

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

### PROJETO DE LEI N. 3.781, de 1997 (Do Senado Federal)

Dispõe sobre a ação de impugnação de mandato eletivo a que se refere o art; 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal, e dá outras providências.

#### **I. RELATÓRIO:**

Cuida-se de projeto de lei de autoria do ilustre Senador ROBERTO REQUIÃO (PMDB-PR), dispondo sobre a ação de impugnação de mandato eletivo, aprovado no Senado Federal e enviado a esta Casa, cabendo à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação o exame da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa, assim como do mérito da proposição, que deve ser apreciada pelo Plenário da Casa.

Como se constata do texto, o artigo 1º propõe prazo máximo (de 150 dias) para julgamento, em primeira e segunda instâncias, contados da propositura, da ação de impugnação de mandato eletivo. Já o artigo 2º estabelece condição para o prosseguimento da ação, na hipótese de ultrapassado o prazo mencionado no artigo 1º, a prévia licença das Casas Legislativas, sendo a Câmara dos Deputados ouvida no caso de impugnação de mandato do Presidente da República ou de Deputado Federal; o Senado, no caso de ser réu um Senador; a Assembléia Legislativa, se impugnado Governador de Estado ou Deputado Estadual; a Câmara Legislativa do Distrito Federal, se seu Governador ou Deputado Distrital for o impugnado; e

a Câmara Municipal, se impugnado o mandato de Vereador dela integrante, ou de Prefeito Municipal.

O projeto não recebeu emendas.

Na legislatura anterior, excelente parecer, da lavra do eminente Deputado JARBAS LIMA (PPB-RS), não apreciado pela Comissão, mas acostado à contracapa dos autos, concluiu pela inconstitucionalidade, *“por afrontar a regra prevista no art. 2º da Carta Magna, ao propor intromissão do Poder Legislativo nas funções do Poder Judiciário, e ainda tendo em vista a inconveniência e inutilidade do projeto que não soluciona a problemática da celeridade processual em ações de impugnação de mandato eletivo, face a omissão de um rito processual adequado”*.

É o relatório.

## **II. VOTO DO RELATOR:**

Recebidos os autos, meu primeiro ímpeto foi o de adotar, até por concordar inteiramente com suas observações, o parecer anteriormente elaborado, pelo ilustre Deputado JARBAS LIMA.

Entretanto, entendi ser esta uma oportunidade a ser aproveitada, no sentido de sanar a omissão legislativa, nesse campo, necessária para emprestar a imprescindível celeridade a essa relevante ação, que contribui decisivamente para aperfeiçoamento das instituições democráticas.

De fato, como tive oportunidade de registrar, em livro no qual comentei as disposições da Lei 9.504/97 (ELEIÇÕES 2000, Editora Brasília Jurídica), antes da existência da ação de impugnação de mandato eletivo pouco se podia fazer no sentido de coibir o abuso de poder econômico, a corrupção e a fraude, uma vez concluído o processo eleitoral:

*“A ineficácia desses mecanismos no sentido de coibir a prática determinou a busca de outros meios. Aliás, já previra o legislador, na Lei 7.664/88 (lei de*

regência das eleições municipais de 1988), a ação de impugnação de mandato eletivo, cabível diante de "*provas conclusivas de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude e transgressões eleitorais*"(art. 24). Essa regra (possivelmente) não comportou aplicação, até porque o legislador não estabeleceu prazo para o exercício do direito de ação, falha realmente imperdoável. Com a promulgação da CR, em 05.10.1988, a ação de impugnação ganharia **status** de remédio processual constitucional, definindo o § 10 do art. 14 da Carta Magna o prazo de quinze dias para o seu ajuizamento, contados da diplomação. Até hoje, porém, não editou o Congresso Nacional a lei referida no texto constitucional, que deverá estabelecer, inclusive, o rito a ser seguido. Essa omissão deu margem a controvérsia entre os doutrinadores,<sup>1</sup> já estando pacificado, contudo, na jurisprudência do TSE, o entendimento de que o rito é o ordinário, do CPC.<sup>2</sup> Esse rito, entretanto, não se aplica à fase recursal, de sorte que o prazo para interposição dos recursos é o comum do CE, previsto no art. 258.<sup>3</sup>

E, mais adiante:

“Por outro lado, para o advogado que acompanha, com vivo interesse, a jurisprudência do TSE, é alentador verificar haver o novo instituto, a **ação de impugnação de mandato eletivo**, permitido fosse

---

<sup>1</sup>Para JOEL JOSÉ CÂNDIDO, deve ser aplicado o rito da ação de impugnação de registro de candidatura, previsto na LC 64/90(DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO, pág. 242). Para TITO COSTA, o rito será o ordinário do Código de Processo Civil(RECURSOS EM MATÉRIA ELEITORAL, pág. 170).

<sup>2</sup>Acórdão 11.520, de 26.9.93, relator Ministro TORQUATO JARDIM(in JTSE, vol. 6, nº 1, págs. 220/234).

<sup>3</sup> Nesse sentido, acórdão 11.917, relator Ministro CARLOS VELLOSO, referindo precedente outro, também de sua relatoria(Acórdão 11.893), in JTSE, vol. 7, n. 1, págs. 213 a 216. Contra: TITO COSTA, Recursos em Matéria Eleitoral, RT, 5ª ed., págs. 189 a 195, arrolando ponderáveis argumentos, inclusive os constantes de votos vencidos dos Juízes RUBENS APROBATTO MACHADO e MÁRCIO DE MORAES, no TRE paulista.

formado um razoável elenco de decisões que, a partir da constatação do abuso do poder econômico, têm proclamado a perda de mandatos, ou, pelo menos, declarado a inelegibilidade dos infratores, se o mandato já houver sido concluído, ou o infrator não tiver sido eleito. Era frustrante verificar, antes, contarem-se talvez nos dedos de uma única mão os casos em que as normas que pretendiam barrar o abuso do poder econômico haviam surtido algum efeito. Além do mencionado caso PAES DE ALMEIDA, de 1965, o mais conhecido ficou sendo o de MÚCIO ATHAYDE, candidato ao Senado pelo Distrito Federal, em 1986.<sup>4</sup> Quer dizer, num espaço de mais de duas décadas, não são conhecidos nem cinco casos.

Após a CR de 1988, e a LC 64/90, já se contam vários precedentes<sup>5</sup>, além dos já mencionados”.

De todos, porém, o mais notável, certamente pelo ineditismo – foi a primeira vez em que cassado um Governador de Estado – e pela exemplaridade que pode representar, foi o caso do Recurso Ordinário 510, do Piauí, relator o Ministro NELSON JOBIM, e julgado na sessão da última 3<sup>a</sup> feira, dia 06 de novembro de 2001.

Verifica-se, no caso, que foram transcorridos três anos, desde o término da eleição de 1998, até que o feito fosse julgado no TSE, e se tornasse efetiva a cassação.

Daí aproveitar esta oportunidade e, sem abusar da condição de relator, mas, digamos, prevalecendo-me dela, apresentar um substitutivo ao projeto, que supra a omissão legislativa, estabelecendo rito próprio para a ação de mandato eletivo, tal como previsto no artigo 14, §§ 10 e 11 da Constituição, e evitando que se dê à referida ação, como vem

---

<sup>4</sup>Acórdão 8.203, de 24.9.86, relator o Ministro SÉRGIO DUTRA,(in BE 422, pág. 547).

<sup>5</sup>Acórdãos 12.030,(JTSE, vol. 3, nº 3, págs. 229 a 254), 12.343(JTSE, vol. 4, nº 4, págs. 37 a 78), relator em ambos o Ministro HUGO GUEIROS; 11.884 (JTSE, vol. 3, nº 3, págs. 18 a 56), relator o Ministro BUENO DE SOUZA; 11.841(JTSE, vol. 6, nº 3, págs. 136 a 211), 9.356 (JTSE, vol. 8, n. 1, págs. 131 a 138) e 12.577(*idem*, págs. 222 a 225), relator, nos três casos, o Ministro TORQUATO JARDIM.

acontecendo até agora, o rito ordinário do Código de Processo Civil, incompatível com a celeridade que deve cercar todos os feitos eleitorais. E, ao mesmo tempo, sanando eivas de inconstitucionalidade e de injuridicidade bem reconhecidas, pelo relator anterior, na proposição original.

Passo, pois, a justificar, ponto por ponto, o substitutivo que, a seguir, apresento à consideração desta Comissão.

Em primeiro lugar, o artigo 1º do substitutivo, ao invés de simplesmente fixar prazo para o julgamento do feito, em primeira e segunda instâncias, como está no projeto, passa a descrever, conforme a Lei Complementar n. 95/98, a finalidade do texto, que é estabelecer o procedimento aplicável à ação de impugnação de mandato eletivo, prevendo, ainda, aplicação subsidiária do Código de Processo Civil.

O artigo 2º, repisando em parte o que se contém no texto constitucional, trata do prazo para a propositura da ação de impugnação de mandato eletivo, bem como dos fundamentos que a autorizam, mas fixa, de logo, pontos que, por não terem sido expressamente previstos no texto constitucional, foram objeto de alguma discussão: a legitimidade para ajuizá-la, e a necessidade de fazer-se acompanhar a inicial com provas documentais, embora a ação deva ser instruída **também** no curso do processo, e não com provas pré-constituídas.

Procurou-se atender, aqui, o posicionamento já pacificado na jurisprudência do TSE, consagrando, no texto da lei, pontos que foram, neste ou naquele julgado, objeto de viva controvérsia. Assim, no tocante à legitimidade, adota-se a mesma solução encontrada nos artigos 3º e 22 da Lei Complementar 64/90, explicitando, tal como previsto nesses dispositivos, a referência à coligação, contra o que foi decidido, por exemplo, pelo TRE-MA que, por maioria de votos e através do acórdão 1.601, relator o Juiz CLÁUDIO SANTANA (BJTRE-MA, n. 1, pág. 19), negou legitimidade ativa **ad causam** à coligação para propor ação de impugnação de mandato eletivo.

Quanto à polêmica sobre o real significado dos termos “*instruída a ação*”, contidos no § 10 do artigo 14 da Constituição,

levou-se em consideração o voto do Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, inserido no Acórdão 12.030, do TSE:

*“Estou em que, à falta de disciplina legal específica, a ação de impugnação de mandato há de submeter-se ao procedimento ordinário, na conformidade do art. 272, CPC, a aplicar-se subsidiariamente ao processo eleitoral não penal. Desse modo, a prova que se impõe seja produzida com a inicial são os documentos disponíveis (CPC, art. 396), sem prejuízo da juntada de documentos novos, nos casos permitidos em lei (CPC, arts. 397 e 399), e de toda a dilação probatória facultada pelo procedimento ordinário, com a utilização de todos os meios lícitos de demonstração de veracidade dos fatos relevantes alegados, a requerimento das partes ou iniciativa do juiz (CPC, art. 130)”*.<sup>6</sup>

Havendo disciplina legal específica, digo eu, creio que razão não há para alterarmos essa segura orientação. A ação deverá ser instruída com os documentos destinados a provar as alegações da inicial, sem prejuízo da juntada de documentos novos, sempre que se destinarem a fazer prova de fatos ocorridos após os articulados, ou a fazer contra-prova àqueles que foram produzidos nos autos. Em respeito, porém, à necessidade de conferir maior celeridade aos feitos eleitorais, exige-se, desde a inicial, a apresentação de rol de testemunhas, facultando-se, porém, ao autor, substituir qualquer delas, mediante requerimento dirigido ao juiz da causa, apresentado até cinco dias antes da audiência.

O artigo 3º cuida da citação do réu, ou réus, posicionando-se desde logo o texto pela existência de litisconsórcio passivo necessário entre os titulares e suplentes de cargos do Poder Executivo, concedendo prazo de quinze (15) dias para a defesa, ou seja, o mesmo concedido para a propositura da ação. Na resposta do réu, terá ele que

---

<sup>6</sup> JTSE, vol. 2, n. 2, pág. 326.

apresentar, também, os documentos que dispuser, e o rol de testemunhas, aplicável à defesa, evidentemente, o mesmo dispositivo que assegura a possibilidade de substituição de testemunhas. Dada a necessidade de impor celeridade ao feito, e a exemplo do que ocorre no procedimento sumário, previsto no Código de Processo Civil, não se admitirá reconvenção, ação declaratória incidental, ou intervenção de terceiro, salvo assistência e recurso de terceiro prejudicado.

O artigo 4º, com inspiração, **mutatis mutandis**, no texto do artigo 401 do Código de Processo Penal, fixa prazo de 40(quarenta) dias, a contar da resposta do réu, para a realização da audiência de instrução e julgamento, prevendo-se, em caso de descumprimento desse prazo, a possibilidade de representação à instância eleitoral imediatamente superior contra o juiz ou tribunal responsável pelo descumprimento, tal como previsto no artigo 97 da Lei 9.504/97.

O artigo 5º trata do cabimento de recursos, definindo, na esteira da jurisprudência do TSE, que: a) o prazo recursal é o comum do Código Eleitoral, ou seja, três (3) dias, conforme o artigo 258 desse Código; b) os recursos que, em regra, não possuem efeito suspensivo(CE, artigo 257), passam a ter esse efeito, até que a questão tenha sido decidida pelo TSE, tal como se dá no tocante ao recurso contra a expedição de diploma(CE, artigo 216); c) não é cabível recurso contra decisão interlocutória, salvo se a parte que o interpor requerer que fique retido para ser apreciado pela instância **ad quem**, como preliminar do julgamento do recurso interposto contra a decisão que põe termo ao processo; d) o recurso interposto da decisão que põe termo ao processo é o ordinário(CE, artigos 265 e 276, item II, letra **a**).

Finalmente, o artigo 6º prevê a vigência da lei em 60(sessenta) dias após a sua publicação, como ocorreu em recentes leis processuais, aplicando-se aos processos em curso.

É o voto.

Sala da Comissão, em

Deputado **JOSÉ ANTONIO ALMEIDA**  
Relator

## **SUBSTITUTIVO**

(Ao Projeto de Lei 3.781, de 1997, do Senado Federal)

Art. 1<sup>o</sup> A ação de impugnação de mandato eletivo, a que se refere o art. 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal, adotará o procedimento previsto na presente lei, sem prejuízo da aplicação subsidiária, quando for o caso, de normas da Lei 5.869, de 11.01.1973(Código de Processo Civil).

Art. 2<sup>o</sup> A ação de impugnação de mandato eletivo será proposta no prazo de quinze dias, contados da diplomação, quando houver prova de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 1<sup>o</sup> São partes legítimas para propor a ação a que se refere o **caput** qualquer candidato, partido político, coligação ou o Ministério Público.

§ 2<sup>o</sup> A inicial, que indicará desde logo o rol de testemunhas, será instruída com os documentos destinados a fazer prova das alegações que contiver, sendo lícito ao autor, porém, a qualquer tempo, juntar documentos novos, quando destinados a fazer prova de fatos ocorridos depois dos articulados, ou para fazer contraprova àqueles que foram produzidos nos autos.

§ 3<sup>o</sup> As testemunhas arroladas na inicial ou na defesa poderão ser substituídas, desde que tal substituição se dê até cinco dias antes da audiência.

Art. 3<sup>o</sup> O réu será citado para, em 15(quinze) dias, contados da juntada do mandado aos autos, apresentar resposta, arrolando testemunhas e juntando os documentos destinados a provar as suas alegações.

§1<sup>o</sup> Serão necessariamente citados para a ação de impugnação de mandato eletivo proposta contra o Presidente da República, contra o Governador de Estado ou do Distrito Federal e contra o Prefeito,

respectivamente, o Vice-Presidente da República, o Vice-Governador e o Vice-Prefeito.

§ 2º Na ação de impugnação de mandato eletivo, não se admitirá reconvenção, ação declaratória incidental, ou intervenção de terceiro, salvo assistência e recurso de terceiro prejudicado.

§ 3º É lícito ao réu, a qualquer tempo, juntar documentos novos, para fazer prova de fatos ocorridos após a apresentação da defesa, ou para fazer contraprova aos constantes dos autos.

Art. 4º A audiência de instrução e julgamento será realizada dentro de 40(quarenta) dias, contados do término do prazo para resposta do réu, com ou sem esta.

Parágrafo único. Em caso de descumprimento do prazo fixado no **caput**, o autor poderá representar ao órgão da Justiça Eleitoral imediatamente superior àquele competente para conhecer da ação que, ouvido o representado em vinte e quatro (24) horas, ordenará a imediata designação da audiência, sob pena de incorrer o representado em desobediência.

Art. 5º Da decisão que põe termo ao processo da ação de impugnação de mandato eletivo, caberá recurso ordinário(Lei 4.737/65, Código Eleitoral, artigos 265 e 276, item II, letra **a**), no prazo de três dias, contados da intimação.

§ 1º Das decisões interlocutórias não haverá recurso, salvo se o recorrente, expressamente, requerer que fique o recurso retido até o julgamento daquele previsto no **caput**, caso em que será apreciado pelo Tribunal como preliminar do recurso principal.

§ 2º Enquanto o Tribunal Superior Eleitoral não decidir o recurso relativo à ação de impugnação de mandato eletivo, ou a própria ação, nos casos de sua competência originária, poderá o impugnado exercer o mandato, em toda a sua plenitude.

Art. 6º Esta lei entra em vigor sessenta (60) dias após a sua publicação, aplicando-se aos processos em curso.

Sala da Comissão, em        de        de

Deputado **JOSÉ ANTONIO ALMEIDA**  
Relator