



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 7-94.2011.6.11.0000 – CLASSE 32 – CUIABÁ – MATO GROSSO

Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura

Recorrente: Carlos Augusto Abicalil

Advogados: Heitor Corrêa da Rocha – OAB: 4546/MT e outro

Recorrido: José Antônio dos Santos Medeiros

Advogados: Zaid Arbid – OAB: 1822-A/MT e outro

Recorrido: José Pedro Gonçalves Taques

Advogados: Paulo Cesar Zamar Taques – OAB: 4659/MT e outros

Recorrido: Paulo Pereira Fiuza Filho

Advogados: Marco Aurélio Fagundes – OAB: 8881/MT e outro

Recorrida: Coligação Mato Grosso Melhor pra Você

Advogados: Paulo Cesar Zamar Taques – OAB: 4659/MT e outros

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME). EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. FRAUDE EM ATA DE CONVENÇÃO QUE INSTRUIU O REGISTRO DE CANDIDATURA. VIRAGEM JURISPRUDENCIAL. CONCEITO DE FRAUDE PREVISTO NO ART. 14, § 10, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AMPLITUDE. DESNECESSIDADE DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. ACÓRDÃO REGIONAL QUE INDICA A PRESENÇA DE SUPORTE PROBATÓRIO MÍNIMO. PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO. PROVIMENTO.

1. Este Tribunal Superior, ao julgar o Recurso Especial nº 1-49/PI, superou entendimento anterior e passou a interpretar o termo “fraude” contido no art. 14, § 10, da CF de forma ampla, englobando todas as situações de fraude que possam afetar a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato.


2. No caso de estar a petição inicial acompanhada de mínimo suporte probatório, recomenda-se a instauração do juízo e o prosseguimento da instrução do feito em busca da verdade dos fatos, com respeito às garantias do contraditório e da ampla defesa, deixando as teses

jurídicas para o julgamento do mérito da ação.
Precedentes.

3. Recurso especial provido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em dar provimento ao recurso, a fim de reformar o acórdão regional que julgou extinto o processo sem resolução do mérito, e determinar a baixa dos autos à instância *a quo* para regular prosseguimento, nos termos do voto da relatora.

Brasília, 7 de junho de 2016.



MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA – RELATORA


RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA: Senhor Presidente, trata-se de recurso especial interposto por CARLOS AUGUSTO ABICALIL de acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso que desproveu agravo regimental e manteve decisão monocrática a qual extinguiu sem resolução do mérito ação de impugnação de mandato eletivo proposta em desfavor de JOSÉ PEDRO GONÇALVES TAQUES, candidato eleito ao cargo de senador da República em 2010, JOSÉ ANTÔNIO DOS SANTOS MEDEIROS e PAULO PEREIRA FIUZA FILHO, respectivamente 1º e 2º suplentes, e a COLIGAÇÃO MATO GROSSO MELHOR PRA VOCÊ, com o objetivo de apurar suposta fraude em ata de convenção que instruiu processo do registro de candidatura.

Confira-se a ementa, *in verbis* (fls. 1.854-1.855, vol. 9):

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. AIME. FRAUDE. ATA SUBSTITUIÇÃO SUPLENTE. DECISÃO INTERLOCUTÓRIA. PRELIMINARES. CARÊNCIA DE AÇÃO POR INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. ACOLHIDA. TEORIA DE SUBORDINANTE E SUBORDINADO. REGISTRO DE CANDIDATURA. ADOÇÃO. PRINCÍPIO DA INDIVISIBILIDADE DA CHAPA MAJORITÁRIA. AFASTADA. PRELIMINAR. AUSÊNCIA PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. ACOLHIDA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. RECURSO DESPROVIDO.

1. Acolhe-se preliminar de carência de ação por inadequação de via eleita em sede de AIME que aponta fraude decorrente de suposta falsificação de ata que instruiu processo de substituição de candidato a suplente de senador, cuja celeuma não se atém aos contornos do processo de votação em si, mas a interesses divergentes dos componentes da chapa, suplentes de senador.

2. Afasta-se o princípio da indivisibilidade da chapa majoritária ao cargo de senador para prevalecer o princípio da segurança jurídica, adotando-se no caso a teoria de subordinante e subordinado, segundo a qual o que atinge o subordinante atinge o subordinado, porém, o inverso não se aplica quando se tratar de questões pertinentes ao registro de candidatura, que têm natureza personalíssima. Nesse caso, a situação jurídica do titular (subordinante) não é alcançada na hipótese da existência de vícios na situação jurídica dos suplentes (subordinados). (Precedentes: Recurso em MANDADO DE SEGURANÇA nº 503-67.2012.6.19.000 – CLASSE 36 – SANTA MARIA MADALENA – RIO DE JANEIRO. 

Rel.: Ministro João Otávio de Noronha e Recurso de Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral nº 15.817 – CLASSE 22 – ESPÍRITO SANTO. Relator: Ministro Nelson Jobim).

3. Acolhe-se preliminar de ausência de prova pré-constituída em sede de AIME, pois, com a inicial, deverá o impugnante produzir, pelo menos, um começo de prova de fraude, ou indicar a ocorrência de indícios sérios, juntando documentos que respaldem suas alegações, não sendo possível a utilização da referida ação para o fim de obter a cassação de mandato com base em entrevista divulgada em jornais e sítios eletrônicos. O fato de a produção de provas no curso da AIME ser direito assegurado às partes, à luz do princípio do contraditório e da ampla defesa, não exime o postulante de trazer ao juízo ao menos indícios razoáveis da ocorrência do ilícito apontado.

A esse acórdão foram opostos embargos de declaração, os quais foram rejeitados (fls. 1.907-1.911).

Nas razões do recurso especial (fls. 1.918-1.940), interposto com fundamento no art. 276, inciso I, alínea a, do Código Eleitoral, c.c. o art. 121, § 4º, inciso I, da Constituição Federal, alega-se que o acórdão violou as seguintes normas: a) o art. 275, II, do CE¹, porque foi omissivo em relação à matéria sobre a qual deveria ter se pronunciado; b) o art. 14, §§ 10 e 11, da CF, uma vez que a fraude para a obtenção do registro de candidatura pode ser objeto de ação de impugnação de mandato eletivo, não havendo falar em preclusão ou prova pré-constituída em âmbito de AIME; tampouco se pode afastar a incidência do princípio da indivisibilidade do sistema de candidatura ao cargo majoritário de senador; c) o art. 399 do Código de Processo Civil, porque alguns documentos necessários à instrução da ação estavam em poder da Justiça Eleitoral e de terceiros e poderiam ser requisitados pelo juiz.

Requer, ao final, o provimento do recurso especial para que seja determinado “o retorno dos autos à instância de origem, a fim de que haja a apreciação do mérito da ação de impugnação de mandato eletivo” (fl. 1.940).

Nas contrarrazões ao recurso especial apresentadas por JOSÉ PEDRO GONÇALVES TAQUES (fls. 2.043-2.049, vol. 10) e por JOSÉ ANTÔNIO DOS SANTOS MEDEIROS (fls. 2.052-2.059) alega-se, em resumo, que: a) não houve a devida fundamentação quanto à alegada violação ao art. 275 do CE; b) não houve prequestionamento no que tange à referida

¹ Redação dada pela Lei nº 4.737/65.

afronta ao dispositivo constitucional e ao art. 399 do CPC; c) ser nítida a intenção de revolver fatos e provas, o que atrai a incidência do Enunciado Sumular 7 do Superior Tribunal de Justiça; d) os fatos veiculados na petição inicial da AIME deveriam ter sido suscitados em recurso contra expedição de diploma (RCED), incidindo, no ponto, a preclusão; e) a fraude passível de apreciação por meio de AIME é aquela com reflexos no processo de votação ou apuração de votos; f) a petição inicial não foi instruída com prova, nem sequer indícios, da alegada fraude, como exige a Carta Magna.

Requerem, ao final, o desprovimento do recurso especial para manter-se inalterado o acórdão que extinguiu o processo sem resolução do mérito.

Nas contrarrazões apresentadas por PAULO PEREIRA FIUZA FILHO (fls. 2.061-2.075), alega-se que houve falsificação da ata de convenção juntada ao processo de registro de candidatura, de modo a inverter a ordem de suplência, o que configura fato grave e passível de apuração em âmbito de AIME.

Requer, ao final, seja o recurso especial provido, bem como julgada procedente a própria AIME, “uma vez que o feito encontra-se maduro para julgamento de mérito” (fl. 2.075).

A Procuradoria-Geral Eleitoral apresentou parecer (fls. 2.027-2.036), em que se manifestou pelo provimento do recurso especial, por entender que “a fraude que fundamenta a AIME não é apenas a que ocorre no dia da eleição, mas todo artil que implique violação da normalidade do pleito e que se projete sobre a votação” (fl. 2.027).

À fl. 2.092, deferi o pedido de tramitação prioritária formulado por PAULO PEREIRA FIUZA FILHO (fl. 2.062), nos termos do art. 1.211-A do CPC².

É o relatório.

² Art. 1.211-A. Os procedimentos judiciais em que figure como parte ou interessado pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, ou portadora de doença grave, terão prioridade de tramitação em todas as instâncias [Redação dada pela Lei nº 5.869/73].

VOTO

A SENHORA MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA (relatora): Senhor Presidente, inicialmente, informo à Corte que apreciei monocraticamente o recurso especial em 16.2.2016. Contudo, considerando a relevância da matéria e as razões expostas nos agravos regimentais interpostos pela COLIGAÇÃO MATO GROSSO MELHOR PRA VOCÊ e JOSÉ PEDRO TAQUES e por JOSÉ ANTÔNIO DOS SANTOS MEDEIROS, reconsiderei a decisão para submeter o julgamento a este Plenário, possibilitando a realização de sustentação oral.

O recurso especial é tempestivo, a representação processual está regular e encontram-se presentes o interesse e a legitimidade.

Cuida-se, na origem, de ação de impugnação de mandato eletivo proposta em desfavor de JOSÉ PEDRO GONÇALVES TAQUES, candidato eleito ao cargo de senador da República em 2010, JOSÉ ANTÔNIO DOS SANTOS MEDEIROS e PAULO PEREIRA FIUZA FILHO, eleitos, respectivamente, 1º e 2º suplentes, e da COLIGAÇÃO MATO GROSSO MELHOR PRA VOCÊ, **com o objetivo de apurar suposta fraude em ata de convenção que instruiu o processo do registro de candidatura.**

Ao julgar agravo regimental, o TRE/MT manteve a decisão do relator originário da ação, que extinguiu o processo sem resolução do mérito por inadequação da via eleita e por ausência de prova pré-constituída.

Em suas razões recursais, o recorrente alega que o acórdão regional violou os arts. 275, II, do CE³, 399 do CPC e 14, §§ 10 e 11, da CF.

No que se refere à alegada violação aos arts. 275, II, do CE e 399 do CPC⁴, verifica-se que, em suas razões recursais, o recorrente

³ Art. 275. São admissíveis embargos de declaração:

[...]

II - quando for omitido ponto sobre que devia pronunciar-se o Tribunal.

[Redação dada pela Lei nº 4.737/65].

⁴ Art. 399. O juiz requisitará às repartições públicas em qualquer tempo ou grau de jurisdição:

I - as certidões necessárias à prova das alegações das partes;

II - os procedimentos administrativos nas causas em que forem interessados a União, o Estado, o Município, ou as respectivas entidades da administração indireta.

limitou-se a alegar afronta aos dispositivos legais, sem, contudo, demonstrar em que consistia tal violação, o que caracteriza deficiência na fundamentação, que atrai a incidência do impeditivo do Enunciado Sumular 284 do Supremo Tribunal Federal:

É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia.

Por oportuno, colaciono entendimentos desta Corte Superior acerca da matéria:

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. NEGADO SEGUIMENTO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS ESPECÍFICOS DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO ESPECIAL.

É inviável o recurso que se limita a apontar os dispositivos legais e constitucionais tidos por violados, sem, contudo, demonstrar em que consistiria a referida violação. Incidência da Súmula nº 284 do STF.

Não há como prover o agravo de instrumento que não ataca os fundamentos da decisão agravada.

Agravo Regimental desprovido.

(AgRgAg nº 5.957/PR, rel. Min. GILMAR MENDES, DJ de 17.3.2006; sem grifos no original)

AGRAVO REGIMENTAL. AFRONTA À LEI (ART. 23, § 2º, E 30, § 4º, DA LEI Nº 9.504/97). AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. ALEGAÇÃO GENÉRICA DE OFENSA. ENUNCIADO Nº 284 DA SÚMULA DO STF. INCIDÊNCIA. DOCUMENTOS. CONHECIMENTO. RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. NÃO DEMONSTRADA. NEGADO PROVIMENTO.

I - Encontra óbice na apreciação por este Tribunal a análise de matéria que não tenha sido objeto de debate e discussão prévios na instância ordinária, por faltar prequestionamento.

II - É mister que o recorrente, no recurso especial, aponte especificamente em que ponto o acórdão recorrido afrontou dispositivo da Constituição, de lei ou de resolução deste Tribunal, sob pena de não ser conhecido por falta de fundamentação.

III - É inviável o reexame de provas em sede de recurso especial.

IV - Não sendo notório o dissídio jurisprudencial, é necessário não só o devido confronto analítico, como também a identidade ou semelhança entre o julgado e o paradigma.

(AgRgAg nº 5.838/RJ; rel. Min. CESAR ASFOR ROCHA; DJ de 28.10.2005; sem grifos no original)

Quanto à alegada violação ao art. 14, §§ 10 e 11, da CF/88⁵, o recorrente sustenta que fraude no registro de candidatura pode ser objeto da ação de impugnação de mandato eletivo, visto que, por via reflexa, tal ilícito macularia o processo de votação e a vontade do eleitor.

Afirma que apresentou indícios de fraude no ajuizamento da ação e que a AIME não exige prova pré-constituída, sendo descabido o acolhimento da referida preliminar quando a ação já se encontra devidamente instruída. Alega, também, que não se pode afastar a incidência do princípio da indivisibilidade do sistema de candidatura ao cargo majoritário de senador, pois a questão relativa à prova da participação do titular da chapa no ato fraudulento é matéria de mérito, que deve ser apreciada no momento oportuno.

Salienta, ainda, o entendimento do Ministro DIAS TOFFOLI no julgamento do REspe nº 36.643, no sentido de ser necessário conferir maior abrangência à AIME por não ter sido o RCED recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Em primeiro lugar, registro que a matéria trazida nas razões recursais no que tange à alegada violação ostenta natureza estritamente jurídica e refere-se à correta aplicação do direito ao caso concreto, não havendo falar em necessidade de reexame de fatos e provas, o que afasta a alegação do recorrido JOSÉ PEDRO GONÇALVES TAQUES (fls. 2.044) quanto à incidência da Súmula 7 do STJ.

Também não há falar em ausência de prequestionamento, pois, ao contrário do que afirmado em contrarrazões (fls. 2.044), o Tribunal *a quo* emitiu juízo de valor expresso sobre a tese jurídica que se busca discutir nesta instância excepcional.

Com efeito, o acórdão recorrido acolheu as preliminares de inadequação da via eleita e de ausência de prova pré-constituída, mantendo a decisão monocrática que extinguiu a ação sem resolução do mérito pelos seguintes fundamentos (fls. 1.861-1.885, vol. 9):

⁵ § 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 11. A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

I - CARÊNCIA DE AÇÃO por inadequação da via eleita.

Como destacado alhures, a AIME em apreço sustenta a tese de existência de fraude configurada na suposta prática criminosa de **falsificação “no documento que instruiu o pedido de registro de candidatura dos impugnados”**.

Pretende o autor Carlos Abicalil ver reconhecida a alegada falsificação para que “seja declarado nulo o pedido de registro de candidatura dos mesmos”, julgando-se procedente a ação com decretação de perda de mandato dos impugnados.

Enquadrar-se-ia, portanto, segundo o inicial, em uma das hipóteses descritas no artigo 14, § 10, parte final, da Constituição Federal, que tem a seguinte redação, *verbis*:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(*omissis*)

§ 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

Como relatado alhures, o documento em pauta diz respeito à **Ata de deliberação da Coligação “Mato Grosso Melhor Pra Você”, datada de 01/08/2010, que versou, dentre outros assuntos, da substituição do então candidato ao primeiro suplente de Senador, José Antonio Gonçalves Viana, que renunciou à disputa na condição de suplente para concorrer ao cargo de Deputado Estadual no pleito de 2010.**

Trata-se de questão peculiar, que demandou a este relator um estudo aprofundado de tudo que contempla nos autos e nesse mister algumas constatações merecem registro, conforme segue:

1. **A suposta falsificação da ata se reporta à substituição de suplentes do Senador eleito José Pedro Taques. Não há nos autos nada que denuncie ou que aponte indícios de que teria havido fraude praticada pelo detentor do mandato, Senador José Pedro Taques.**

2. O segundo ponto se refere à demanda inicial de uma **Ação de Investigação Judicial Eleitoral - AIJE**, proposta em 16/12/2010 pelos ora impugnantes contra os ora impugnados e sob os mesmos fundamentos da presente AIME, que apreciada monocraticamente pelo eminente relator, Desembargador Márcio Vidal, **fora extinta sem resolução do mérito, por considerar equivocada a via eleita pelos requerentes**, em razão da natureza criminal de que se revestia a ação. Trânsito em julgado em 28/01/2011.

[...]

À vista desse desfecho os impugnantes optaram pelo ajuizamento da presente AIME - Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, em 30/12/2010 (fl. 02).

3. Alegação da AIME - existência de fraude (art.14, § 10/CF) - demanda análise do conceito dessa expressão. As defesas dos impugnados e o parecer ministerial se pautarem na tese e jurisprudência fundamentadas no conceito de fraude a que alude o artigo 14, § 10, da Constituição Federal como sendo “aquela que concerne ao processo de votação tendente a comprometer a lisura do pleito, não abrangendo aquelas ocorridas por ocasião do registro de candidatura”.

Para formar o convencimento deste relator acerca de todas as teses debatidas nesta preliminar, a análise do conceito de fraude se mostrou imprescindível no feito na busca da decisão mais adequada, especialmente por se tratar de conceito aberto.

[...]

No caso da AIME em tela a alegação de fraude se prende a uma suposta falsificação em documento que instruiu processo de substituição de candidato a suplente de senador.

Em meu sentir, a suposta fraude arguida nos autos tem mais a ver com natureza criminal de que falou o eminente relator da AIJE alhures citada e não se enquadra no conceito adotado pela Colenda Corte para admissão desse tema em sede de AIME.

Embora se admita discutir uma suposta falsificação em documento que instruiu um processo de substituição de candidato à suplência de senador, a celeuma deveria se ater aos contornos do processo de votação em si, mas não é esse o caso dos autos.

O que se extrai de tudo que fora trazido à Corte é que a questão de fundo está em divergências internas na chapa que possivelmente surgiram após o registro das candidaturas, inclusive do registro da substituição.

[...]

Por outro lado, se toda celeuma veio a público a partir da comentada entrevista do Deputado Federal Valtenir Pereira em 07/12/2010, provocando a interposição da AIJE pelos mesmos impugnantes em 16/12/2010 que restou inexitosa [sic], qual razão possível para o não ajuizamento do recurso contra expedição do diploma, tendo em vista que o ato de diplomação ainda não teria ocorrido?

[...]

Por outro lado, tratando-se de alegações que demonstram interesses divergentes entre os suplentes, tenho que deve ser afastado o princípio da indivisibilidade da chapa majoritária para prevalecer o princípio da segurança jurídica, por inexistir relação de subordinação entre o titular da chapa e seus respectivos suplentes.

[...]

III - DA PRELIMINAR DE INEXISTÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA

Ressai dos autos que a inicial (fls. 02/12) veio acompanhada dos seguintes documentos:

- a) cópia da inicial da AIJE proposta pelos ora impugnantes contra os mesmos impugnados, sob alegação dos mesmos fatos (fls. 13/24);
- b) cópia de reportagens de sítios eletrônicos com manchetes sobre a suposta falsificação da ata que instruiu o registro de candidatura do Senador Pedro Taques e seus suplentes (fls. 26/65);
- c) cópia de processo de registro de candidatura do primeiro impugnado, Senador Pedro Taques (fls. 67/167);
- d) cópia de processo de registro de candidatura do segundo impugnado, José Antonio Medeiros (fls. 168/260);
- e) cópia de petição da Coligação MT Melhor pra Você requerendo alteração do número atribuído ao suplente, segundo impugnado, José Antonio Medeiros, passando de 230 para 123, a fim de seguir a numeração do titular, o qual fora deferido pelo relator (fls. 260/272);
- f) cópia do registro de candidatura do terceiro impugnado, Paulo Pereira Fiuza (fls.273/392);
- g) cópia do registro de candidatura do então primeiro suplente, José Antonio Gonçalves Viana, que culminou com a homologação de sua "renúncia" (fls. 393/579) (na verdade, desistência);
- h) cópia de impugnação ao registro do Partido Republicano Brasileiro - PRB (fls. 581/690).

O Tribunal Superior Eleitoral ao editar a Resolução nº 21.634/2004, firmou o entendimento de que o rito a ser adotado na tramitação da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo - AIME deve ser o ordinário para o registro de candidatura (AIRC), previsto na Lei Complementar nº 64/90.

O artigo 3º, § 3º, do referido normativo assim disciplina:

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.

(omissis)

§ 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 6 (seis).

À luz do sobredito normativo, cabe ao impugnante, além de **especificar** os meios de prova, **demonstrar com mínimo de indícios**, a plausibilidade de seu pedido.

[...]

Observa-se, portanto, que o fato de a produção de provas no curso da AIME ser direito assegurado às partes pelo Princípio do Contraditório não exime o postulante de trazer ao juízo ao menos indícios razoáveis da ocorrência do ilícito apontado, conforme aresto colacionado:

[...]

Nas palavras de TITO COSTA, as provas devem ser oferecidas por meio de documentos ou indicações de suas fontes, junto com a inicial. Destaco que, segundo o autor, há que haver um mínimo de *fumus boni iuris* para o ajuizamento da ação.

No caso, o impugnante deveria demonstrar esses indícios asseverando na inicial as fontes com suas devidas argumentações, juntando, por exemplo, de forma destacada, cópia da ata considerada verdadeira e cópia da ata considerada falsa. Mas não foi o que ocorreu.

(sem grifos no original)

Segundo o acórdão recorrido, portanto, a questão controvertida – falsificação de ata de convenção que instruiu registro de candidatura – não se enquadra no conceito de fraude para fins do ajuizamento da ação de impugnação de mandato eletivo prevista no art. 14, § 10, da CF/88, por não estar relacionada diretamente ao processo de votação.

Entretanto, a melhor interpretação do art. 14, § 10, da CF/88 é aquela que se dá em associação com o que previsto no § 9º do mesmo do artigo⁶ e que busca salvaguardar a legitimidade e a normalidade das eleições contra abuso, corrupção ou fraude, não cabendo impor limitações ao texto constitucional que não estejam previstas na própria Constituição Federal.

Nesse exato sentido entendeu este Tribunal Superior ao julgar o REspe nº 1-49/PI, quando superou o entendimento anterior e passou a interpretar o termo “fraude” contido no art. 14, § 10, da CF de forma ampla, englobando todas as situações de fraude que possam afetar a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato.

Cito a ementa do referido julgado:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. CORRUPÇÃO. FRAUDE. COEFICIENTE DE GÊNERO.

1. Não houve violação ao art. 275 do Código Eleitoral, pois o Tribunal de origem se manifestou sobre matéria prévia ao mérito da causa, assentando o não cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo com fundamento na alegação de fraude nos requerimentos de registro de candidatura.

⁶ Art. 14, § 9º. Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

2. O conceito da fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 10, da Constituição Federal), é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei. A inadmissão da AIME, na espécie, acarretaria violação ao direito de ação e à inafastabilidade da jurisdição.

Recurso especial provido.

(REspe nº 1-49/PI, rel. Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, DJE de 21.10.2015; sem grifos no original)

Do inteiro teor do voto condutor do citado precedente extraem-se as seguintes explicações:

Não obstante a sólida jurisprudência supracitada, penso, com a mais respeitosa vênia, que a controvérsia tratada nos presentes autos, atinente à suposta adulteração de documento e falsificação de assinaturas para o preenchimento de candidaturas do gênero feminino, merece outra solução.

Como é cediço, este Tribunal Superior no julgamento do Recurso Contra Expedição de Diploma nº 8-84, relator Ministro Dias Toffoli, assentou, por maioria, a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 262 do Código Eleitoral e conheceu desse recurso contra expedição de diploma como ação de impugnação de mandato eletivo, declinando da competência para o Tribunal Regional Eleitoral do Piauí.

Já naquela oportunidade, consignei que:

[...] na ação de impugnação de mandato eletivo, para mim, no conceito fraude, inclui-se todo e qualquer tipo de abuso, corrupção, abuso de poder político ou econômico, seja qual for. Penso que a Constituição não quis limitá-la somente àquelas hipóteses. **A interpretação do artigo 10, a meu ver, deve passar também pelo § 9º, ou seja, normalidade e legitimidade das eleições.**

Na mesma linha, ao votar no AgR-REspe nº 330-48, de minha relatoria, registrei que:

[...] tenho entendimento pessoal de que o conceito de fraude estampado na Constituição Federal deve ser interpretado de forma a garantir a maior eficácia à norma, não se restringindo somente às manobras que permitam manipular o voto do eleitor no momento do pleito.

A fraude cometida no curso da campanha eleitoral pelo candidato ou partido político, compreendendo-se nesse conceito a obtenção de resultado proibido por lei mediante ações que aparentemente lícitas, no meu entender, também matéria que pode ser examinada no bojo da ação de impugnação de mandato eletivo.

Penso que o termo fraude, estampado no art. 14, § 10, da Constituição Federal, encerra conceito aberto, a englobar todas as situações de fraude – inclusive a de fraude à lei – que possam afetar a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato obtido.

[...]

Nesse aspecto, as alegações de fraude à lei, nas quais se aponta que determinada regra foi atendida a partir de suposto engodo praticado pela agremiação política, não podem ter a sua análise extirpada do âmbito da ação de impugnação de mandato eletivo.

[...]

No presente feito – em que se discute suposta adulteração do conteúdo dos requerimentos de registro de candidatura, inclusive por meio da suposta falsificação de assinaturas de eleitoras, conduta em tese subsumível ao tipo descrito no art. 350 do Código Eleitoral –, tenho que a interpretação da expressão “fraude” deve considerar tal circunstância, bem como o comando constitucional de eleições hígidas (art. 14, §§ 9º e 10, da Constituição Federal) e os meios processuais disponíveis no ordenamento jurídico para a garantia de tal desiderato.

Nesse ponto, é importante destacar que a hipótese dos autos não contempla mera aferição da observância ou não dos percentuais de gênero das candidaturas previstas na legislação eleitoral, o que é, em si, matéria a ser aferida no momento da impugnação ou da análise do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários – DRAP, conforme é pacífico na jurisprudência deste Tribunal.

O que se narra na presente ação – cuja veracidade deve ser oportunamente verificada – é a existência de candidaturas fictícias lançadas apenas para atender os patamares exigidos pela legislação eleitoral. A análise de tais questões – inclusive no que tange ao eventual oferecimento de valores e vantagens para que as candidatas renunciassessem – é matéria que, evidentemente, não pode ser aferida, nem mesmo apontada no início do processo de registro de candidaturas, pois os fatos que apontariam para a caracterização da alegada fraude teriam ocorrido também em período posterior ao do registro das candidatas.

Assim, por certo não se pode exigir que os temas que envolvem ações ou omissões praticadas ou incorridas no curso da campanha eleitoral sejam objeto de impugnação ao pedido de registro de candidatura ou ao DRAP.

Por outro lado, não há como impedir que tais temas sejam levados ao conhecimento e julgamento pela Justiça Eleitoral, com a observância do devido processo legal e das garantias da defesa, sob pena de manifesta contrariedade ao direito de ação e à inafastabilidade da jurisdição, insculpida no inciso XXXV do art. 50 da Constituição Federal.

Por fim, há que se recordar a lição de Miguel Reale no sentido de que **as normas valem em razão da realidade de que participam, adquirindo novos sentidos ou significados, mesmo quando mantidas inalteradas em suas estruturas formais.**

As antigas fraudes eleitorais estão sendo substancialmente eliminadas pela adoção dos mecanismos de votação e cadastramento eletrônico, sendo detectadas, porém, novas formas de se obter fins ilícitos por meio de processos legítimos ou por meio da prática de atos puramente fraudulentos.

Desse modo, a interpretação a ser dada ao vocábulo constitucional não pode prescindir a necessidade de seu conceito se adequar aos fatos da vida, de modo a garantir a própria forma normativa da Constituição.

[...]

Assim, no presente caso, os fatos apontados pelos recorrentes não podem ser considerados, *a priori*, como insuficientes para configurar hipótese de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo.

Essa conclusão, por óbvio, não implica juízo sobre o mérito acerca da alegada falsidade documental, que deve inclusive ser livremente aquilatada a partir da influência que a conduta – se considerada como comprovada – teve sobre o resultado do pleito.

(sem grifos no original)

Ou seja, considerando que o art. 262, IV, do CE – hoje revogado, mas que, em 2010, estabelecia a possibilidade de interposição de recurso contra expedição de diploma para a apuração de fraude – não foi recepcionado pela CF/88, segundo decidiu este Tribunal Superior, que a fraude não foi elencada pela lei como objeto da ação de investigação judicial eleitoral e, ainda, a necessidade de se interpretar o art. 14, § 10, da CF/88 de modo a salvaguardar o processo eleitoral de quaisquer influências ilegítimas, não há como se entender pela inadequação da ação de impugnação de mandato eletivo para se apurar fraude no registro de candidatura consistente em falsificação de ata de convenção.

No presente caso, há, ainda, mais um agravante que impede seja mantida a interpretação contida no acórdão recorrido, qual seja, a evidente afronta ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, já que, segundo evidenciado no acórdão recorrido, o suposto ilícito apenas teria chegado ao conhecimento público após o prazo para a impugnação do pedido de registro de candidatura.

No que se refere à extensão da prova pré-constituída exigida para o ajuizamento da AIME, verifico que esta Corte Superior, no julgamento

do AgR-AIME nº 7-61/DF⁷, entendeu recomendável, na presença do mínimo de elementos probatórios, que se instaure o juízo e se prossiga na instrução, deixando as teses jurídicas para o julgamento do mérito da ação.

Ou seja, o que esta Corte exige é que a conduta narrada na inicial venha acompanhada de mínimo suporte probatório que justifique a instrução do feito, em busca da verdade dos fatos, com respeito às garantias do contraditório e da ampla defesa.

Essa é, precisamente, a hipótese dos autos, visto que, **conforme afirmado no acórdão recorrido** (fls. 1.856-1.860), a inicial se fez acompanhar de diversos documentos, inclusive cópias de reportagens noticiando a suposta fraude, e dos processos de registro de candidatura envolvidos no ilícito, tendo sido tais elementos, em um primeiro momento, considerados pela instância *a quo* suficientes à instrução processual, que já avançou, inclusive, até a fase de produção de prova oral.

Tampouco se mostra adequado afastar o **cabimento** da AIME para apurar os fatos narrados na petição inicial, à alegação de que, tratando-se de “interesses divergentes entre os suplentes”, deve ser afastado “o princípio da indivisibilidade da chapa majoritária para prevalecer o princípio da segurança jurídica, por inexistir relação de subordinação entre o titular da chapa e seus respectivos suplentes” (fl. 1880).

Com efeito, a responsabilidade ou participação do titular da chapa no ato fraudulento alegado na petição inicial deve ser aferida por ocasião do julgamento do mérito do pedido, à luz das provas produzidas durante a instrução do feito.

Por fim, importa realçar ser incabível qualquer consideração sobre o mérito da demanda nesse momento processual, sob pena de supressão de instância.

Ante o exposto, voto pelo PROVIMENTO do recurso especial, a fim de reformar o acórdão regional que julgou extinto o processo sem

⁷ AgR-AIME nº 7-61/DF, rel. designado Ministro GILMAR MENDES, DJE de 4.12.2015.

resolução do mérito, e determino a baixa dos autos à instância *a quo* para regular prosseguimento.

É como voto.

VOTO


O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Senhor Presidente, acompanho a Ministra relatora nos dois pontos mais marcantes do seu voto.

Em primeiro lugar, no que se refere à extensão do vocábulo “fraude”, já temos precedentes citados pela eminente relatora, e seria de fato um despropósito, quando se quer uma Justiça Eleitoral que valorize a normalidade e legitimidade das eleições, reduzir o alcance dessa expressão no texto legal.

E o segundo ponto, no que tange à necessidade de prova pré-constituída, o que o Tribunal *a quo* afirma, pela via transversa, equivale quase a dizer que, nessas hipóteses, haveria necessidade de prova cabal.

Ora, a prova será objeto da própria instrução da AIME. Então, não vejo esse requisito em nenhum lugar, seja de prova constituída mais robusta, seja mesmo de prova cabal.

A analogia que se faz aqui é com o dispositivo expresso que temos na Lei de Improbidade Administrativa, no que se refere ao recebimento da ação de improbidade administrativa, e não com o mandado de segurança, em que a prova pré-constituída tem de estar lá, quase que cintilando para permitir o processamento da ação.

Então, com essas brevíssimas considerações, acompanho integralmente o voto da eminente relatora. 

VOTO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Senhor Presidente, eu igualmente acompanho a relatora, mas não deixo de anotar que recebi substancioso memorial por parte dos recorrentes, no qual eles, em certo ponto, alegam que essa matéria já teria sido examinada pelo Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 30955, do qual fui relator.


Quero apenas deixar bem claro que o que examinamos naquele caso foi uma ação de *querela nullitatis*, ajuizada três anos depois da diplomação, na qual se tentava também discutir a questão da fraude, ou não. E às fls. 28 do voto que proferi naquele momento, fiz constar numa nota de rodapé o seguinte:

Nesse ponto, registro que, aparentemente, a matéria pode estar sendo discutida nos autos da ação de impugnação de mandato eletivo movida pela Coligação Mato Grosso em Primeiro Lugar 1 e Carlos Augusto Abicalil, proposta em face de José Antônio dos Santos Medeiros, do ora agravante e da Coligação Mato Grosso Melhor para Você, a qual originou o Agravo de Instrumento nº 7-94, rel. Mm. Maria Thereza, que está em trâmite neste Tribunal, o que revela que: a) se a matéria não estiver sendo discutida naqueles autos, fica confirmada a perda de todos os prazos possíveis para discussão judicial dos fatos; ou b) se constar do referido processo, nele é que ela deverá ser examinada, sem prejuízo da análise da pertinência daquela via eleita, a ser dirimida naqueles autos. Em qualquer situação, portanto, confirma-se que não cabe o exame dos fatos alegados nestes autos, por ser esta via manifestamente incabível.

Então, faço esse registro apenas para lembrar que a decisão tomada aqui era sobre a viabilidade de uma ação proposta três anos depois da eleição e essa é uma ação proposta, até onde vi, no tempo correto.

Acompanho a eminente relatora para que os autos voltem ao Tribunal Regional Eleitoral, que decidirá todas as questões de direito: preclusão ou perda de objeto em razão de um dos réus ter se tornado governador do estado.



Penso que não devemos tecer nenhum comentário sobre essa matéria nesse instante. 

VOTO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhor Presidente, da mesma forma, acompanho a eminente relatora, destacando que esse alargamento do conceito de fraude já foi amplamente discutido por este Colegiado, como bem lembrado e pontuado por Sua Excelência, naquele famoso recurso especial que trata da inobservância do coeficiente de gênero, ao permitir que os partidos lançassem candidaturas laranjas, apenas e tão somente, para preencher os 30% e poder registrar seus candidatos de forma completa.

Desse modo, destaco esse precedente e, louvando o voto de Sua Excelência, acompanho-o integralmente.

EXTRATO DA ATA

REspe nº 7-94.2011.6.11.0000/MT. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Recorrente: Carlos Augusto Abicalil (Advogados: Heitor Corrêa da Rocha – OAB: 4546/MT e outro). Recorrido: José Antônio dos Santos Medeiros (Advogados: Zaid Arbid – OAB: 1822-A/MT e outro). Recorrido: José Pedro Gonçalves Taques (Advogados: Paulo Cesar Zamar Taques – OAB: 4659/MT e outros). Recorrido: Paulo Pereira Fiuza Filho (Advogados: Marco Aurélio Fagundes – OAB: 8881/MT e outro). Recorrida: Coligação Mato Grosso Melhor pra Você (Advogados: Paulo Cesar Zamar Taques – OAB: 4659/MT e outros).

Usou da palavra, pelo recorrido Paulo Pereira Fiuza Filho, o Dr. Marcelo Segura.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deu provimento ao recurso, a fim de reformar o acórdão regional que julgou extinto o processo sem resolução do mérito, e determinar a baixa dos autos à instância *a quo* para regular prosseguimento, nos termos do voto da relatora.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber, Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, e os Ministros Teori Zavascki, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 7.6.2016.*

* Sem revisão das notas de julgamento da Ministra Luciana Lóssio.