Tribunais.

Sobre essa questão, o disciplinamento trazido por Dellore (2012, p. 144), foi de que:

[...] existe uma especialização que já foi debatida a matéria em juízo. Assim, como existe, também, vários ramos da Jurisdição. Atualmente, o sistema constitucional brasileiro, delibera pela divisão existente, sendo esta a seguinte: ORDINÁRIA (comum): Federal (CF,

art. 109, I) e Estadual (CF, art. 125) e EXTRAORDIÁRIA (especializada): Eleitoral (CF, art. 18), Trabalhista CF, art. 111) e Penal Militar (CF, art. 122).

E, em conformidade com a lide que se discute em juízo, será encaminhado para um dos ramos do Poder Judiciário, a competência para a apreciação da causa em detrimento dos demais. A análise da questão só ocorre quando da apreciação da natureza da lide for debatida, sendo essa competência de uma das três Justiças Especializadas (eleitoral, trabalhista ou penal militar). Caso não seja nenhuma dessas, a conclusão é de que se tratar de competência da Justiça Comum (Federal ou Estadual).

É feita a análise na Justiça Comum da existência se algum ente federal é parte do processo (CF, art. 109, I: União, autarquias ou empresas públicas federais). Na confirmação, dar-se-á a competência a Justiça Federal; caso contrário, será de competência da Justiça Estadual sendo, portanto, esta considerada como residual.

A compreensão, portanto, consiste que apenas cada órgão jurisdicional poderá proceder a aplicação do direito objetivo, na consideração, sempre, dos limites que lhe foram conferidos nessa distribuição, que, diga-se de passagem, esta tem a finalidade de autorizar e limitar, no caso concreto, o exercício do poder de julgar, sendo atribuída a competência.

Na temática proposta, considerando um dos princípios fundamentais do processo penal – o princípio do juiz natural –, o entendimento é de que deve, necessariamente, perpassar como o direito que cada cidadão tem de saber, de forma prévia, devendo a autoridade não somente processar, mas, principalmente, julgá-lo em caso de praticar uma conduta definida pelo ordenamento jurídico brasileiro como infração penal.

4.2 CONCEITUANDO COMPETÊNCIA

Em relação ao conceito atribuído a competência está na compreensão de ser como a medida e o limite da jurisdição, levando em consideração qual poderá ser o órgão jurisdicional que pode proceder à aplicabilidade do direito objetivo ao caso concreto.

Dentro desse contexto, a afirmação trazida por Vicente Greco Filho (2009, p. 133), sobre competência é de que:

Consiste no poder de fazer atuar a jurisdição, a partir do órgão jurisdicional, quando da ocorrência de um caso concreto, sendo esse poder decorrente de uma delimitação prévia, constitucional e legal, que se estabelece a partir de critérios de especialização da justiça, distribuição territorial e divisão de serviço. A exigência para única e exclusivamente da evidente impossibilidade de um juiz único decidir todas as lides, onde devem ser decididas pelo órgão jurisdicional adequado, compreendido como o mais apto e que tem melhor condição de resolvê-las.

Não diferente, o conceito trazido por Tourinho Filho (2008, p. 240), compreende que a Jurisdição: “está no âmbito legislativamente delimitado, considerando, sobretudo, o poder jurisdicional a que órgão exerce”. Compreende-se, dessa forma, se tratar de magistrados que são investidos de jurisdição, sendo atribuído a cada um deles uma pequena parcela da mesma, com a finalidade de julgamento de determinadas lides.

4.2.1 TIPOS DE COMPETÊNCIA

Em relação aos tipos de competência, a regulação tem previsão legal no art. 111, do Código de Processo Civil (CPC), apresentando dois tipos: o primeiro, competência absoluta; e o segundo, competência relativa.

No que diz respeito à competência absoluta esta é aquela em que as partes jamais podem prorrogar ou alterar, porque seu fundamento encontra-se assentado no interesse público, e dessa forma, tem como consequência a nulidade absoluta, conforme dispõe o art. 564, inciso I, do CPP, que exemplificando, a competência absoluta, pode ser citada: 1) competência em razão da matéria (competência da Justiça Federal, Eleitoral, Militar, Estadual etc.); e competência por prerrogativa de função.

Sobre outra vertente, a inferência que se faz sobre a competência relativa é de que pode incorrer em prorrogação, porque seu

fundamento diferencia-se, podendo atender nos interesses das partes, e, por conta da sua inobservância pode promover a nulidade relativa. E, nesse contexto, sendo relativa a hipótese de fixação de competência pelas regras infraconstitucionais que atende ao interesse preponderante das partes, ou que propicie a facilidade do autor do acesso ao Judiciário, seja para propiciar ao réu melhores oportunidades de defesa, onde no ordenamento jurídico brasileiro, a regra praticada pelos doutrinadores brasileiros é de que se assenta no conhecimento do juiz de ofício a incompetência absoluta, enquanto que, não pode, nem deve, de forma alguma, se manifestar acerca da incompetência relativa de ofício.

4.2.2 ESPÉCIES DE COMPETÊNCIA

O costume da doutrina brasileira é de distribuir a competência a partir de três aspectos diferenciados, quais sejam: *ratione functionae* ou *ratione personae* (em razão da pessoa), *ratione loci* (em razão do lugar), *ratione materiae* (em razão da matéria) e em razão do valor, das quais serão, brevemente, analisadas a seguir.

4.2.2.1 Competência em Razão da Pessoa (*ratione personae*)

No que diz respeito à competência da razão da pessoa encontra-se o foro por prerrogativa de função, cujo critério para sua fixação está na qualidade funcional do autor do crime, onde o seu reconhecimento é de “competência por prerrogativa de função” e/ou “foro privilegiado”, em consonância com a relevância atribuída as funções que são desempenhadas por determinados agentes, e da conferência pela Constituição Federal ao direito de serem julgados por Tribunais.

Nesse tipo de competência se tem assegurado algumas funções públicas considerando essa jurisdição como especial, cuja matriz consiste na promoção do interesse maior da sociedade de que aqueles que ocupam

determinados cargos possam exercê-los em sua plenitude, com alto grau de autonomia e independência, na certeza, por exemplo, que em casos de cometimento de crimes, como os crimes eleitorais, praticados por prefeitos, seus atos, se eventualmente questionados, serão julgados de forma imparcial por um Tribunal.

Vale mencionar que essa competência parte da determinação da qualidade da pessoa incriminada. Caracterizando-se, portanto, como competência absoluta, não podendo ser alterada e muito menos prorrogada, sob pena de gerar nulidade absoluta. Assim, o que pode ser levado em consideração na determinação da competência é quem é o réu, não importando o lugar e nem a natureza da infração.

Sobre essa questão, reportando-se ao que dispõe a Súmula 702 do STF, o disciplinamento é de que: “a competência do Tribunal de Justiça para julgar prefeitos restringe-se aos crimes de competência da Justiça Comum Estadual; nos demais casos, a competência originária caberá ao respectivo Tribunal do segundo grau”.

A exemplo, do caso do prefeito, objeto desse estudo, o foro do julgamento é determinado a partir do crime que ele cometeu, somente daí, será possível determinar o tribunal competente para julgamento. Portanto, se o prefeito praticar um crime de competência da Justiça Estadual comum o julgado ocorrerá no Tribunal de Justiça (TJ), no caso de crime federal, no Tribunal Regional Federal (TRF), no caso de crime eleitoral, no TRE; sempre nos tribunais do estado em que o prefeito exerce seu mandato.

Outrossim, vale esclarecer que caso tenha o agente cometido um delito antes do exercício da função (ou da diplomação), incorre na alteração automática da competência a partir do momento em que o acusado ingresse no exercício de sua função ou até sua diplomação. Exemplificando, pode ser citado, que determinado cidadão venha praticar um crime de furto, será instaurado um inquérito policial perante a Polícia Civil, mediante a subsequente

denúncia oferecida pelo Ministério Público Estadual, perante uma vara qualquer de Justiça Estadual.

Entretanto, na medida em que esse indivíduo for diplomado Deputado Federal (CF, art. 53, § 1º), os autos serão automaticamente remetidos ao STF. Por sua vez se esse indivíduo tiver sido diplomado após ter sido condenado em 1ª instância, condenação da qual seja apelado, caberá ao STF o julgamento da respectiva apelação.

Quando cessar o exercício funcional, será findado o direito ao foro por prerrogativa de função (regra da atualidade ou da contemporaneidade). Portanto, valendo-se do exemplo anteriormente citado, se o deputado federal não for reeleito, cessa automaticamente o direito ao foro por prerrogativa de função, devendo a Suprema Corte proceder a remessa dos autos à primeira instância. No entanto, caso o julgamento já tenha tido início perante a Suprema Corte, eventual término do mandato eletivo ou até mesmo a renúncia do parlamentar não terá o condão de deslocar a competência para outra instância.

Sobre essa questão, Renato Brasileiro de Lima (2012, p. 254), citando Pacelli, afirmou que:

[...] a ação penal quando se trata desses agentes, possui caráter itinerante, acompanhando tanto início quanto o fim do exercício do cargo ou função pública isto é: eleito o réu determinada ação penal para o mandato de deputado federal, os autos deverão ser remetidos ao STF para que seja dado prosseguimento do processo, mesmo depois da sentença, cabendo àquela Corte, nesta última hipótese, a apreciação do recurso então aviado, podendo, no entanto, proceder ao reexame de toda a matéria de fato e de direito, inclusive procedendo a repetição da fase probatória. E, do mesmo modo que foram, os autos poderão voltar, quando a hipótese for inversa, isto é, quando encerrado o mandato ou o exercício de cargo ou função pública, antes de concluído o processo ou julgamento.

Neste diapasão, vislumbra-se a hipótese de o crime ser praticado em coautoria com sujeito não investido de qualidade funcional com foro por prerrogativa de função. E, quando se imagina que um deputado federal pratique determinado delito em concurso de agentes com um particular, que não faça jus a

foro por prerrogativa de função. Nessa hipótese, em virtude da continência por cumulação subjetiva (CPP, art. 77, inciso I), e do conseqüente *simultaneus processus*, ambos poderão ser processados e julgados perante o STF.

Considerando esse posicionamento, a Súmula nº 704, do STF, que “não viola as garantias do juiz natural, da ampla defesa e do devido processo legal a atração por continência ou conexão do processo do corréu ao foro por prerrogativa de função de um dos denunciados”. Sendo, dessa forma, clara quando afirma que essa unidade de processos não é obrigatória, cabendo ao relator o poder de determinar a separação dos processos, caso venha a visualizar a presença de motivo relevante que a recomende. Como por exemplo, dezenas de acusados, ou com a iminência de prescrição em relação a determinado fato delituoso, essa separação poderá se mostrar extremamente conveniente, a fim de se garantir a celeridade e a razoável duração do processo.

A percepção que se tem é de que a referida competência dá tratamento a uma espécie de competência absoluta, tendo em vista seu fundamento está assentado no interesse público, não sendo admitido o foro de eleição, muito menos prorrogação, sob pena de nulidade absoluta do processo.

4.2.2.2 Competência em Razão da Matéria (*ratione materiae*)

No que diz relação a esse critério de fixação de competência considerando a matéria, está somente em relação à natureza da ação. Em relação ao Processo Penal leva-se em conta a natureza da infração penal praticada. E, dessa forma, dependendo da natureza da infração penal praticada será de competência da Justiça Comum ou da Justiça Especial.

Especificamente, em caso da Justiça Eleitoral ser competente, em razão da matéria, só quando processar e julgar crimes eleitorais, embasado no que dispõe os arts. 118 à 121, da CF/88 e Lei nº 4.737/65; assim, como somente a Justiça Militar tem competência para julgamento dos crimes militares disciplinados no art. 9º do CPM, conforme disposto no art. 124, da CF,

cabendo ao Tribunal do Júri a competência em razão da matéria, no processamento e julgamento dos crimes considerados como dolosos que são deliberados contra a vida.

Nesse diapasão, tem-se que a competência em razão da pessoa, é também considerada uma espécie de competência absoluta.

4.2.2.3 Competência em Razão do Lugar (*ratione loci*)

Na medida em que se procede á delimitação da competência de Justiça, implica em delimitar qual a comarca (no âmbito da Justiça Estadual) ou subseção Judiciária (no âmbito da Justiça Federal) que deverá ser processado e julgado o agente, conforme dispõe o art. 69 incisos I e II, do CPP, da qual poderá ser determinada pelo lugar da infração ou pelo domicílio do réu.

Ao considerar o CPP, em observância ao disposto no art. 70, em regra, será sempre determinada à competência mediante o lugar em que se consumar a infração, ou, no caso de tentativa, pelo lugar em que for praticado o último ato de execução. Fica, então, a observância de que o CPP, geralmente a regra adotada é de fixar a competência territorial pelo local da consumação do delito, sendo que, no caso de tentativa, a competência é compreendida a partir do último local onde o ato foi execução.

Justificando para a tramitação no local onde ocorreu a consumação da infração penal, o posicionamento trazido por Renato Brasileiro Lima (2012, p. 269), citando Mirabete é de que:

[...] considerando os fins atribuídos a pena, um dos critérios mais relevantes é, sem sombra de dúvidas, a prevenção geral, incluindo, posteriormente, a aplicação da sanção penal na localidade onde ocorreu a prática do delito, servindo de exemplo para todos aqueles que tiverem conhecimento do fato e, entre eles, em primeiro lugar então os que vivem nesse local. É aí que o alamar social é normalmente mais intenso exigindo a punição.

Outra importante justificativa está na em promover maior facilidade de se recolhimento das provas no local em que o crime foi consumado. E, sobre essa questão, asseverou Dellore (2012, p. 445) que:

[...] quanto a estes casos, torna-se possível mencionar o foro de eleição, possibilitando às partes a opção, em contrato, por um órgão judiciário que esteja situado em outra comarca diferente daquela que em lei foi prevista como territorialmente competente, tendo em vista a competência ter fundamento nos interesses das partes.

Fica a percepção, então, de que competência *rationi loci* se caracteriza como uma competência relativa, da qual é atribuída, também, outras questões que envolvem o Direito Eleitoral, principalmente no tocante aos crimes praticados por prefeitos.

4.3 A COMPETÊNCIA NO PROCESSO PENAL

Quanto a competência que envolve o processo penal esta discussão perpassa pelo entendimento da localidade da infração, considerando o critério de fixação de competência subsidiário, analisados, brevemente, a seguir.

4.3.1 FACE AO LUGAR DA INFRAÇÃO

Na doutrina brasileira, a competência face ao lugar da infração, compreende aquela relacionada não somente aos crimes permanentes, mas, também, os crimes plurilocais, crimes à distância ou de espaço máximo, crimes cometidos no estrangeiro, crimes praticados a bordo de embarcações ou aeronaves.

Em relação aos **crimes permanentes** estes consistem na consumação da qual se prolonga no tempo. Ou seja, na medida em que o crime permanente sua consumação se perpetua no tempo, o que fica clara que sua ocorrência está na própria duração da permanência, o que a partir daí será fixada a

competência territorial que consiste em prosseguir com o processo e o julgamento do referido delito.

Ressalta a doutrina que caso esse crime permanente seja praticado em duas ou mais comarcas, a determinação da competência será pela prevenção, considerando a disposição encontrada no art. 71 do CPP. Assim, sobre a prevenção, o art. 83 CPP, assevera que:

[...] verificar-se-á a competência por prevenção toda vez que, concorrendo dois ou mais juízes igualmente competentes ou com jurisdição cumulativa, um deles tiver antecedido aos outros na prática de algum ato do processo ou de medida a este relativa, ainda que anterior ao oferecimento da denúncia ou da queixa.

Quando se tratar de **crimes classificados como plurilocais**, estes compreendem as infrações penais em que a ação e o resultado são praticados em lugares distintos; todavia, ambos dentro do território nacional. O mais comum desse tipo de crime é o homicídio doloso, em que o agente efetua disparos contra a vítima em uma comarca "A", sendo o socorro dado na ambulância ao pronto-socorro é para o hospital da comarca "B", considerando a existência de melhores recursos médicos, para tratamento, onde em seguida, constata-se o falecimento do mesmo.

Saliente-se, que a regra disposta no art. 70 do CPP, em relação aos crimes plurilocais é de que a competência deveria ser determinada pela localidade onde ocorreu o resultado morte. No entanto, na jurisprudência brasileira a prevalência do entendimento é de que, para casos desse tipo, deve a competência ser determinada não pela localidade, que resultou na morte, mas, sim, pelo local em que a conduta foi praticada.

São dois os motivos para esse entendimento: o primeiro em que perante a localidade, o desenvolvimento do processo quando da conduta, atende ao princípio da busca da verdade, o que por sua vez, otimiza a produção de provas, principalmente, quando não as testemunhas não são obrigadas ao

deslocamento da outra comarca para que sejam ouvidas; e, o segundo, que envolve questão de política criminal.

Quanto aos **crimes à distância ou de espaço máximo** estes consistem nas infrações penais quando ocorrem no território nacional e tem ação e omissão, e o resultado ocorre no estrangeiro, ou vice-versa. Ao considerar o art. 6º, do Código Penal, é considerado como indispensável que os atos executórios (ação ou omissão) sejam praticados no território nacional, ou que pelo menos o resultado ocorra no território nacional.

Vale salientar que a simples prática de atos preparatórios no território nacional, procedendo-se a execução do crime e a produção de seu resultado em território estrangeiro, ao considerara a lei penal do Brasil, não se encontra autorizada a sua incidência, a não ser se ficar caracterizada uma das hipóteses de extraterritorialidade da lei penal brasileira, constantes no art. 7º , incisos I e II do Código Penal.

No território brasileiro, a regra disposta no art. 6º do CP, menciona que a lei penal tem aplicabilidade ao crime cometido no todo ou em parte no território, ou ao que nele tenha produzido ou devia produzir seu resultado. Dessa forma, considerando essas circunstâncias, qual seria o foro competente para o processo e julgamento do crime? Reportando-se ao art. 70, parágrafo 1º, do CPP, para o referido caso, encontra-se estabelecido que, ao ser iniciada a execução no território nacional, a infração se consumir fora dele, a competência será determinada pelo lugar em que tiver sido praticado, no Brasil, o último ato de execução.

Ressalte-se que na medida em que o ato de execução for no estrangeiro e venha ocorrer o resultado em território nacional, será aplicado semelhante raciocínio, porém fundamentado no art. 70, parágrafo 2º, do CPP, no que dispõe quando o último ato de execução for praticado fora do território nacional, a competência será do juiz da localidade do crime, mesmo que de forma parcial, tenha produzido ou devia produzir seu resultado.

Por último, considerando ainda o art. 70, só que o parágrafo 3º, na medida em que for incerto o limite territorial entre duas ou mais jurisdições, ou quando incerta a jurisdição por ter sido a infração consumada ou tentada nas divisas de duas ou mais jurisdições, a competência será firmada a partir da prevenção.

No que diz respeito aos **crimes cometidos no estrangeiro**, para aqueles casos quando o crime for praticado no estrangeiro, a aplicação da regra obedecerá a lei penal do Brasil, sem prejuízo de convenções, tratados e regras de direito internacional, ao crime cometido no território nacional, ficando sujeitos à mesma lei, os seguintes crimes que forem cometidos no estrangeiro:

- a) I – contra a vida ou a liberdade do Presidente da República, contra o patrimônio ou a fé pública da União, do Distrito Federal, de Estado, de Território, de Município, de empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação instituída pelo Poder Público, contra a administração pública, por quem está a seu serviço, de genocídio, quando o agente for brasileiro ou domiciliado no Brasil (hipóteses de extraterritorialidade incondicionada da lei penal brasileira);
- b) II – os crimes: a) que, por tratado ou convenção, o Brasil se obrigou a reprimir; b) praticados por brasileiro; c) praticados em aeronaves ou embarcações brasileiras, mercantes ou de propriedade privada, quando em território estrangeiro e aí não sejam julgados (hipóteses de extraterritorialidade condicionada da lei penal brasileira).

Diferentemente do que ocorre com os crimes à distância, em que pelo menos uma parte do crime deve ter a competência no território nacional, os crimes cometidos no estrangeiro têm sua ação (ou omissão) e resultado

produzidos integralmente no estrangeiro, estando, também, conforme dispõe a força do art. 7º do CP, sujeitos à lei penal brasileira.

Nestes casos, no processo por crimes praticados fora do território brasileiro, terá como juízo competente a Capital do Estado onde houver por último residido o acusado. Se este nunca tiver residido no Brasil, dispõe o art. 88, do CPP, que a competência será do juízo da Capital da República, tendo em vista a regra disposta para os casos de extraterritorialidade da lei penal no Brasil, e na medida em que o delito tenha sido praticado inteiramente no exterior, sem que a conduta e o resultado tenham ocorrido no território brasileiro, compete a Justiça Comum Estadual, pois inexistente qualquer hipótese que atraia a competência da Justiça Federal.

Considerando as várias hipóteses, para que a competência seja da Justiça Federal, é imprescindível que o crime tenha sido cometido em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, suas autarquias ou empresas públicas, ou quando o crime, previsto em tratado ou convenção internacional, tenha se iniciado no território nacional, e terminado fora, ou vice-versa, nos termos do art. 109, incisos IV e V, da Constituição Federal.

Quanto os **crimes praticados a bordo de embarcações ou aeronaves**, a consideração trazida pelo CP brasileiro é de extensão do território nacional as embarcações e aeronaves brasileiras, de natureza pública ou a serviço do governo brasileiro onde quer que se encontrem, das quais estão inclusas as aeronaves e as embarcações brasileiras, mercantes ou de propriedade privada, que se achem, respectivamente, no espaço aéreo correspondente em alto-mar.

Além disso, também se aplica a lei brasileira aos crimes praticados a bordo de aeronaves ou embarcações estrangeiras de propriedade privada, das que se encontra em pouso no território nacional ou em voo no espaço aéreo correspondente, e estas em porto ou mar territorial no Brasil. Exemplificando, caso um crime qualquer, seja cometido a bordo de uma embarcação estrangeira de propriedade privada no mar territorial brasileiro, ainda que por um estrangeiro, tem-se que será aplicável a lei penal brasileira.

Mas nessas circunstâncias, questiona-se: qual será o juízo competente? Dispõe o art. 90 do CPP que:

[...] os crimes praticados a bordo de aeronave nacional, dentro do espaço aéreo correspondente ao território brasileiro, ou ao alto-mar, ou a bordo de aeronave estrangeira, dentro do espaço aéreo correspondente ao território nacional, serão processados e julgados pela justiça da comarca em cujo território se verificar o pouso após o crime, ou pela da comarca de onde houver partido a aeronave.

No caso da impossibilidade de determinação da competência com base no critério previsto no art. 90 do CPP, será fixada a competência com base na prevenção.

Todavia, os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves são de competência da Justiça Federal, ressalvada a competência da Justiça Militar.

Foi importante traçar essa diferenciação existente entre a competência face ao lugar da infração, tendo em vista a existência de diferenças quando se trata de Direito Eleitoral, para os crimes cometidos pelos prefeitos.

4.3.2 CRITÉRIOS DA FIXAÇÃO DA COMPETÊNCIA SUBSIDIÁRIO

De acordo com o art. 72, caput, do CPP, para o caso que ficar demonstrada a impossibilidade de determinação do lugar da infração, será firmada a competência pelo domicílio do réu ou residência do réu, passando a ser denominado como foro supletivo ou foro subsidiário.

Como exemplo de crime em que não seja possível o estabelecimento de forma precisão do exato local da consumação da infração penal, sendo este a hipótese de um crime patrimonial cometido no interior de um ônibus durante uma viagem interestadual, a suposição é de que as investigações só venham a ter êxito quando da identificação do autor do crime, o que torna, dessa

forma, inviável a descoberta do local em que se consumou a infração penal, devendo, assim, o processo tramitar no foro do domicílio ou residência do réu.

Dispõe o art. 72, parágrafo 1º, do CPP, caso tenha o réu mais de uma residência, a competência será firmada pela prevenção. Passa a prevalecer, conforme o silêncio da lei, o mesmo raciocínio aplicável ao réu que possua vários domicílios, ou na hipótese de vários corrêus com domicílio e residências diferentes. Outrossim, se o réu não tiver residência certa ou for ignorado o seu paradeiro, a competência será do juiz que primeiro tomar conhecimento do fato.

Finalizando essa parte, para os casos que envolvem a ação penal exclusivamente privada ou ação penal privada personalíssima, conforme dispõe o art. 73, do CPP, poderá preferir o querelante o foro do domicílio ou da residência do réu, ainda quando conhecido o lugar da infração, sendo este chamado de foro do domicílio ou da residência do réu, mesmo de posse do conhecimento da localidade de ocorrência cometida da infração penal.

Ao considerar o art. 73 do CPP, fica a observância de que o referido dispositivo não tem aplicabilidade à ação penal privada subsidiária pública, muito menos à ação penal pública incondicionada ou condicionada. E, por conta disso, nas questões relacionadas aos crimes eleitorais praticados por prefeitos, necessário se faz analisar as questões relacionadas a competência do tribunal para julgamento dos mesmos, conforme será abordado no próximo capítulo.

5 CRIMES ELEITORAIS PRATICADOS POR PREFEITOS

Este Capítulo trata dos crimes de competência do Tribunal praticados pelos prefeitos a partir do conceito e competência da Justiça Eleitoral na tipificação da apuração dos crimes eleitorais e a pena no processo penal, finalizando a abordagem com as disposições legais e doutrinárias.

5.1 DA JUSTIÇA ELEITORAL: CONCEITO E COMPETÊNCIA

No quesito que envolve a abordagem doutrinária, trata o direito eleitoral de um ramo do direito público, que, em atendimento ao art. 92, da CF, encontra-se incluída como parte integrante do Poder Judiciário. Na observação feita por Queiroz (2010, p. 30) “a justiça eleitoral não tem uma estrutura própria, funcionando com juízes de outros órgãos, do primeiro aos graus superiores”.

Não diferente, Thales Tácito Pontes (2006, p. 113), de forma clássica, enuncia o conceito de direito eleitoral, discorrendo da seguinte forma:

Considerado como o ramo do direito público, o direito eleitoral visa o direito ao sufrágio, a saber, o direito público subjetivo de natureza política conferido ao cidadão a capacidade eleitoral ativa (de eleger outrem — direito de votar — alistabilidade) e capacidade eleitoral passiva (de ser eleito — elegibilidade), incluindo o direito deste participar do governo e se sujeitar à filiação, à organização partidária e aos procedimentos criminais e cíveis (inclusive regras de votação, apuração etc.) e, em especial, à preparação, regulamentação, organização e apuração das eleições.

O enunciado trazido por Ari Ferreira de Queiroz (2010, p. 15) é de ser a Justiça Eleitoral um instrumento, onde:

A Justiça Eleitoral é o instrumento de garantia da seriedade do processo eleitoral, não somente no comando das eleições, quando evita abusos e fraudes, mas, também, quando busca preservar os direitos e garantias mediante a fixação e fiel observância de diretrizes

claras e firmes do mesmo, das quais são fundamentadas e firmadas em lei.

Ratificando, no Brasil, apesar da Justiça Eleitoral ter sido criada pela primeira vez através do Código Eleitoral de 1932, somente veio a ter força constitucional posterior a promulgação da Carta de 1934, a partir do disposto no art. 63, mantendo-se, até os dias atuais, no ordenamento pátrio, sem, contudo, ter tido, praticamente nenhuma alteração em sua estrutura.

Na atualidade, considerando o que prevê o art. 118, da CF, compreendem os órgãos da justiça eleitoral, cujo capítulo também traz as definições acerca das respectivas estruturas organizacionais, das quais estão inclusas a composição numérica dos tribunais, que como já mencionado fazem parte da justiça eleitoral os órgãos do TSE, dos TREs, dos juízes e das juntas eleitorais (QUEIROZ, 2010).

No tocante às matérias que abarcam a competência da justiça eleitoral, o art. 121, da CF elenca de forma taxativa em seu texto, que dispõe a Lei complementar sobre a organização e competência dos Tribunais, dos juízes de direito e das Juntas Eleitorais. Nesse diapasão, assevera Ari Ferreira de Queiroz (2010, p. 36) que:

Estabelece o Código Eleitoral a organização e a competência desta justiça especializada, a partir da lei complementar que tem referência no texto constitucional, muito embora quando de sua elaboração este foi feito como lei ordinária, que na época, tinha com o veículo legislativo adequado. Considerando os arts. 22, 29, 35 e 40, do CE, tem a competência geral e comum da justiça eleitoral com abrangência para as questões processuais, sendo as questões administrativas dispostas nos arts. 23 30 e 35, do referido diploma.

Entende-se então, que o exercício atribuído pela competência em matéria processual da justiça eleitoral deve ser a cargo dos tribunais originariamente ou em grau de recurso; a dos juízes e juntas, em primeiro grau de jurisdição, não excluindo, em regra, o cabimento do recurso para o TRE.

No que diz respeito à extensão da competência da justiça eleitoral, o destaque trazido por Ari Ferreira de Queiroz (2010, p. 38) foi de que:

Observa o alcance da competência da justiça eleitoral a tudo e a todos que se relacionem com o pleito, dos quais estão incluídos o alistamento eleitoral, o voto, as impugnações, os cancelamentos e outros, sendo cessado com a diplomação dos eleitos e o julgamento dos recursos interpostos. A única ação considerada como estranha ao processo eleitoral da qual pode vir a ser julgada pelos tribunais eleitorais consiste no mandado de segurança contra atos do próprio tribunal, de seus membros ou presidente ou dos juízes enquanto agente da justiça eleitoral. Esse entendimento advém do que dispõe o art. 21, VI, LOMAN, segundo o qual a competência dos tribunais de forma privativa consiste em julgar, originariamente, os mandados de segurança contra seus atos, os dos respectivos presidentes e os de suas câmaras, turmas ou seções. E, dessa forma, no tocante ao mandado de segurança contra ato do próprio tribunal ou de seu presidente, por exemplo, quando se tratar de processo disciplinar contra servidor, compete ao próprio tribunal eleitoral o processo e julgamento.

Sobre essa questão, o posicionamento trazido por Pedro Lenza (2012, p. 23), são as seguintes considerações, a saber:

Importante mencionar que a recepção do Código Eleitoral pela CF/88 e, pelo fenômeno constitucional da adequação, foi acolhido como se fosse lei complementar, no atendimento ao art. 121 da Carta Política de 1988, permitindo que determinados conceitos se tornassem peculiares, como o conceito de crime eleitoral, que é todo aquele tipificado em lei eleitoral, seja no Código Eleitoral ou nas leis especiais, cabendo à União legislar sobre Direito Eleitoral (art. 22, I, da CF/88), visto que, por força do art. 121 da Carta Magna, somente lei complementar pode disciplinar a estrutura da Justiça Eleitoral (organização e funcionamento) e, por força do art. 14, § 9º, da mesma Carta, apenas lei complementar pode prever inelegibilidades, além do prazo do art. 16 da CF/88 no tocante ao conflito de leis no tempo (antinomia). Porém, como visto, a CF/88 (art. 121) não exigiu dos crimes eleitorais que fossem previstos em lei complementar; logo, podem ser criados por lei ordinária, podendo os tipos ser revogados por lei ordinária sem necessidade de edição de lei complementar para este fim.

Essa afirmação, já havia sido comentada no capítulo anterior, quando se tratou da jurisdição e competência, no entanto é pertinente ratificar essa questão, tendo em vista o destaque dado pelo autor, no âmbito criminal, onde o cabimento da competência da Justiça Eleitoral no julgamento dos

crimes eleitorais se encontra capitulados no Código Eleitoral e na legislação extravagante.

Vale salientar que a grande maioria dos crimes eleitorais tem semelhança com os crimes arrolados no CP, cuja diferença encontra-se no elemento subjetivo do tipo penal-eleitoral, cuja característica inerente é a motivação especial do agir (para fins eleitorais); vale informar a exigência de que o dolo se volte nesses casos, de coincidência parcial de tipos penais comuns e eleitorais, fazendo surgir as controvérsias em matéria de competência criminal da Justiça Eleitoral (PIZZOLATTI, 2008).

5.2 TIPIFICAÇÃO DOS CRIMES ELEITORAIS: APURAÇÃO

Recorrendo-se ao art. 85, da Constituição Federal, este dispositivo dá tratamento aos crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República e elenca uma série de atos ilícitos que atentam contra a Constituição Federal, podendo-se destacar o inciso V, que cita a probidade na administração.

Entretanto, no caso de prefeitos, os atentados contra a probidade administrativa são previstos como crime de responsabilidade, quando tipificados em matéria legal disciplinada na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, quando através dessa lei foram definidos quais seriam esses crimes, visando sua regulamentação junto ao processo de julgamento para o Presidente da República, os Ministros de Estado, os Ministros do STF, o Procurador-Geral da República, os Governadores e Secretários dos Estados (DI PIETRO, 2016).

Como mencionado anteriormente, a Constituição Brasileira conferiu aos municípios um maior “status” jurídico, político e administrativo, elevando-os à condição de entes do Estado Federativo brasileiro. Nesse quadro, a responsabilidade dos prefeitos assume novas dimensões. Do ponto de vista da moral pública, abrem-se debates sobre a ética e a defesa dos recursos e dos bens

públicos, desvelando questões como transparência, prestação de contas, corrupção, desvio e desperdício de dinheiro ou do patrimônio público (LÔBO, 2013).

O Decreto-Lei 201/67 trata no art. 1º, dos crimes de responsabilidades dos prefeitos, termo que designa a responsabilidade penal dos Prefeitos por crimes de natureza funcional. Esse primeiro artigo descreve em 23 incisos, atos típicos de diversas objetividades jurídicas, tais como administração pública e finanças públicas, crimes, classificados como próprios do Prefeito ou de seus substitutos. É necessário assim, para a sua ocorrência, o exercício do cargo na sua tipificação (PAZZAGLINI FILHO, 2009).

Em relação aos crimes classificados como próprios do prefeito, Mirabete (2015, p. 604), afirmou que: “Os crimes funcionais próprios são fatos que se constituem em ilícito penal quando o agente é funcionário público, ou seja, quando a função pública é essencial à existência do ilícito”.

Saliente-se que em relação aos crimes funcionais estes podem ser abrangentes de todo o agente público, como os definidos no Código Penal (arts. 312 a 326 com a aplicação do art. 327), ou específicos de determinadas autoridades, como são os crimes de responsabilidade tal como tipificados em leis especiais.

Nesse contexto, infere-se que em relação ao prefeito municipal somente poderá ter incidência nos chamados crimes de responsabilidade expressamente previstos e tipificados no Decreto-Lei nº 201/1967; no entanto, enquanto se tratar de agente público ainda poderá ser responsável pelos crimes funcionais definidos no Código Penal, que não estejam absorvidos pelos crimes de responsabilidade; isto é dos comumente chamados crimes funcionais dos quais não se encontram cogitados pela lei especial.

No que se refere aos Prefeitos, além daqueles compreendidos pelo Decreto-Lei, segundo Lôbo (2003, p. 31), estão previstos os crimes que se seguem.

[...] Desta forma, o Prefeito está sujeito ao cometimentos dos seguintes delitos:

- a) crimes funcionais ou de responsabilidade (art. 1º do Decreto-lei 201);
- b) infrações político-administrativas ou crimes de responsabilidade próprios (art. 4º do Decreto-lei 201);
- c) crimes comuns contra a Administração Pública (arts. 312 a 327 do Código Penal brasileiro);
- d) crimes contra as finanças públicas (arts. 359-A a 359-H do Código Penal brasileiro).

O Decreto-Lei nº 201 de 1967 teve a preocupação de definir os tipos mais danosos à Administração Pública Municipal e de separar as infrações penais (art. 1º), das infrações político-administrativas (art.4º), pois a legislação vigente na época (Leis nºs 211/48; 3.528/59 e 1.079/50), muitas vezes originava interpretações confusas sobre a sua conceituação legal e gerava impunidade dos agentes políticos municipais, visto que as Câmaras de Vereadores não autorizavam o Judiciário a processá-los criminalmente.

Saliente-se, também, que além dos tipos penais descritos, é passível de observação que o Anteprojeto do Código Penal descreve outros crimes funcionais, a exemplo de:

- a) aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura (art. 345, que tem a finalidade de ordenar, autorizar ou executar ato que venha acarretar o aumento das despesas totais com pessoal, compreendido no prazo de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura);
- b) oferta pública ou colocação de títulos no mercado (art. 346, que consiste em ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e de custódia);

- c) omissão de prestação de contas (art. 347, que preza por deixar contas anuais da administração financeira do ente federativo ao órgão competente e deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos, subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título);
- d) empréstimos irregulares (consiste em contrair empréstimo, emitir apólices ou obrigar o ente federativo por títulos de crédito, sem autorização legislativa ou em desacordo com a lei e ainda conceder empréstimo, auxílios ou subvenções sem autorização legislativa ou em desacordo com a lei);
- e) alienação irregular (consiste em alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas públicas sem autorização legislativa, quando exigido por lei);
- f) desrespeito à ordem cronológica dos pagamentos (consiste em antecipar ou inverter indevidamente a ordem cronológica de pagamento a credores públicos, sem vantagem para o erário).

De acordo com Meirelles (2016, p. 792):

Foi a partir desse decreto que os prefeitos passaram a poder ser processados por crimes de responsabilidade, independentemente de autorização da Câmara de Vereadores e do afastamento de suas funções, com um agravo: aplicação de pena acessória que era a perda do cargo juntamente com a da inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública pelo prazo de cinco anos, se condenado à pena principal (art. 1º, § 2º).

Nota-se que o fato do Decreto-Lei 201/67 ainda servir de base para a fundamentação de ilustres Ministros indica que não foi revogado pela Constituição Federal de 1988.

Ainda nos estudos elaborados por Lôbo (2013, p. 93-94), o STF se manifestou a favor da receptividade do decreto, elencando os seguintes argumentos:

- 1) o ordenamento anterior validou a integridade não só dos atos institucionais baixados pelo governo militar, como o acervo normativo produzido por aqueles atos, com base no art. 181, III da EC de 1969 e 173, inciso III, da Carta de 1967. Assim a inconstitucionalidade do Decreto-lei em tela foi elidida com os dispositivos colacionados;
- 2) mesmo versando tipos penais, na sistemática constitucional extinta era possível que decretos leis assim o fizessem;
- 3) os vícios são menos do texto do Decreto-lei em exame do que de sua época. Seria muito, o que na jurídica ordinária teria que ser derrubado, em homenagem à Carta de 1988, se se fizesse por causa da gênese dos textos e não pelo seu conteúdo;
- 4) o STF editou a Súmula 496, que declara: “são válidos, porque salvaguardados pela Disposição Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1967, os decretos-leis expedidos entre 24 de janeiro e 15 de março de 1967.

Os referidos argumentos foram extraídos dos Habeas Corpus 69.850-RS, de 1993 e 70.671-PI, de 1994.

Em sentido contrário, conforme mostrou em seus estudos, Lôbo (Ibidem, p. 94-94), no próprio STF, o ministro Marco Aurélio rejeitou a vigência do Decreto-Lei, a saber:

- 1) o art. 181 da Constituição pretérita só permitiu contornos constitucionais aos atos praticados no chamado regime de exceção e ficou restrito àqueles praticados com respaldos nos Agravos de Instrumentos (Ais). Se se penetrou, com o Decreto-Lei 201/67, no tema que o AI 4 não incluiu dentre os passíveis de disciplina mediante decreto-lei, forçoso é concluir que não se está diante de óbice intransponível colocado pela Súmula 496;
- 2) o decreto-lei configurava espécie normativa infraconstitucional, de competência exclusiva do Presidente da República de incidência materialmente delimitada pelo próprio Texto Federal. O poder de editar decretos-leis sofria limitações materiais explícitas;
- 3) o Presidente da República não podia editar decreto-lei cujo conteúdo normativo veiculasse regras de Direito Penal. Assim fazendo, usurpou o domínio normativo da lei e vulnerou o princípio constitucional da separação dos poderes;

- 4) os dispositivos da CF de 1967 e da EC de 1969 não validam o Decreto-lei atacado, porque o AI 4, em seu art. 9, não autorizou o Presidente da República a baixar decreto-lei em matéria penal.

É de se notar que a Súmula 496 vai contra o princípio anotado no inciso XXXV, do art. 5º, da CF/88 “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, pois modernamente existe questionamento da validade dos decretos expedidos entre 24 de janeiro e 15 de março de 1967 (LÔBO, 2013).

A norma em pauta já nasceu inconstitucional, pois foi lançada em tempos de regime de exceção: a Carta de 1967 recepcionou a matéria dada pelo AI 4 de 1966, mas o conteúdo deste Ato Institucional só admitia normas relacionadas à segurança nacional e questões administrativas e financeiras, logo matéria penal e político-administrativa estavam fora de sua abrangência. Não se pode concluir que houve a tese de recepção tácita (LÔBO, 2013).

Um ponto importante foi a publicação da Lei nº 10.028/2000. Essa lei veio modificar o Decreto-Lei nº 201/67 para se ajustar à novidade daquela época que era a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, incluindo junto aos incisos já existentes do art. 1º, mais oito novas modalidades criminosas, os incisos XVI a XXV.

Sobre essa questão, Lima; Lima (2010, p. 101), afirmaram que:

As regras básicas e fundamentais para esses crimes são: eles são de ação pública e de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, devendo, por isso, ser instaurados por denúncia do Ministério Público, punidos com pena de reclusão de dois a doze anos, os dos itens I e II, e os demais, incluindo os acrescidos, com pena de detenção de três meses a três anos; se ocorrer a condenação definitiva em qualquer dos crimes nomeados de I a XXIII, acarreta a perda do cargo e a inabilitação pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função.

Refere-se ao § 1º, do art. 1º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. É visto que, mesmo com a Constituição Federal de 1988, o

Decreto-Lei nº 201/67 sobreviveu e foi acolhida pela legislação vigente, cabendo apenas modificações para se adaptar às novas demandas que a LC nº 101/2000 trouxe em relação ao controle das finanças públicas.

Com a adição dos novos incisos da Lei nº 10.028/2000, o art. 1º, do Decreto-Lei nº 201/67 se compõe atualmente da seguinte maneira:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio;

II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos;

III - desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas;

IV - empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam;

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

VI - deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos;

VII - Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;

VIII - Contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o Município por títulos de crédito, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

IX - Conceder empréstimo, auxílios ou subvenções sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

X - Alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas municipais, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

XI - Adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei;

XII - Antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário;

XIII - Nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei;

XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;

XV - Deixar de fornecer certidões de atos ou contratos municipais, dentro do prazo estabelecido em lei.

XVI – deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; (Incluído pela Lei 10.028, de 19.10.2000)

XVII – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; (Incluído pela Lei 10.028, de 19.10.2000)

XVIII – deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; (Incluído pela Lei 10.028, de 19.10.2000)

XIX – deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (Incluído pela Lei 10.028, de 19.10.2000)

XX – ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; (Incluído pela Lei 10.028, de 19.10.2000)

XXI – captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; (Incluído pela Lei 10.028, de 19.10.2000)

XXII – ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; (Incluído pela Lei 10.028, de 19.10.2000)

XXIII – realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei. (Incluído pela Lei 10.028, de 19.10.2000)

§1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.

§ 2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

O entendimento acerca dos crimes de responsabilidade fiscal, cometidos pelos prefeitos estão muito mais além, pois que mediante o que dispõe o Decreto-lei 201/67 será o Prefeito processado por qualquer crime de responsabilidade, pelo Judiciário, o que independe de autorização prévia da Câmara e, conseqüentemente, do seu afastamento relacionados as suas funções; todavia,

importante mencionar que a perda do cargo resultará de aplicação de pena acessória juntamente com a da inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública, pelo prazo de cinco anos, se condenado à pena principal, na observância do art. 1º, § 2º.

Sobre essa questão, asseverou o Ministro Celso de Mello que prevalece o magistério doutrinário que busca dar sustentabilidade a legitimidade da persecução instaurada contra o ex-Chefe do Poder Executivo local, por denúncia ajuizada pelo Ministério Público. Essa a lição de Hely Lopes Meirelles (2016), que preleciona no mesmo sentido, em consonância com o posicionamento anteriormente de Paulo Lúcio Nogueira (1996).

Segundo leciona Hely Lopes Meirelles (2016) contra antiga jurisprudência do STF, cujo entendimento do Decreto-lei nº 201/67 não se aplicava quando o Prefeito já não estava no cargo. O Prefeito e seus substitutos respondem por crime de responsabilidade no cargo ou fora dele, qualquer que seja a sua forma de investidura, seja por nomeação, como interventor, ou eleição. Discordar-se, dessa forma, da posição do STF, no passado, em decisões exaradas: RTJ 59/629 e RDA 119/313, tendo em vista serem todos os crimes caracterizados e definidos como crimes de responsabilidade serem dolosos.

É importante lembrar, também, outros, incluídos pela Lei nº 10.028/2000, quais sejam:

- a) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite fixado pelo Senado Federal (art. 1º, inciso XVI);
- b) ordenação ou autorização a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal (art. 1º, inciso XVII);

- c) deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei (art. 1º, inciso XVIII);
- d) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro (art. 1º, inciso XIX);
- e) ordenação ou autorização, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente (art. 1º, inciso XX);
- f) captação de recursos a título de antecipação da receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido (art. 1º, inciso XXI);
- g) realização ou recebimento de transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei (art. 1º, inciso XXII).

Estes tipos inseridos pela Lei nº 10.028/2000, passam uma preocupação pelo legislador na criação de condutas que venham a produzir efeito penal, tendo em vista serem divergentes das melhores noções de administração pública, estando, também, em desacordo com a responsabilidade fiscal, que é atribuída ao prefeito quando de seu exercício de sua função administração, visando à proteção das finanças públicas do Município.

Nesse diapasão, o entendimento, portanto, é de que os crimes eleitorais podem vir a ser classificados como próprios, comumente conhecidos como crimes puros, dos quais são considerados como aqueles que só existe previsão em leis eleitorais e que, só podem ter incidência sobre eleitores e

candidatos na esfera do direito eleitoral. Já em relação aos crimes eleitorais impróprios, comumente chamados pela doutrina como comuns ou acidentais, consistem naqueles que encontram previsão tanto em leis de natureza eleitoral, quanto nas leis comuns, como o CP, do qual, inclusive, pode vir a ser praticados quando da fase do processo eleitoral.

Imperioso se faz informar que, todo crime comum, somente terá seu enquadrado na lei eleitoral na medida em que for praticado, de forma específica, no âmbito eleitoral, conforme estabelece o princípio da especialidade. Assim, é o chamado elemento distintivo dos crimes comuns. Torna-se relevante entender que os crimes cometidos a título de negligência, imprudência ou imperícia, conhecidos como crimes culposos, geralmente, não tem punição no âmbito do direito eleitoral, em face da ausência da figura culposa nessa justiça especializada.

Complementa-se, também, que é aplicada a parte geral do CP no âmbito eleitoral, somente de forma subsidiária.

Nesse diapasão, ao considerar os crimes eleitorais estes são de ação pública incondicionada, mesmos aqueles que forem definidos como de ação pública condicionada ou ainda aqueles compreendidos como a ação penal privada; além disso, considerando o que dispõe o art. 2355, do CE, todos os crimes são considerados como dolosos, não existindo, portanto, crimes culposos, de modo que, só existe admissão da figura da ação penal privada subsidiária da pública, por força do art. 5º, LIX, da CF.

Outrossim, se admite a ação penal privada subsidiária na medida em que forem preenchidos todos os requisitos considerados como legais, conforme assinalou o acórdão do TSE, quando do estabelecimento de que “Ac.-TSE nº 21.295/2003: cabimento de ação penal privada subsidiária no âmbito da Justiça Eleitoral, por tratar-se de garantia constitucional, prevista neste inciso”.

5.3 PENA E PROCESSO PENAL NOS CRIMES ELEITORAIS

São aplicados aos crimes eleitorais penas restritivas de liberdade ou pecuniárias, sendo que se encontra estabelecido no CE limites máximos e mínimos, para ambas as sanções, o que diverge com o que dispõe o CP. Entretanto, quando se tratar de ausência tácita destes limites em que “este Código não indicar o grau mínimo, entende-se que será ele de 15 dias para a pena de detenção e de 01 ano para a de reclusão”, conforme dispõe o art. 284, do CE.

Na existência de sentença condenatória em tempo inferior ao estipulado no referido artigo, torna-se necessário uma adequação à norma jurídica, sob pena de erro material e inexistência da pena. Neste caso é preciso que a pena se harmonize ao disposto no referido artigo.

De forma contrária, é, também, disposto no Código Eleitoral sobre o *quantum* que agrava ou atenua a pena, em seu art. 285, especificando que “quando a lei determina a agravação ou atenuação da pena sem mencionar o quantum, deve o juiz fixá-lo entre 1/5 (um quinto) e 1/3 (um terço), guardados os limites da pena cominada ao crime”.

Considerando o art. 286, do Código Eleitoral, observa a existência de regras consideradas como básicas estipuladas para o cálculo da sanção pecuniária dos crimes eleitorais, em que “a pena de multa consiste no pagamento ao Tesouro Nacional, de uma soma de dinheiro que é fixada em dias-multa. Seu montante é, no mínimo de 1 (um) dia-multa e, no máximo, 300 (trezentos) dias-multa”.

Considerando que o Estado é o sujeito passivo imediato da violação de direito, o instrumento jurídico cabível nesta circunstância é a ação penal pública. O pensamento é firmado no entendimento de que é o Estado a instituição de direito público a sofrer o dano imediato, tendo em vista que em si emanam todas as prerrogativas constitucionais, das quais possibilitam a formação do ambiente eleitoral.

Nesse diapasão, considera-se terminantemente imputável criminalmente aquele que ferir sua autoridade com condutas antijurídicas, delituosas e estranhas aos direitos políticos da sociedade.

Observa-se nesse sentido, a reprovação pelo Código Eleitoral, quando a torna ainda mais severa quando estipula em seu art. 364 a aplicação subsidiária ou suplementar do Código de Processo Penal (CPP) aos prefeitos/parlamentar, quando acatar denúncia que cometem crimes eleitorais, pois a intenção precípua, consiste na preservação do exercício da cidadania, da liberdade de escolha e, sobretudo, precaução de crimes junto as instituições do Estado Democrático de Direito.

Este exercício se inicia pelo oferecimento de denúncia pelo Ministério Público Eleitoral das ações consideradas lesivas ao processo eleitoral, ou por qualquer cidadão (art. 356 do CE) que poderá comunicar ao Juiz da Zona o ilícito eleitoral de forma verbal ou escrita, sendo encaminhada ao Ministério Público, que determinará as diligências necessárias à formação da *sua opinio delicti*.

Oferecida e recebida a denúncia, o acusado será citado para, querendo, contestar em 10 dias, facultado requerer diligências, juntar documentos e rol de testemunhas. Passada a exordial, ou extinguido o prazo in albis, o juiz marcará audiência de instrução para oitiva das testemunhas, determinará, de ofício, ou a requerimento, as diligências importantes. Não há interrogatório. Após, abre vista à acusação e à defesa, cada qual em 05 dias, para oferecimento das alegações finais. Ao final, serão os autos conclusos ao Magistrado, para proferir sentença em 10 dias.

Em geral, as decisões do TSE são irrecuráveis, conforme exposto na Constituição Federal. A exceção apenas àquelas que se mostrarem frontalmente contrárias à Constituição e às denegatórias de Habeas Corpus e Mandado de Segurança (§ 3º, do art. 121, da CF).

Com a edição da Lei nº 9.099/95, os crimes eleitorais passaram a ser julgados com maior celeridade, oralidade, informalidade e economia

processual, conforme disposto no art. 61, que disciplinou como sendo de competência dos Juizados Especiais Criminais a conciliação, o julgamento e a execução das infrações penais de menor potencial ofensivo, assim compreendidas as contravenções penais e os crimes a que a lei cominasse pena máxima não superior a um ano, excetuados os casos em que fosse previsto procedimento especial.

Posteriormente, a Lei nº 10.259/01 faz surgir os Juizados Especiais na Justiça Federal. No parágrafo único do art. 2º, traz um novo conceito para as infrações penais de menor potencial ofensivo: “consideram-se infrações de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a dois anos, ou multa”.

Este novo conceito de infração de menor potencial ofensivo, juntamente com a ausência de legislação mais específica quanto a sua extensão no âmbito estadual, tem suscitado diversos debates.

A indefinição tem feito com que os crimes eleitorais, que somam mais de 60, sejam inscritos como infrações de menor potencial ofensivo, conforme artigo 89 da Lei nº 9.099/95, garantindo a suspensão do processo e culminando quando muito no pagamento de multa e suspensão dos direitos passivos do infrator.

Neste caso, é importante a observância de que os condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, por crimes eleitorais e por tráfico de entorpecentes, permanecerão inelegíveis por três anos após o cumprimento da pena (art. 1º, inciso I, alínea “e”, da LC nº 64/90).

Dentre os crimes eleitorais observados com maior frequência está o descrito no art. 299 do Código Eleitoral que trata da corrupção ativa e passiva. Diferentemente do CP, a corrupção eleitoral é vista sob um único prisma no tocante às partes envolvidas. E, dessa forma, a oferta de qualquer

benefício em troca de voto ou sua solicitação em troca de vantagem é configurada como crime de corrupção eleitoral e passível de reclusão de liberdade e multa pecuniária em igual peso para as partes.

Esse rigor advém das determinadas injustiça ao se considerarem as condições sociais e econômicas da grande maioria da população que em épocas eleitorais vê-se perseguidas com as mais diversas promessas de vantagens por aqueles que eleitos não se sentem compelidos a cumprir tais promessas. Saliente-se que a maior indignação ainda consiste no fato de que a grande maioria dos infratores eleitorais sequer chegam a sofrer qualquer pena de reclusão de liberdade, tendo suas multas convertidas em cestas básicas.

6 CONCLUSÃO

Este trabalho de conclusão analisou, brevemente, a luz do Direito Eleitoral, os crimes praticados por prefeitos, no que tange a competência para julgamento do Tribunal, sendo possível sua compreensão em detrimento da discussão trazida sobre os aspectos básicos do Direito Eleitoral, quanto ao conceito, que permitiu descrever as fontes e suas classificações. O entendimento, assim, foi de como se processa, na jurisprudência brasileira, a organização eleitoral, incluindo a sua capacidade política, em relação ao voto, capacidade ativa, elegibilidade e inelegibilidade, a partir da análise sumaria da norma jurídica eleitoral, das quais compreendem a constituição, leis complementares e ordinárias, e resoluções do TSE.

Compreendeu-se, também, que quando se mostrou as principais bases do Decreto-Lei nº 201/1967, e a alteração do art. 5º, da Lei nº 11.966/2009, que discorre sobre responsabilidade dos prefeitos que, enfatizando as ações penais, a que os prefeitos poderão vim a incidir quando no exercício de seu cargo, das quais constam sanções como forma de controle de seus atos, cujo órgão julgador é o Poder Judiciário. Todavia, de certa forma, ambos, se mostram incompatível o que se chama de fortalecimento das instituições políticas nacionais para com crimes eleitorais, pois os prefeitos quando cometem crimes maculam o exercício e a liberdade de escolha da sociedade quanto aos seus representantes.

Na atualidade, com a promulgação da constituição, o referido Decreto-Lei sofre uma crise de legalidade, pois alguns doutrinadores e até Ministros do STF a consideram inconstitucional, questionando sua aplicabilidade e validade, no atual sistema jurídico brasileiro. No entanto, a ordem interna no STF é aceitá-la como válida, tendo em vista como bem descrito no bojo desta pesquisa, ser recepcionada pela CF/88.

Na realidade, poder-se-ia afirmar que é cabível, então, uma iniciativa do Poder Executivo ou do Legislativo, através de Projeto de Lei, para

levantar um debate político sobre a validade de termos uma lei especial direcionada aos prefeitos, tratando-os diferentemente em relação aos outros agentes políticos.

No tocante a abordagem sobre a jurisdição e competência, quando se enfatizou seus tipos e espécies de competência, considerando o que dispõe a legislação brasileira sobre a fixação da competência no processo penal, face ao lugar de infração – tipos de crime; e a partir do critério de fixação de competência subsidiário, o entendimento foi de que ao considerar o exercício, o Estado, por sua vez, tem o direito de punir as ações as quais são consideradas como desviantes ou lesivas à norma constitucional. Para tanto, no ordenamento jurídico brasileiro, encontra-se o aperfeiçoamento dos instrumentos judiciais que foram anexados ao CE e ao CPP, primando pelo rigor, sendo, assim, compatível com o prejuízo causado pela conduta criminosa.

Neste caso, é possível inferir que na maioria dos tipos penais eleitorais o dano do crime praticado pelo prefeito é extensivo a toda a sociedade e à organização do Estado Democrático de Direito. No cenário brasileiro, se encontra inserido não somente um Estado de Direito, mas, sim, Democrático, do qual deve ser exigido tratamento igual a todos, não podendo subsistir privilégios para àqueles que cometem crimes eleitorais, ainda mais quando se considera a posição de servidores públicos da grande maioria dos infratores.

Entendeu-se que a partir de uma legislação mais rígida seria possível a coibição da prática de novos delitos, sendo pertinente que a população se conscientizasse da importância de denunciar os criminosos eleitorais, o que, por consequência, estaria exercendo sua cidadania com responsabilidade, consolidando o que chamamos de democracia nacional.

Respondendo ao questionamento de quais os princípios e características atribuídos a competência do Tribunal para julgamento dos crimes praticados por prefeitos, entendeu-se que os crimes de responsabilidade praticados por ex-prefeitos durante o mandato, devem ser julgados pela justiça de primeira instância (juízo singular) e não pelos tribunais.

Assim, conclui-se que a reflexão que se propôs neste estudo consiste, em verdade, como um meio bastante conflituoso, tendo em vista a existência de determinadas divergências entre doutrinadores no tocante ao tratamento dispensado da competência para julgamento dos crimes dolosos contra a vida em relação aos crimes eleitorais.

Os crimes de competência do Tribunal consonantes com os crimes eleitorais, a luz da apuração da tipificação dos crimes eleitorais, são passíveis de pena no processo penal, pois que os agentes públicos estão sujeitos a controles dos quais devem ser respeitados a proteção dos interesses comuns à coletividade, pois existem situações nas quais extrapolam os limites do que é legal e moral, praticando atos que os favorecem ou que beneficiam grupos em detrimento do interesse coletivo.

Conclui-se, também, que os crimes de responsabilidade, praticados pelos Gestores, chefes do Poder Executivo Municipal, são considerados como normas de condutas que tipificam infrações legais, do qual serve de parâmetro no controle que deve exercer pelos diversos órgãos governamentais e pelos outros Poderes, principalmente pelo Poder Judiciário, principalmente quando da ocorrência pelo Estado de alguma lesão econômica, financeira, patrimonial ou moral.

Cabe o entendimento e reflexão de que é inerente ao Poder Legislativo e o Judiciário, em conjunto com outros órgãos de apoio, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, o dever de assessoramento, fiscalização e controle dos atos dos prefeitos municipais, principalmente no que se refere à moral e à legalidade, não devendo ser omissa, como já mencionado, a população que deve ter uma postura e exercício fiscalizador contínuo e participativo, porque lhe dado o poder de denunciar as irregularidades administrativas, considerando fatos e provas concretas, da qual se deve utilizar para isso os meios que são disponibilizados por essas Instituições Públicas, ou ainda, por meios menos formais, como a mídia.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2017.
- BRASIL. **Decreto-lei n. 201**, de 27 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, fev. 1967.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1891**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, Out. 1988.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 1988.
- _____. **Principais crimes eleitorais: eleições 2016**. Brasília: TSE, 2016.
- BRUYNE, P. et. al. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.
- CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. Bauru: Edipro, 2016.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 2016.
- CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. LENZA, Pedro (Coord.). **Direito eleitoral esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- DELLORE, Luiz. **Processo Penal**. Super Revisão. Coordenação: Wander Garcia. Indaiatuba: Editora Foco, 2012.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2016.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2013.
- GRECO FILHO, Vicente. **Manual do Processo Penal**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. Tradução de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gullbenkian, 2007.
- LENZA, Pedro. **Direito Eleitoral esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2012.

LIMA, Manuel Messias Pereira; LIMA, Ana Luiza Pereira. **A Responsabilidade Fiscal do Gestor Público e a Responsabilização Criminal**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2010.

LÔBO, Edilene. **Julgamento de Prefeitos e Vereadores**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. et.al. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo Penal**. São Paulo: Atlas, 2015.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **O espírito das leis**. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Curso Completo de Processo Penal**. São Paulo: Saraiva, 1996.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Crimes de Responsabilidade dos Prefeitos**. São Paulo: Atlas, 2009.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral e Democracia: Desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

_____. **Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal - noções gerais**. São Paulo: Atlas, 2010.

PIURES, J.M. **A invenção da lista aberta: o processo de implantação da representação proporcional no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2013.

PIZZOLATTI, Rômulo. **A competência da Justiça Eleitoral**. 2008. Disponível em: http://www.trec.jus.br/site/resenhaeleitoral/edicoesimpresas/integral/arquivo/2012/junho/artigos/a-competencia-dajusticaeleitoral/index2556.html?no_cache=1&cHash=c810e4768741507707b7b1cad854c3f6. Acesso em 15 set. 2017.

PONTES, Thales Tácito. **Preleções de Direito Eleitoral**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do Voto**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2012.

QUEIROZ, Ari Ferreira de. **Direito Eleitoral**. Goiânia: Editora Jurídica IEPC, 2010.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão Democrática e Participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2017.

TAVARES, André Ramos. **Fronteiras da Hermenêutica Constitucional**. São Paulo: Método, 2006.

TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Direito Eleitoral Comparado - Brasil, Estados Unidos, França**. São Paulo: Saraiva, 2009.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Manual de Processo Penal**. São Paulo: Saraiva, 2008.

VARGAS, Alexis Galiás de Souza. **Princípios Constitucionais de Direito Eleitoral**. São Paulo: PUC, 2009.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2016.

ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**: Noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais. Porto Alegre: Ed. Verbo Jurídico, 2010.