

BREVES APONTAMENTOS SOBRE A AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO E O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

RODRIGO NÓBREGA FARIAS

2.1 A relevância da ação de impugnação de mandato eletivo na Constituição Federal de 1988

A ação de impugnação de mandato eletivo possui, dentro dos instrumentos jurídico-processuais eleitorais, uma posição destacada e preferencial. A Constituição Federal de 1988 fez expressamente essa diferenciação, não só por se tratar da única ação eleitoral disposta na Carta Magna, como também pelo fato de o legislador constituinte ter expressamente optado por detalhar seus traços fundamentais, como prazo decadencial, sua *causa petendi* e a tramitação em segredo de justiça.

O Ministro Luiz Fux,¹ ao concluir que a AIME possui uma “posição preferencial com relação às demais ações eleitorais”, destaca que a constituinte gravou o instrumento constitucional de “jusfundamentabilidade formal e material”, em primeiro lugar por estar positivada, à semelhança dos demais remédios constitucionais, no título dedicado aos direitos e garantias fundamentais, e, quanto ao viés material, “a importância da AIME salta aos olhos por ser a única ação eleitoral que conta com lastro constitucional para retirar um agente político investido no mandato pelo batismo das urnas, mitigando, por consequência, o cânone da soberania popular”.²

FUX, Luiz. Reunião de processos no direito eleitoral quando veiculem os mesmos fatos: a proeminência constitucional da ação de impugnação de mandato eletivo. In: FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. *Novos paradigmas do direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 306.

² O Ministro Dias Toffoli, no RCED nº 884, abordou o tema com precisão: “o legislador constituinte não apenas previu expressamente a ação cabível para impugnar o diploma nos casos de violação à legitimidade do pleito, como também estabeleceu o prazo para ajuizamento e a tramitação em segredo de justiça. Fica evidente, no meu entender, que o legislador constituinte originário, ao adotar essa postura incomum de fazer previsão expressa da espécie de ação judicial e esmiuçar suas características – prazo, causa de pedir, processamento sob segredo de justiça e punição em hipótese de má-fé – preocupou-se em estabelecer com detalhes o instrumento processual cabível para impugnar o diploma na nova ordem constitucional em razão de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude”.

Entretanto, mesmo diante da indiscutível importância da inserção da AIME na Constituição Federal, como ressalta o Professor Joel José Cândido,³ “não é correto dizer que a ação de impugnação de mandato eletivo foi inovação dos constituintes”.

A origem do instrumento constitucional está na redação original do art. 222 do Código Eleitoral,⁴ na Lei nº 7.493/86 que, em seu art. 23, previu a possibilidade de perda de mandato quando comprovada a utilização do abuso de poder político ou econômico,⁵ bem como na Lei nº 7.664/88, que em seu art. 24 admitia a possibilidade de impugnação do mandato, após a diplomação, instruído com provas conclusivas do abuso de poder econômico, fraude e transgressões eleitorais.⁶

Por essa relevância explícita do legislador constituinte, o tema ação de impugnação de mandato eletivo sempre foi objeto de grandes divergências entre os estudiosos do direito eleitoral, seja no que se refere às suas origens, requisitos constitucionais, legitimidade ativa e passiva, ou mesmo no tocante aos efeitos de suas decisões.

2.2 O rito da ação de impugnação de mandato eletivo diante da vigência do Novo Código de Processo Civil

Indubitavelmente, a mais importante discussão no âmbito deste instrumento constitucional sempre se deu no que se referiu ao rito adotado em sua tramitação, se o rito ordinário previsto no antigo Código de Processo Civil ou o rito previsto em legislação específica. Hoje, com a vigência no Novo Código de Processo Civil estes questionamentos persistem.

A discussão acerca do rito processual aplicável à sua tramitação ocorria por não haver (e não há até hoje) uma regulamentação específica prevista em lei, tendo o Colendo Tribunal Superior Eleitoral,⁷ após discussão acerca do tema, fixado o seu posicionamento, no Acórdão nº 12.286, que teve como relator o Ministro Torquato Jardim, *no sentido da adoção do rito ordinário para a sua tramitação* aplicando o disposto no art. 272 do Código de Processo Civil, com a seguinte ementa:

Pelo prosseguimento da ação de impugnação de mandato eletivo. Ajuizamento de ação de impugnação de mandato eletivo reclama procedimento ordinário e independe de exigência de provas pré-constituídas, aplica-se subsidiariamente, o disposto no art. 272 do Código de Processo Civil.⁸

³ CANDIDO, Joel José. *Direito eleitoral brasileiro*. Bauru: Edipro, 2016. p. 258.

⁴ O Ministro Sepúlveda Pertence, em brilhante artigo sobre o tema, concluiu: “creio que a origem mais remota desses dispositivos legais que iriam desembocar no instituto constitucional da ação de impugnação de mandato eletivo, não de ser buscados nos parágrafos originais do artigo 222 do Código Eleitoral. Ali se previa, com efeito, um verdadeiro processo paralelo ao desenvolvimento do processo eleitoral, declaratório de nulidade de votação ou anulatório de votação” (PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. A ação de impugnação de mandato eletivo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PROCURADORES NACIONAIS, II, 1993. *Anais...* Brasília: Imprensa Nacional, 1993. p. 160).

⁵ “Art. 23. A diplomação não impede a perda de mandato, pela Justiça Eleitoral, em caso de sentença julgada, quando se comprovar que foi objeto por meio de abuso do poder político ou econômico”.

⁶ “Art. 24. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral após a diplomação, instruída a ação com provas conclusivas do abuso de poder econômico, corrupção ou fraude e transgressões eleitorais”.

⁷ FICHTNER, José Antonio. *Impugnação de mandato eletivo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 74.

⁸ Uma boa parte da doutrina eleitoral, como Adriano Soares da Costa, Tito Costa e Emerson Garcia se filiava a essa corrente, no sentido de que enquanto não editada lei regulando a matéria, deveria ser aplicado o procedimento ordinário do CPC (COSTA, Tito. *Recursos em matéria eleitoral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 180;

O antigo pensamento da Colenda Corte Eleitoral, ao fixar o procedimento ordinário para a tramitação da ação de impugnação de mandato eletivo, sob a alegação de que, inexistindo legislação em vigor acerca do procedimento especial a ser adotado, dever-se-ia aplicar subsidiariamente o Código de Processo Civil, era flagrantemente equivocado.

É que, como bem lecionava o Professor Joel J. Cândido,⁹ havendo rito processual viável, dentro do processo eleitoral, qual seja, o previsto na Lei Complementar nº 64/90, para a tramitação da ação de impugnação de registro, não se podia admitir a aplicação do Código de Processo Civil na impugnação de mandato eletivo.

Na realidade, a aplicação do CPC, nesta hipótese, somente poderia ocorrer na omissão da lei complementar ou mesmo ante a comprovada inexistência de qualquer dispositivo legal regendo a matéria.

E foi assim que, no ano de 2004, o Tribunal Superior Eleitoral, através de questão de ordem suscitada pelo Ministro Fernando Neves da Silva, cujo trabalho em favor da efetividade das decisões eleitorais é inestimável, decidiu, através da Resolução nº 21.634,¹⁰ pela adoção do rito constante na Lei Complementar nº 64/90 para a tramitação da ação de impugnação de mandato eletivo, que teve a seguinte ementa:

Questão de Ordem. Ação de impugnação de mandato eletivo. Art. 14, §10, da Constituição Federal. Procedimento. Rito ordinário. Código de Processo Civil. Não-observância. Processo eleitoral. Celeridade. Rito ordinário da Lei Complementar nº 64/90. Registro de candidato. Adoção. Eleições 2004.1. O rito ordinário que deve ser observado na tramitação da ação de impugnação de mandato eletivo, até a sentença, é o da Lei Complementar nº 64/90, não o do Código de Processo Civil, cujas disposições são aplicáveis apenas subsidiariamente. 2. As peculiaridades do processo eleitoral – em especial o prazo certo do mandato – exigem a adoção dos procedimentos céleres próprios do Direito Eleitoral, respeitadas, sempre, as garantias do contraditório e da ampla defesa.

Foi uma decisão histórica da Corte Eleitoral, constatando que havia, dentro da legislação eleitoral, um procedimento plenamente aplicável à ação de impugnação de mandato eletivo, qual seja, o constante da Lei Complementar nº 64/90.

Mas, treze anos após esse avanço jurisprudencial, os obstáculos persistem. A vigência do NCPC e o impacto dessa nova realidade processual exigem que a doutrina eleitoral persista no sentido da busca de interpretações necessárias para conferir efetividade ao instrumento constitucional da ação de impugnação de mandato eletivo.¹¹

Muitos são os doutrinadores que defendem a aplicabilidade do Novo Código de Processo Civil ao processo eleitoral e o fazem usando como fundamento o disposto

GARCIA, Emerson. *Abuso de poder nas eleições*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 204; COSTA, Adriano Soares da. *Teoria da inelegibilidade e o direito processual eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 341).

⁹ CANDIDO, Joel José. *Direito eleitoral brasileiro*. Bauru: Edipro, 2016. p. 265.

¹⁰ TSE. Resolução nº 21.634. DJ, v. I, 9 mar. 2004. p. 122.

¹¹ O Professor Marcelo Abelha Rodrigues ressalta a importância de uma compreensão sistêmica do direito processual eleitoral, ao lecionar: “Enfim, concluindo, para se estudar e compreender o direito processual eleitoral, é preciso que se tenha em mente, de forma muito clara, como funciona o ‘todo’ para se compreender uma ‘parte’. O ‘todo’ é o processo eleitoral, que é formado por uma série de atos jurídicos eleitorais que são realizados numa sequência lógica e cronológica. As técnicas processuais existem para proteger, preventiva ou repressivamente, cada ato jurídico eleitoral (o ato em si mesmo ou seu procedimento), pois ao tutelá-los, o que se pretende é a salvaguarda de todo o processo eleitoral e, portanto, da democracia representativa, que é o meio de o povo exercer o seu poder” (RÓDRIGUES, Marcelo Abelha; JORGE, Flávio Cheim. *Manual de direito eleitoral*. São Paulo: RT, 2014. p. 80).

no art. 15 do NCPC: “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste código lhe serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”.

A Professora Teresa Arruda Alvim Wambier defendendo enfaticamente a aplicabilidade do NCPC, afirma:

o legislador disse menos do que queria. Não se trata somente de aplicar as normas processuais aos processos administrativos quando não houver normas nesses ramos do direito, que resolvam a situação. A aplicação subsidiária ocorre também em situações nas quais não há omissão. Trata-se, como sugere a expressão “subsidiária”, de uma possibilidade de enriquecimento, de leitura de um dispositivo sob outro viés, de extrair-se da norma processual eleitoral, trabalhista ou administrativa um sentido diferente, iluminado pelos princípios fundamentais do processo civil. A aplicação supletiva é que supõe omissão. Aliás, o legislador deixando de lado a preocupação com a própria expressão, precisão da linguagem, serve-se das duas expressões. Não deve ter posto que significam a mesma coisa, se não, não teria usado as duas. Mas como empregou também a mais rica, mais abrangente, deve o intérprete entender que é disso que se trata.¹²

Na verdade, indiscutível que o Novo CPC repercutirá por meio de aplicação subsidiária¹³ para suprir a ausência da norma ou, ainda, supletiva para o fim de complementar a legislação. Porém, e aqui é importante destacar, essa subsidiariedade somente ocorrerá se não houver confronto com normas específicas, nem com os princípios norteadores do sistema eleitoral.

Ao abordarmos os princípios no âmbito do processo eleitoral é importante destacar que este ramo do direito é regido por uma norma basilar, qual seja: a celeridade.

É que os conflitos eleitorais são marcados pela necessidade de sua resolução até uma data-limite, que é a realização das eleições. Assim, todos os atos dentro do processo eleitoral têm de ser rapidamente decididos, sob pena de se tornarem inúteis e ineficazes, em virtude do transcurso das eleições.

Segundo Torquato Jardim,¹⁴ no processo eleitoral “a celeridade decorre dos curtíssimos prazos em que se passam, e têm que ser julgados definitivamente, os conflitos e litígios, para que não ocorra dano irreparável à campanha eleitoral de candidato ou de partido político”.

A celeridade pode ser comprovada, principalmente, no prazo exíguo dos recursos eleitorais, em geral de três dias, na ausência de efeito suspensivo a eles, bem como na simplicidade dos procedimentos eleitorais. Além disso, a Lei das Eleições expressamente abordou que os feitos eleitorais terão, entre o período de registro e até cinco dias após a realização do segundo turno, tramitação prioritária.

¹² WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Primeiros comentários ao Novo Código de Processo Civil*. São Paulo. Thomson Reuters; Revista dos Tribunais, 2015. p. 98.

¹³ Com ressalta André Ramos Tavares, essa aplicação subsidiária do NCPC ao processo eleitoral se trata, na verdade, do processo eleitoral em sentido estrito “identificado com o andamento judicial das chamadas ações eleitorais” (TAVARES, André Ramos. *Princípios constitucionais do processo eleitoral*. In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando. *O direito eleitoral e o Novo Código de Processo Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 26).

¹⁴ JARDIM, Torquato. *Direito eleitoral positivo*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998. p. 151.

Portanto, conforme já enfatizado acima, a celeridade se constitui em um princípio fundamental do processo eleitoral,¹⁵ servindo para dar forma e caráter a ele. É a partir de sua análise que se constatarão os traços peculiares do sistema, sendo certo que todos os demais princípios do direito processual civil devem ser relativizados no âmbito do processo eleitoral, ante a supremacia do princípio da celeridade.

Sobre a mitigação, no processo eleitoral, dos demais princípios processuais civis ante o da celeridade, destacam Luiz Eduardo Peccinin e Paulo Henrique Golambiuk:¹⁶

tal flexibilização dos princípios afeta, além das ações de natureza propriamente eleitoral indicadas, todas aquelas outras demandas reguladas em legislação própria cabíveis no âmbito do Direito Eleitoral... Ou seja, tudo aquilo que detenha natureza civil-eleitoral, quando processado em fase de conhecimento, acaba invariavelmente tendo que mitigar diversos princípios informadores do processo civil lato sensu. Isso não só acaba classificando o Direito Eleitoral como um dos mais (se não o mais) processualmente complexos ramos do conhecimento jurídico pátrio, como acaba por mitigar algumas prerrogativas processuais das partes, afetas ao Direito Processual Civil como um todo.

Feitas essas considerações introdutórias, surge o questionamento, a vigência do NCPC estabeleceu um novo rito para a AIME?

Com todas as vênias às opiniões em contrário, entendo que persiste a aplicabilidade do rito previsto na Lei Complementar nº 64/90 para a tramitação do instrumento constitucional, especificamente o rito previsto para a ação de impugnação de registro de candidatura. Não há, mesmo com a vigência do Novo CPC, nenhum procedimento, ou dispositivo regendo especificamente o instrumento constitucional.

O procedimento tem de se adaptar corretamente às minúcias de cada ramo do processo, observando os princípios que regem a matéria e sempre tendo foco em sua instrumentalidade, para que seja um elo para a atuação eficaz do processo perante um caso concreto.

Sobre o tema, leciona o mestre Cândido Rangel Dinamarco¹⁷ que “o procedimento é o amálgama que funciona como fator de coesão do sistema, cooperando na condução do processo sobre os trilhos dessa conveniente participação do juiz e das partes”, e ressalta que “o procedimento há de aperfeiçoar-se às peculiaridades de cada litígio, mediante aplicação do princípio da adaptabilidade”.

O Tribunal Superior Eleitoral, visando dirimir a matéria, editou, em 10.5.2016, a Resolução nº 23.478, estabelecendo as diretrizes gerais para a aplicação da Lei nº 13.105, de 16.3.2015 – Novo Código de Processo Civil –, no âmbito da Justiça Eleitoral, estabelecendo, no art. 2º, que os procedimentos das ações eleitorais continuarão a ser regidos pelas normas específicas previstas na Lei Eleitoral, *in verbis*:

¹⁵ Além dos exemplos já citados, o legislador deu inúmeros outros exemplos práticos para colocar o princípio da celeridade em um patamar de relevância ímpar no âmbito do processo eleitoral, seja cominando sanção de crime de responsabilidade para os agentes que descumprirem os prazos da Lei das Eleições, seja estipulando prazo para julgamento dos feitos eleitorais.

¹⁶ PECCININ, Luiz Eduardo; GOLAMBIUK, Paulo Henrique. O impacto do contraditório substancial no direito eleitoral à luz do novo código de processo civil. In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando. *O direito eleitoral e o Novo Código de Processo Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 96.

¹⁷ DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 290.

Art. 1º A presente resolução dispõe sobre a aplicabilidade, no âmbito da Justiça Eleitoral, do Novo Código de Processo Civil – Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 –, que entrou em vigor no dia 18 de março de 2016.

Parágrafo único. As disposições contidas nesta resolução não impedem que outras sejam estipuladas a partir da verificação de sua necessidade.

Art. 2º Em razão da especialidade da matéria, as ações, os procedimentos e os recursos eleitorais permanecem regidos pelas normas específicas previstas na legislação eleitoral e nas instruções do Tribunal Superior Eleitoral.

Parágrafo único. A aplicação das regras do Novo Código de Processo Civil tem caráter supletivo e subsidiário em relação aos feitos que tramitam na Justiça Eleitoral, desde que haja compatibilidade sistêmica

Portanto, a exegese do disposto no art. 2º da supracitada resolução é cristalina no sentido da adoção do rito previsto na Lei Complementar nº 64/90 para a tramitação da AIME.

O TSE vem reiterando, mesmo depois da vigência do NCPC, a aplicação do rito da Lei Complementar nº 64/90 à ação de impugnação de mandato eletivo, a exemplo da decisão proferida na AIME nº 761, pela Ministra Maria Thereza de Assis Moura, publicada na *DJe*, de 22.4.2016:

No que refere às duas petições apresentadas pelos autores, não é caso de desentranhá-las dos autos. Uma vez que nenhuma delas trouxe postulação expressa de aditamento ou emenda à inicial e, por outro lado, ambas apresentam narrativa para dar suposto amparo a pedido de juntada de documentos e produção de novas provas, entendo que o momento processual justifica sua manutenção nos autos. A questão de sua imprestabilidade ou não, e da suposta falta de correlação com os fatos narrados na inicial, será aferida quando da decisão final, momento em que será a prova analisada com profundidade sob os aspectos formal e material, certamente aproveitando-se apenas o que servir a um julgamento a se realizar nos estritos limites do pedido. Por ora, entendo que o momento processual, à luz do devido processo legal, recomenda que se garanta o direito à produção da prova (cujo conteúdo ainda não é suficientemente conhecido para ser fundamentada mente desprezado) e não seu cerceamento. *Isto porque o procedimento aplicado à AIME admite diligências até mesmo de ofício, conforme se verifica pelo teor do art. 5º. §29 da LC n. 64/90. a exigir a ampla garantia da produção da prova, tudo a verificar a ocorrência de circunstâncias ou fatos que preservem o interesse público de lisura eleitoral.* (Grifos nossos)

Esse também foi o entendimento do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, no Agravo Regimental nº 451, Acórdão nº 149/2016, relatado pelo Desembargador Alceu José Cicco, *in verbis*:

AGRAVO INTERNO – AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO – RETRATAÇÃO DE PEDIDO DE DESISTÊNCIA ANTES DA HOMOLOGAÇÃO – PRODUÇÃO DE PROVAS INDICADAS NA INICIAL – POSSIBILIDADE – RITO DO ART. 3º E SEQUINTE DA LC N.º 64/90 – DESPROVIMENTO DO AGRAVO – MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. Apesar de não haver primor técnico nem linguístico em seu requerimento, o impugnante apenas expressou seu conformismo com a decisão proferida no agravo regimental, manifestando seu desejo, ao contrário do que interpretado, de que a ação tivesse continuidade, com renúncia ao direito de recorrer da decisão desta Corte que lhe fora parcialmente desfavorável. Assim, com essa interpretação, deve ser dado prosseguimento ao feito. Ainda que se tratasse de pedido de desistência da ação, perfeitamente possível a retratação, antes da homologação pelo juízo, conforme precedentes. De acordo com a

Resolução TSE n.º 21.634/2004, aplica-se à Ação de Impugnação de Mandato Eletivo o rito previsto na Lei Complementar n.º 64/90 para a Ação de Impugnação de Registro de Candidaturas – AIRC (procedimento previsto no art. 3º e seguintes, e não no art. 22 da LC n.º 64/90), até a sentença, observando-se subsidiariamente, e no que couber, o Código de Processo Civil. Assim, o rito previsto para as AIMES é o rito ordinário do art. 3º da LC n.º 64/90, e não o sumaríssimo do art. 22.¹⁸ (Grifos nossos)

Dessa forma, comungo do entendimento de que persiste a aplicação à ação de impugnação de mandato eletivo, do rito previsto na Lei Complementar n.º 64/90, tramitação que observa as peculiaridades e princípios que regem o processo eleitoral.

2.3 O NCPC e a produção de prova no âmbito da ação de impugnação de mandato eletivo

A ação de impugnação – contendo a qualificação das partes, o juiz ou tribunal a quem deverá ser dirigida, o pedido, com seus fundamentos e fatos – deve ser proposta no prazo decadencial de 15 dias, sendo subscrita por advogado devidamente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, e instruída com início de prova das irregularidades, arrolando as testemunhas que serão inquiridas, no máximo de 6 (seis), consoante determina o §3º do art. 3º da LC n.º 64/90.¹⁹

No que se refere às provas, a Constituição Federal, em seu art. 14, §10, estabeleceu que a ação de impugnação de mandato eletivo fosse instruída com prova do abuso de poder econômico, fraude ou corrupção, o que ocasionou, no início, dúvidas acerca da extensão da prova que deveria instruir a ação impugnatória; tendo sido defendido, por bastante tempo, no âmbito do direito eleitoral brasileiro, que a ação deveria ser proposta com prova pré-constituída do abuso do poder econômico, fraude, ou corrupção.

Porém, tratava-se de posicionamento equivocado, posto que a Constituição Federal em nenhum momento impôs que a inicial fosse acompanhada de toda a prova dos atos ilícitos, não se admitindo tal interpretação.

Assim, a prova pode e deve ser produzida na instrução processual, não havendo a necessidade de que toda a sua apresentação seja feita junto à petição inicial.

O Novo Código de Processo Civil, em matéria de prova, apresentou algumas inovações, entre as quais podemos citar: permissão da inversão da ordem da apresentação das provas e em alguns casos, até mesmo o ônus da prova; flexibilização da vontade das partes que poderão realizar convenções processuais; possibilidade de utilização de provas produzidas em outros processos, surgindo o questionamento acerca da aplicação ou não desses dispositivos ao rito da AIME.

Em primeiro lugar, comungo do entendimento de que é inaplicável a regra da distribuição dinâmica do ônus da prova prevista no art. 373, §1º do NCPC,²⁰ que consiste

¹⁸ TRE/RN. Agravo Regimental n.º 451/RN, Acórdão n.º 149/2016. Rel. Des. Alceu José Cicco. *DJe*, p. 2-3, 6 jul. 2016.

¹⁹ “Art. 3º Caberá a qualquer candidato, a partido político, coligação ou ao Ministério Público no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do pedido de registro do candidato, impugná-lo em petição fundamentada. [...] §3º O impugnante especificará, desde logo, os meios de prova com que pretende demonstrar a veracidade do alegado, arrolando testemunhas, se for o caso, no máximo de 06 (seis)”.

²⁰ “Art. 373. O ônus da prova incumbe: I – ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito; II – ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor. §1º Nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o

na flexibilização do encargo probatório a quem tenha melhores condições de provar, posto que na ação de impugnação o litígio versa sobre direitos indisponíveis e envolve diretamente o interesse público.²¹

Segundo o Mestre José Frederico Marques,²² o interesse público resta evidenciado quando a “natureza da lide em causa em que a aplicação do direito objetivo não pode ficar circunscritas às questões levantadas pelos litigantes, mas, ao contrário, deve alcançar valores mais relevantes que tenham primado na resolução processual do litígio”.

Ora, inexistente dúvida de que a matéria versada na ação de impugnação de mandato eletivo envolve o interesse de toda a sociedade, na medida em que relata fatos que põem em risco a própria legitimidade de sua representação.

Ao autor da demanda cabe o ônus de provar os fatos constitutivos de sua pretensão,²³ juntando à inicial as provas existentes à época de sua propositura, indicando, desde logo, a natureza das demais provas a serem produzidas, para comprovar o fato constitutivo do seu direito, sendo, também, incabível a inversão do ônus da prova, pelas mesmas razões expostas no parágrafo anterior, bem como por estarmos diante de um direito sancionador, vigendo o princípio da presunção de inocência.²⁴

O Novo Código de Processo Civil buscou privilegiar a autocomposição e incorporar ao sistema processual o princípio da autonomia da vontade e o empoderamento das partes. Para tanto, estabeleceu expressamente em seu art. 6º²⁵ a colaboração como princípio,²⁶ buscando estimular, aos litigantes, a busca por uma justa e efetiva solução.

encargo nos termos do caput ou à maior facilidade de obtenção de prova do fato contrário, poderá o juiz atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído”.

²¹ O Professor Paulo Henrique dos Santos Lucon possui entendimento diverso, ao afirmar que “a técnica de dinamização do ônus probatório tem por fim último contribuir para que a formação do convencimento judicial se dê com base em um maior número de elementos possíveis e é passível de aplicação ao direito eleitoral” (LUCON, Paulo Henrique dos Santos. “Compra de votos”, direito sancionador e ônus da prova. In: DIDIER JR., Fredie; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe (Coord.). *Repercussões do novo CPC – Direito eleitoral*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 223).

²² MARQUES, José Frederico. *Manual de direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 201.

²³ O Professor Dyogo Crosara ressalta a aplicação da regra do CPC referente ao ônus da prova no processo eleitoral ao destacar “inúmeros são os julgados que aplicam ao processo eleitoral a regra do ônus probatório previsto pelo art. 333 do CPC de 1973, como se vê pelos recentes posicionamentos do Tribunal Superior eleitoral, nos Recursos Especiais Eleitorais n. 29.433, de Porto Murtinho/MS, e n. 958.152.967, originário de Quiterianópolis” (CROSARA, Dyogo. A dinamização do ônus da prova no direito eleitoral. In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando. *O direito eleitoral e o Novo Código de Processo Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 299).

²⁴ O Professor Adriano Meireles Borba tem entendimento diverso, ao afirmar: “quanto à inversão do ônus da prova, a inovação vem positivar práticas já adotadas pelos Tribunais, que já a aplicavam no processo civil com base no direito consumerista. Não obstante, muito salutar sua instituição para o processo civil e por decorrência, ao processo eleitoral: não há mais dúvidas que o juiz pode modular o ônus de provar fatos importantes à solução da lide sem se tornar refém, na busca pela verdade, do ônus inicialmente imposto às partes” (BORBA, Adriano Meireles. O novo CPC e o Direito Eleitoral: Impacto, prazos e provas no processo eleitoral. In: DIDIER JR., Fredie; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe (Coord.). *Repercussões do novo CPC – Direito eleitoral*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 28).

²⁵ “Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”.

²⁶ Para o Professor Cássio Scarpinella o dever de colaboração “deve ser entendido como diálogo, no sentido de troca de informações, de municiar o magistrado com todas as informações possíveis e necessárias para melhor decidir” (BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 146).

Conferiu, ainda, em seu art. 190,²⁷ a possibilidade de as partes celebrarem negócios jurídicos processuais, com intenção de produzir efeitos processuais antes e durante o processo, ou depois de encerrado o processo.

Entretanto, tais inovações não são aplicáveis ao instrumento constitucional objeto deste artigo, tendo em vista que a ação de impugnação envolve direitos indisponíveis, não tendo os seus autores qualquer poder de disposição sobre aqueles, que nascem, desenvolvem-se e extinguem-se independentemente de suas vontades.

O objeto da impugnação de mandato eletivo refere-se a direitos intransmissíveis, irrenunciáveis e que não admitem qualquer transação, posto que, nesta hipótese, os princípios de ordem pública prevalecem à vontade das partes.

O Professor Adriano Soares da Costa²⁸ aborda o tema com precisão:

se há algo que não se deve esperar entre partidos políticos e candidatos em disputas eleitorais é colaboração. Não o há. Então, as hipóteses de negócios jurídicos pré-processuais são apenas teoricamente possíveis mas inexistentes ou impensáveis na prática das disputas públicas... se nessas ações não houver interesse das partes em continuarem no processo, cabe ao Ministério Público Eleitoral dar sequência ao processo, salvo se houver entendimento de que a ação proposta seja temerária.

Portanto, inaplicável a colaboração entre as partes ou mesmo os negócios jurídicos pré-processuais no rito da AIME.

A instrução processual, na ação de impugnação, objetiva que a produção da prova comprove a ocorrência ou não do abuso de poder econômico, fraude, ou corrupção, utilizando-se, para tanto, de todos os meios de provas admitidos em direito.

Na minha visão, o NCPC trouxe uma inovação que pode ser extremamente útil ao processo eleitoral, ao prever em seu art. 384²⁹ a ata notarial, como meio de prova para comprovar a existência ou modo de existir acerca de um fato, constituindo-se em um instrumento de celeridade para a constituição das provas nas ações eleitorais, ressaltando, porém, a necessidade da observância do contraditório.

A instituição da ata notarial como prova típica trouxe um grande acréscimo para o direito, pois resguardará a prova processual, com presunção *juris tantum* e ainda dotada de fé pública.

Trata-se de uma prova com todos os contornos aplicáveis ao processo eleitoral, sendo apta a atestar a prática de fatos com influência no processo eleitoral, inclusive para atestar a veracidade e integridade de fatos veiculados na internet.

Da mesma forma, o disposto nos arts. 439 a 441 do NCPC,³⁰ referente a documentos eletrônicos, possui total sintonia com o rito da ação de impugnação de mandato eletivo.

²⁷ "Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes, plenamente capazes, estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo".

²⁸ COSTA, Adriano Soares da. Brevíssimas notas sobre os negócios jurídicos processuais eleitorais. In: DIDIER JR., Fredie; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe (Coord.). *Repercussões do novo CPC – Direito eleitoral*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 35.

²⁹ "Art. 384. A existência e o modo de existir de algum fato podem ser atestados ou documentados, a requerimento do interessado, mediante ata lavrada por tabelião. Parágrafo único. Dados representados por imagem ou som gravados em arquivos eletrônicos poderão constar da ata notarial".

³⁰ "Art. 439. A utilização de documentos eletrônicos no processo convencional dependerá de sua conversão à forma impressa e da verificação de sua autenticidade, na forma da lei. Art. 440. O juiz apreciará o valor probante

Até pela dinâmica do direito eleitoral, com suas contínuas mudanças e necessidade de aprimoramento dos instrumentos de controle, os documentos eletrônicos tornam-se um meio de prova extremamente eficiente.

Por outro lado, comungo do entendimento da aplicabilidade do disposto no art. 372 do NCPC,³¹ que estabelece a possibilidade de uso de prova emprestada, desde que seja observado o princípio do contraditório.

Somente a título de ilustração, é de se destacar que a prova produzida no âmbito da ação de investigação judicial eleitoral pode e deve ser emprestada à ação impugnatória, fazendo-se mister tão somente que tais documentos sejam submetidos ao crivo do contraditório.

Registre-se, que, no âmbito da AIME, deve se observar rigorosamente o disposto nos arts. 9º e 10 do NCPC,³² isto é, não deve ser proferida decisão sem a oitiva da parte contrária, nem sem que os argumentos dos quais a parte contrária não tenha tido conhecimento.³³ Essa é a orientação emanada do Tribunal Superior Eleitoral em sua Resolução nº 23.478.³⁴

A busca pelo contraditório, mesmo em matéria de ordem pública, busca a garantia da não surpresa. O magistrado tem o dever de realizar o debate sobre todas as questões suscitadas. É o que a Professora Teresa Arruda Alvim Wambier denomina “contraditório em sua versão contemporânea”, ao lecionar:

o contraditório em sua versão contemporânea abrange a necessidade de que as partes sejam ouvidas mesmo quando o juiz pretende resolver a matéria sobre a qual pode se manifestar de ofício e também a necessidade de que as atividades das partes em contrário sejam levada em conta pelo juiz, ao decidir.³⁵

No que se refere à apreciação das provas na AIME, importante observar o disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 64/90, que dispõe “O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados

do documento eletrônico não convertido, assegurado às partes o acesso ao seu teor. Art. 441. Serão admitidos documentos eletrônicos produzidos e conservados com a observância da legislação específica”.

³¹ “Art. 372. O juiz poderá admitir a utilização da prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório”.

³² “Art. 9º Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida. Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica: I – à tutela provisória de urgência; II – às hipóteses de tutela da evidência previstas no art. 311, incisos II e III; III – à decisão prevista no art. 701. Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício”.

³³ Sobre o destaque do NCPC para o contraditório, enfatiza o Professor Flávio Yarshell, “um dos pilares do novo Código está na ênfase que deu para o contraditório. Isso é bem ilustrado pelas disposições contidas nos artigos 9º e 10 que, conforme já tivemos oportunidade de observar, explicitaram o conteúdo do princípio... Isso vem a calhar o propósito da prova emprestada, que passou a ser objeto de texto expresso (art. 372), com a ressalva de que seja observado o contraditório” (YARSHELL, Flávio Luiz. Breves anotações sobre prova no processo eleitoral à luz do novo Código de Processo Civil. In: DIDIER JR., Fredie; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe (Coord.). *Repercussões do novo CPC – Direito eleitoral*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 128).

³⁴ “Art. 3º Aplicam-se aos processos eleitorais o contido nos arts. 9º e 10 do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015)”.

³⁵ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Primeiros comentários ao Novo Código de Processo Civil*. São Paulo. Thomson Reuters; Revista dos Tribunais, 2015. p. 65.

ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral”, compatibilizando-o com nosso sistema processual.

Com efeito, os fatos, indícios e presunções podem, a teor do disposto no mencionado artigo, ser utilizados pelo Tribunal, mesmo sem terem sido alegados pelas partes, em igualdade com a prova anteriormente produzida, desde que sejam submetidas ao crivo do princípio do contraditório e devidamente fundamentadas, sob pena de nulidade do processo, em virtude do cerceamento do direito de defesa.

A aplicação do art. 23 da Lei Complementar nº 64/90 em nenhum momento se conflita com o NCPC, na medida em que se exige a observância do contraditório, com a garantia da não surpresa para as partes.

No processo moderno, o juiz deixou de possuir a figura de mero expectador da lide, possuindo poderes para bem instruir a causa, na busca da verdade real, sendo bastante elogiável a inovação trazida no corpo da lei das inelegibilidades.

Adriano Soares da Costa³⁶ é preciso, ao lecionar sobre o tema:

se ao juiz é dado fundar sua decisão em fatos não alegados pelas partes, caberá a elas o direito ao contraditório, ou seja, ao conhecimento prévio dos fatos apurados contra qualquer delas, para que possa ser exercido o seu direito de defesa plenamente. Não poderia o Juiz, após as alegações finais, sem que em nenhum momento determinado fato fosse agitado no processo, se valer dele para, sem que a parte prejudicada pudesse falar e deduzir prova em contrário, julgar o processo, decretando a inelegibilidade. Isso seria um rematado absurdo, a ferir a consciência jurídica de nosso País. Assim, adotando o legislador o princípio inquisitório extremado, deve-se compatibilizá-lo com a CF/88, de modo que o juiz, limitado pelo pedido da causa, possa ir em buas de fatos e provas outras, nada obstante com o direito assegurando às partes de acesso à prova produzida pelo Juiz, antes que ele profira qualquer julgamento.

Portanto, a exegese do art. 23 da Lei Complementar nº 64/90 permite que o magistrado forme seu convencimento com fatos que não foram alegados pelas partes, desde que submetidos ao contraditório.

2.4 O NCPC e a contagem do prazo recursal na ação de impugnação de mandato eletivo

No processo eleitoral, assim como nos demais ramos do direito processual, as decisões podem, em regra, ser atacadas por meio dos recursos.

Porém, a análise dos recursos na ação de impugnação de mandato eletivo implica a necessidade de estudo das principais características do processo eleitoral, que o distinguem do processo civil e penal, tais como a celeridade dos seus atos, a informalidade e o elevado interesse público em relação à matéria envolvida.

O Professor Fávila Ribeiro,³⁷ a propósito, sobre o tema, leciona que “as modalidades recursais vigentes não guardam absoluta fidelidade às características vigentes na

³⁶ COSTA, Adriano Soares da. *Teoria da inelegibilidade e o direito processual eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 338.

³⁷ RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 543.

sistemática processual civil, para que melhor se possam ajustar às peculiaridades do contencioso eleitoral”.

Os litígios envolvendo o direito eleitoral, além de indiscutível importância democrática, possuem relevante interesse público, na medida em que quase sempre envolvem o combate ao abuso de poder econômico, fraude ou corrupção no processo eleitoral, justificando a excessiva busca pela verdade real e a necessidade de fundamentação clara e inequívoca de suas decisões.

Dessa forma, somente após a observância destas peculiaridades do processo eleitoral é que podemos compreender o real alcance da matéria recursal em sede de ação de impugnação de mandato eletivo.

Um primeiro questionamento surge acerca do prazo para interposição de recursos em AIME, sendo certo que, em sede de ação impugnatória de mandato eletivo, os recursos deverão ser interpostos no prazo de 3 (três) dias, não se aplicando, portanto, o disposto no art. 1003, §5º, do NCPC.³⁸

Com efeito, mesmo quando adotava o procedimento ordinário para a tramitação da ação impugnatória, o Colendo Tribunal Superior Eleitoral admitia a coexistência do Código de Processo Civil e do Código Eleitoral, para fins recursais, aplicando a regra constante no art. 258 do Código.³⁹

Tal posicionamento foi adotado em diversos julgados do TSE, a exemplo do Acórdão nº 15.163, relatado pelo Ministro Eduardo Ribeiro:⁴⁰

Ação de impugnação de mandato. Recursos. Prazo. A aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, com a adoção do procedimento ordinário nele previsto, não afasta a incidência do disposto no art. 258 do Código Eleitoral. O prazo para a interposição de recursos será de três dias.

Os professores Paulo Henrique dos Santos Lucon e José Marcelo Menezes Vigilar destacam que “O Código Eleitoral possui sistema próprio a respeito dos prazos, sem prejuízo da aplicação subsidiária do Código de processo Civil na hipótese de eventuais lacunas. Como se sabe, sempre que há fixação de prazo especial, este deve ser observado”.⁴¹

Se a lei eleitoral não fixou prazo específico para a interposição de recurso na ação impugnatória, irretocável o entendimento que fixa em três dias o prazo para a sua interposição.

Mas a grande discussão no tocante aos prazos na AIME se refere à aplicabilidade ou não do disposto no art. 219 do Novo Código de Processo Civil, que estabelece que, “na contagem de prazos em dias, estabelecidos por lei ou pelo juiz, computar-se-á somente os dias úteis”.

³⁸ “Art. 1003. O prazo para interposição do recurso conta-se da data em que os advogados, da sociedade de advogados, a advocacia pública, a defensoria pública ou o Ministério Público são intimados da decisão. Parágrafo quinto. Excetuados os embargos de declaração, o prazo para interpor os recursos e para responder-lhes é de quinze dias”.

³⁹ “Art. 258. Sempre que a lei não fixar prazo especial, o recurso deverá ser interposto em três dias da publicação do ato, resolução ou despacho”.

⁴⁰ FICHTNER, José Antonio. *Impugnação de mandato eletivo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 158.

⁴¹ LUCON, Paulo Henrique dos Santos; VIGILAR, José Marcelo Menezes. *Código Eleitoral interpretado*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 320.

O Tribunal Superior Eleitoral, através da já citada Resolução nº 23.478, definiu a aplicação do NCPC no que se refere aos prazos eleitorais nos arts. 7º ao 10, in verbis:

DOS PRAZOS

Art. 7º O disposto no art. 219 do Novo Código de Processo Civil não se aplica aos feitos eleitorais.

§1º Os prazos processuais, durante o período definido no calendário eleitoral, serão computados na forma do art. 16 da Lei Complementar nº 64, de 1990, não se suspendendo nos fins de semana ou feriados.

§2º Os prazos processuais, fora do período definido no calendário eleitoral, serão computados na forma do art. 224 do Novo Código de Processo Civil.

§3º Sempre que a lei eleitoral não fixar prazo especial, o recurso deverá ser interposto no prazo de 3 (três) dias, a teor do art. 258 do Código Eleitoral, não se aplicando os prazos previstos no Novo Código de Processo Civil.

Art. 8º O prazo de 30 (trinta) dias de que trata o art. 178 do Novo Código de Processo Civil não se aplica na Justiça Eleitoral.

Art. 9º Durante o período previsto no calendário eleitoral (Lei Complementar nº 64/1990) não se aplica o prazo previsto no art. 234, §2º, do Novo Código de Processo Civil (três dias), podendo a autoridade judiciária determinar a imediata busca e apreensão dos autos se, intimado, o advogado não os devolver.

Art. 10. A suspensão dos prazos processuais entre os dias 20 de dezembro e 20 de janeiro de que trata o art. 220 do Novo Código de Processo Civil aplica-se no âmbito dos cartórios eleitorais e dos tribunais regionais eleitorais

O Professor Luis Cláudio Alves Pereira defendia que seria possível a contagem dos prazos em dias úteis, ao afirmar:

contudo, passado o chamado período das eleições, (que no ano de 2016 compreende os dias 15/08/16 a 16/12/2016) não há óbice para a aplicação da norma do arrigo 219 do NCPC⁴² ao processo eleitoral e, por consequência, para interposição de recursos perante a justiça eleitoral computando-se apenas os dias úteis na contagem dos prazos.⁴³

Porém, respeitando as opiniões divergentes, entendo que o prazo para a interposição do recurso é próprio, contínuo e fatal, e, sendo ultrapassado, há a perda do direito de recorrer, tendo em vista que, no direito eleitoral, os prazos para a interposição de recursos são preclusivos, salvo em matéria constitucional, sendo inaplicável, portanto, na AIME, o disposto no art. 219 do NCPC.

É o que dispõe o art. 16 da Lei Complementar nº 64/90:

os prazos a que se refere o art. 3º e seguintes desta lei complementar são peremptórios e contínuos e correm em secretaria ou cartório, e a partir da data de encerramento do prazo para registro de candidatos, não se suspendem aos sábados, domingos e feriados.

A velocidade em que se movimentam os atos eleitorais justifica tal aplicação, exigindo dos aplicadores do direito uma maior atenção, para que possam recorrer tempestivamente.

⁴² "Art. 219. Na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, computar-se-ão somente os dias úteis".

⁴³ PEREIRA, Luis Cláudio Alves; SANTANA, Alexandre Ávalo. Prazos recursais e o novo CPC. In: DIDIER JR., Fredie; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe (Coord.). *Repercussões do novo CPC – Direito eleitoral*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 59.

O TSE⁴⁴ orienta no sentido de que deve ser aplicado, na contagem dos prazos, o disposto no art. 224 do NCPC,⁴⁵ quando fora do período definido no calendário eleitoral,⁴⁶ mas de forma expressa afasta a aplicação do art. 219 do NCPC.

Por outro lado, entendendo plenamente aplicável ao rito da AIME o disposto no art. 220 do NCPC,⁴⁷ matéria que, mesmo antes da vigência do Novo Código de Processo Civil, já havia sido enfrentada pelo Tribunal Superior Eleitoral no Ac. nº 11.663-A, relatado pelo Ministro Marco Aurélio Mello.⁴⁸

Esse foi, na verdade, o entendimento do TSE, quando da edição da Resolução nº 23.478 em seu art. 10, que dispõe:

Art. 10. A suspensão dos prazos processuais entre os dias 20 de dezembro e 20 de janeiro de que trata o art. 220 do Novo Código de Processo Civil aplica-se no âmbito dos cartórios eleitorais e dos tribunais regionais eleitorais.

Por outro lado, no que se refere ao microsistema de julgamento de casos repetitivos introduzido pelo Novo CPC, sistemática prevista nos arts. 1036 a 1042 do NCPC,⁴⁹ que busca resolver de modo célere os temas reiterados em processos diferentes, a fim de permitir um julgamento igual para os casos similares, conferindo celeridade na resolução de casos análogos,⁵⁰ entendo que é inaplicável no âmbito da AIME, por

⁴⁴ Os professores Delmiro Neto e Maria Stephany dos Santos alertam para a possível incoerência no posicionamento do TSE acerca da contagem dos prazos recursais, posto que mantém a contagem do prazo na forma do CPC de 1973, mas veda a aplicação do NCPC, *in verbis*: “Nessa toada, primeiro revoga-se instrumento normativo que regulava a contagem de prazos em dias corridos (CPC/73), depois publica resolução (TSE) que veda a aplicação do art. 219, em dias úteis; mas ao se apreciar o recurso que observou o instrumento normativo válido e vigente (CPC/15) invoca-se a ‘incompatibilidade com os princípios informadores do Direito Processual Eleitoral, especialmente o da celeridade’. Instaura-se, então, no processo eleitoral, a aplicação costumeira da contagem dos prazos eleitorais (período pós-eleições). Portanto, frise-se, não há uma única explicação cognoscível para a manutenção da contagem nos moldes do CPC/73 e a não aplicação do art. 219 do CPC/15. Assim, manter a contagem de prazos sem instrumento normativo, hodiernamente, é recalcitrante e configura um retrocesso diante deste vácuo normativo. Muito se tenciona, no campo eleitoral, sobre a imprescindibilidade de findar todos os feitos antes do início de outra eleição. Contudo, a prática nos mostra que esse tipo de utopia é intangível, inviável: não há como extinguir todos os feitos eleitorais antes do início do outro pleito eleitoral” (CAMPOS NETO, Delmiro Dantas; SANTOS, Maria Stephany. Da anomia jurídica na contagem dos prazos processuais no direito eleitoral. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, jan./jun. 2017).

⁴⁵ “Art. 224. Salvo disposição em contrário, os prazos serão contados excluindo o dia do começo e incluindo o dia do vencimento. §1º Os dias do começo e do vencimento do prazo serão protraídos para o primeiro dia útil seguinte, se coincidirem com dia em que o expediente forense for encerrado antes ou iniciado depois da hora normal ou houver indisponibilidade da comunicação eletrônica. §2º Considera-se como data de publicação o primeiro dia útil seguinte ao da disponibilização da informação no Diário da Justiça eletrônico. §3º A contagem do prazo terá início no primeiro dia útil que seguir ao da publicação”.

⁴⁶ Impende explicar que o termo inicial do prazo para o ajuizamento da ação de impugnação ao mandato eletivo não obedece ao disposto no art. 224, §1º, do CPC/20151, uma vez que se trata de prazo decadencial, que não admite interrupção ou suspensão

⁴⁷ “Art. 220. Suspense-se o curso do prazo processual nos dias compreendidos entre 20 de dezembro e 20 de janeiro, inclusive”.

⁴⁸ TSE. Ac. nº 11.663-A. Rel. Min. Marco Aurélio Mello. *RJTSE – Revista de Jurisprudência do TSE*, v. 10, t. 2. p. 208.

⁴⁹ “Art. 1.036. Sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação para julgamento de acordo com as disposições desta Subseção, observado o disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça”.

⁵⁰ O Professor Oscar Valente Cardoso defende a aplicação do instituto no processo eleitoral “Ainda, a utilização do IRDR no processo eleitoral não é incompatível com as leis eleitorais e possui diversos pontos positivos. O principal deles é a aplicação dos deveres previstos no art. 926 do NCPC: ‘Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente’. Esses deveres de uniformização, estabilidade, integridade e coerência encontram dificuldades na Justiça Eleitoral, principalmente em virtude do caráter temporário da composição dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Tribunal Superior Eleitoral, com integrantes que atuam

ter como consequência a sanção de inelegibilidade. Esse é também o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral.⁵¹

2.5 Os efeitos dos recursos na ação de impugnação de mandato eletivo e o retrocesso diante da vigência da Lei nº 13.165/15

O princípio da celeridade, como já restou demonstrado anteriormente, é um dos traços distintivos do processo eleitoral, mister pelo fato de as eleições transcorrerem em um curto espaço de tempo.

Em nenhum campo do direito a agilidade nas decisões é tão almejada, exigindo-se do Poder Judiciário uma rápida e efetiva resposta acerca de supostas ilegalidades cometidas no embate eleitoral.

O Ministro Sepúlveda Pertence, enquanto ministro do Tribunal Superior Eleitoral, no arRegMc nº 1.000, reconheceu expressamente tal peculiaridade: “O processo eleitoral lida com dado irremovível – curso tempo – e na verdade vejo, a cada dia, a Justiça Eleitoral patinar na inutilidade, à custa da liberalização de embargos declaratórios e medidas cautelares”.

Um dos desdobramentos do princípio da celeridade no processo eleitoral é a regra da ausência de efeito suspensivo aos recursos eleitorais, prevista no art. 257 do Código Eleitoral,⁵² que determina a execução imediata do julgado, através de comunicação por ofício, telegrama, ou, em casos especiais, a critério do presidente do Tribunal, através de cópia do acórdão.

Portanto, em regra, havendo decisão judicial acerca de matéria eleitoral, a execução do julgado deve ser feita de imediato, ante a ausência de efeito suspensivo dos recursos, que impediria a eficácia dela até a decisão final do recurso.

Assim, indubitavelmente, no direito eleitoral, a regra é a de ausência de efeito suspensivo aos recursos.

O Professor Tito Costa,⁵³ sobre o tema, leciona: “No sistema eleitoral brasileiro, a regra é a de que os recursos não têm efeito suspensivo. Em consequência, a execução de qualquer acórdão será feita imediatamente, em princípio, através da comunicação por ofício ou telegrama”.

Entretanto, na ação de impugnação de mandato eletivo, eram grandes as divergências acerca dos efeitos dos recursos.

Com efeito, a maioria dos doutrinadores e da jurisprudência pátria comungava do entendimento de que os recursos interpostos nas ações de impugnação de mandato eletivo possuíam efeito suspensivo, tendo como base de fundamentação os seguintes

durante o período de dois a máximo quatro anos (um ou dois biênios). Além disso, as leis eleitorais costumam sofrer mudanças constantes, o que também prejudica a existência de uma jurisprudência por longos períodos” (CARDOSO, Oscar Valente. O incidente de resolução de demandas repetitivas na justiça eleitoral. *Revista Resenha Eleitoral*, v. 19. p. 30).

⁵¹ A Resolução nº 23.478 do TSE abordou expressamente a matéria: “Art. 20. A sistemática dos recursos repetitivos prevista nos arts. 1.036 a 1.042 do Novo Código de Processo Civil não se aplica aos feitos que versem ou possam ter reflexo sobre inelegibilidade, registro de candidatura, diplomação e resultado ou anulação de eleições”.

⁵² “Art. 257. Os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo. Parágrafo único. A execução de qualquer acórdão será feita, imediatamente, através de comunicação por ofício, telegrama, ou, em casos especiais, a critério do presidente do Tribunal, através de cópia do acórdão”.

⁵³ COSTA, Tito. *Recursos em matéria eleitoral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 57.

argumentos: o mandato eletivo possuiria presunção *juris tantum* de legitimidade, o que somente seria retirado com o trânsito em julgado da sentença; em sede de ação de impugnação de mandato, aplicava-se o disposto no art. 216 do Código Eleitoral,⁵⁴ que determina que, enquanto o Tribunal Superior não decidir o recurso interposto contra a expedição do diploma, poderá o diplomado exercer o mandato em toda a sua plenitude. Por fim, sustentava que o art. 15 da Lei Complementar nº 64/90⁵⁵ condicionava a eficácia da decisão em sede de impugnação ao registro dos candidatos ao trânsito em julgado, o que também seria aplicado à impugnação de mandato eletivo.

Os mais respeitados doutrinadores pátrios assim se posicionavam, senão vejamos: Pedro Henrique Távora Niess:⁵⁶

A decisão que cassa o mandato do réu somente liberará sua eficácia quando coberta pela autoridade da coisa julgada, como ocorre na investigação judicial e na ação de impugnação de registro do candidato. O afastamento precoce do candidato causará prejuízo irreparável não só a ele, se a decisão final vier a favorecê-lo, como também aos eleitores que o elegeram – aos quais representa – ao processo eleitoral do que participaram, ao Judiciário, à democracia. O contrário não se dará. A presunção, conquanto relativa, é da normalidade e legitimidade das eleições.

José Augusto Fichtner⁵⁷ comungava do mesmo entendimento, ao afirmar:

a nota distintiva dos recursos interpostos em ações de impugnação de mandato eletivo, relativamente aos recursos eleitorais comuns, que, segundo o art. 257 do Código Eleitoral, não têm efeito suspensivo, reside na circunstância de que o recurso interposto contra a decisão do mérito, em tal hipótese, mesmo em sede especial ou extraordinária, tem efeito suspensivo, de modo que a execução do julgado far-se-á, apenas, quando do trânsito em julgado da decisão.

Joel J. Cândido⁵⁸ compartilhava desse raciocínio, por três razões:

a) se no RCD isso ocorre, na AIME a solução deve ser a mesma, eis que igual é o objetivo de ambas as medidas processuais. b) à míngua de dispositivo legal específico regulando a matéria, deve-se aplicar o remédio jurídico existente no ordenamento jurídico que melhor atenda os interesses do impugnado, por ser menor o prejuízo em eventual caso de erro, já que a questão envolve direitos políticos. Aqui, o interesse público genérico cede ante à possibilidade de lesão a direito constitucional específico; c) e, por último, porque a presunção da prestação jurisdicional correta da escolha do titular do mandato é bem menos expressiva do que a presunção de correção da escolha do titular do mandato impugnado, pela vontade manifestada pelo sufrágio, e a preservação desta última, e não daquela, deve ser sempre o principal escopo do Direito Eleitoral.

A jurisprudência pátria dominante já tinha se pacificado neste sentido, a exemplo do Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 11.831, relatado pelo Ministro Marco Aurélio, com a seguinte ementa:

⁵⁴ “Art. 216. Enquanto o Tribunal Superior não decidir o recurso interposto contra a expedição do diploma, poderá o diplomado exercer o mandato em toda a sua plenitude”.

⁵⁵ “Art. 15. Transitada em julgado a decisão que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido”.

⁵⁶ NIESS, Pedro Henrique. *Ação de impugnação de mandato eletivo*. Bauru: Edipro, 1996. p. 84.

⁵⁷ FICHTNER, José Antonio. *Impugnação de mandato eletivo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 159.

⁵⁸ CANDIDO, Joel José. *Direito eleitoral brasileiro*. Bauru: Edipro, 2016. p. 268.

AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (CONST., ART. 14, PARAGRAFO 10). No silêncio da lei, tem aplicação o art. 216 do Código eleitoral, quanto aos efeitos da decisão judicial. Precedentes AGMC 15.216 E MS 2.362. Agravo não provido.

Entretanto, o entendimento compartilhado pela mais respeitada doutrina e jurisprudência pátria foi, paulatinamente, se modificando, tendo em vista que não existia qualquer dispositivo legal atribuindo efeito suspensivo aos recursos em sede de ação de impugnação de mandato eletivo, razão pela qual se aplicaria a regra prevista no art. 257 do Código Eleitoral.

Assim caminhou, pouco a pouco, o posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral. De início, restringiu tal efeito às ações fundadas no art. 41-A da Lei nº 9.504/97. Em seguida, foi-se admitindo, como regra geral, a inexistência de efeito suspensivo aos recursos em sede de impugnação de mandato eletivo, a exemplo do Recurso Especial Eleitoral nº 21.176, relatado pelo Ministro Carlos Mário da Silva Veloso,⁵⁹ no qual a Corte decidiu pela aplicabilidade do art. 257 do Código Eleitoral às ações de impugnação:

Eleitoral. Recursos Especiais. Ação de impugnação de mandato eletivo. Prefeito e Vice-Prefeito. Abuso de poder. Cassação de diplomas. Inelegibilidade. Inexistência. Nulidade. Julgamento. Decorrência. Ausência. Nome. Advogado. Litisconsorte passivo necessário. Pauta. Não ocorrência. Cerceamento de defesa. Indeferimento. Pedido de vista. Ausência. Condenação. Art. 41-A. Lei nº 9.504/97. Violação ao art. 257 do Código eleitoral. Efeito imediato. Precedente: Ac 19895 1 – Não há nulidade do julgamento quando o litisconsorte passivo necessário deu causa à ausência do nome do advogado na pauta. 2 – Não configura cerceamento de defesa o indeferimento de pedido de vista quando a parte já obteve pedido semelhante, nos termos de certidão fornecida pela Secretaria do Tribunal. – Recurso não conhecido. 3 – Aplicabilidade do disposto no art. 257 do Código Eleitoral à ação de impugnação de mandato eletivo. – Recurso provido, em parte.

Em outro julgado, no AGMC nº 1.293, relatado pelo Ministro Fernando Neves da Silva,⁶⁰ o TSE reconheceu a não incidência do disposto no art. 216 do Código Eleitoral às demandas impugnatórias, *in verbis*:

Medida cautelar. Pedido de liminar para suspender os efeitos de liminar concedida em outra cautelar, que atribuiu efeito suspensivo a recurso especial. Ausência do sinal de bom direito. Liminar indeferida. Ação de impugnação de mandato eletivo. Art. 216 do Código Eleitoral. Não-incidência. Tratamento privilegiado ao agravado. Inexistência. Arts. 24 e 25 da Lei nº 9.504/97. Enquadramento. Dúvidas. Hipótese que recomenda seja dado efeito suspensivo ao recurso especial. Agravo regimental não provido.

Assim, pouco a pouco, a Corte eleitoral foi atendendo aos apelos de efetividade e celeridade processual, e reconhecendo que os recursos eleitorais, também em sede de demandas impugnatórias, não possuem efeito suspensivo.

Tal posicionamento foi corroborado pelo TSE, ao editar a Resolução nº 21.635 de 19.2.2004 (Instrução nº 81) referente às eleições de 2004, no qual estabeleceu que na AIME não se aplicava a regra do art. 216 do Código Eleitoral:

⁵⁹ Recurso Especial Eleitoral nº 21.176. Rel. Min. Carlos Mário da Silva Veloso. DJ, 25 ago. 2003. p. 124.

⁶⁰ AGMC nº 1.293. Rel. Min. Fernando Neves da Silva. DJ, 7 nov. 2003. p. 207.

Art. 90. O mandato eletivo poderá, também, ser impugnado perante a Justiça Eleitoral após a diplomação, no prazo de quinze dias, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude (Constituição Federal, art. 14, §10). §1º A ação de impugnação de mandato eletivo, até a conclusão para sentença, observará o procedimento previsto na Lei Complementar nº 64/90 para o registro de candidaturas e tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé, aplicando-se as disposições do Código de Processo Civil apenas subsidiariamente (Constituição Federal, art. 14, §11). §2º *A ação de impugnação de mandato eletivo não se aplica a regra do art. 216 do Código Eleitoral.*

Porém, todo o avanço doutrinário e jurisprudencial construído ao longo de anos retrocedeu ao entrar em vigor a Lei nº 13.165/2015, inserindo no Código Eleitoral o §2º do art. 257, atribuindo efeito suspensivo automático aos recursos ordinários que ataquem decisão de cassação, seja de registro, mandato ou diploma.⁶¹

A regra, agora por disposição expressa em lei, é o efeito suspensivo para os recursos interpostos das decisões proferidas em ação de impugnação de mandato eletivo. Um lamentável retrocesso.

A necessidade da execução imediata do julgado, além de ser um instrumento da mais alta importância para a efetividade do processo, serve como afirmação do regime democrático, no sentido de afastar, com a maior celeridade possível, aqueles que conquistam o poder de modo ilícito, evitando que medidas protelatórias sejam tomadas, com a intenção de prolongar o processo judicial e permanecer no poder.⁶²

Como bem leciona Babyton Pasetti,⁶³ “o processo tem de ser sobretudo eficiente: e não basta uma decisão acertada, ela deve ser tempestiva, sob pena de não mais servir ao demandante que buscou o auxílio do judiciário”, e conclui:

há que se ressaír que a prestação da tutela de forma tempestiva e eficiente não é apenas corolário do *due process of law*, mas é também, garantia constitucional prevista no artigo 1º da Carta Magna, no tocante à dignidade humana, pois faz parte desta dignidade o direito do jurisdicionado de ver seu conflito solucionado de maneira eficiente e tempestiva pelo estado.

Se o Estado estabelece que o Poder Judiciário é o responsável pela resolução de conflitos, faz-se mister que sejam estabelecidos meios para que tais lides sejam solucionadas atempadamente, mister na ação de impugnação de mandato, que envolve matéria de elevado interesse público.

O Professor Luiz Fernando Pereira, mesmo diante do novo cenário legislativo, defende que há alternativas para a execução imediata das decisões de cassação de mandato, ao afirmar:

⁶¹ “Art. 257. Os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo. [...] §2º O recurso ordinário interposto contra decisão proferida por juiz eleitoral ou por Tribunal Regional Eleitoral que resulte em cassação de registro, afastamento do titular ou perda de mandato eletivo será recebido pelo Tribunal competente com efeito suspensivo”.

⁶² Em sentido contrário, o Professor Walber de Moura Agra destaca que “a designação do efeito suspensivo ao recurso ordinário não foi um ato legislativo insólito. Ele vem em uma sequência de outorga de efeito suspensivo em várias espécies processuais, como mencionado anteriormente, no que fornece novos parâmetros ao direito processual eleitoral” (AGRA, Walber de Moura. O recurso ordinário e seu efeito suspensivo na seara eleitoral. In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando. *O Direito Eleitoral e o Novo Código de Processo Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 429).

⁶³ PASETTI, Babyton. *A tempestividade da tutela jurisdicional e a função social do processo*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 51.

- FUX, Luiz. Reunião de processos no direito eleitoral quando veiculem os mesmos fatos: a proeminência constitucional da ação de impugnação de mandato eletivo. In: FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. *Novos paradigmas do direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- GARCIA, Emerson. *Abuso de poder nas eleições*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- JARDIM, Torquato. *Direito eleitoral positivo*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.
- LUCON, Paulo Henrique dos Santos. "Compra de votos", direito sancionador e ônus da prova. In: DIDIER JR., Fredie; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe (Coord.). *Repercussões do novo CPC – Direito eleitoral*. Salvador: JusPodivm, 2016.
- LUCON, Paulo Henrique dos Santos; VIGILAR, José Marcelo Menezes. *Código Eleitoral interpretado*. São Paulo: Atlas, 2010.
- MARQUES, José Frederico. *Manual de direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 1977.
- NISS, Pedro Henrique. *Ação de impugnação de mandato eletivo*. Bauru: Edipro, 1996.
- PASETTI, Babyton. *A tempestividade da tutela jurisdicional e a função social do processo*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.
- PECCININ, Luiz Eduardo; GOLAMBIUK, Paulo Henrique. O impacto do contraditório substancial no direito eleitoral à luz do novo código de processo civil. In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando. *O direito eleitoral e o Novo Código de Processo Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- PEREIRA, Luis Cláudio Alves; SANTANA, Alexandre Ávalo. Prazos recursais e o novo CPC. In: DIDIER JR., Fredie; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe (Coord.). *Repercussões do novo CPC – Direito eleitoral*. Salvador: JusPodivm, 2016.
- PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande. Cassação de mandato, o novo efeito suspensivo automático do código eleitoral e a tutela de evidência do NCPC. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, jul./dez. 2016. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/retrieve/112145/Luiz%20Fernando%20Casagrande%20Pereira.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2017.
- PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. A ação de impugnação de mandato eletivo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PROCURADORES NACIONAIS, II, 1993. *Anais...* Brasília: Imprensa Nacional, 1993.
- RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha; JORGE, Flávio Cheim. *Manual de direito eleitoral*. São Paulo: RT, 2014.
- TAVARES, André Ramos. Princípios constitucionais do processo eleitoral. In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando. *O direito eleitoral e o Novo Código de Processo Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Primeiros comentários ao Novo Código de Processo Civil*. São Paulo: Thomson Reuters; Revista dos Tribunais, 2015.
- YARSHHELL, Flávio Luiz. Breves anotações sobre prova no processo eleitoral à luz do novo Código de Processo Civil. In: DIDIER JR., Fredie; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe (Coord.). *Repercussões do novo CPC – Direito eleitoral*. Salvador: JusPodivm, 2016.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FARIAS, Rodrigo Nóbrega. Breves apontamentos sobre a ação de impugnação de mandato eletivo e o Novo Código de Processo Civil. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Processual Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 157-176. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 6.) ISBN 978-85-450-0501-8.
