

O MINISTÉRIO PÚBLICO NA REPRESSÃO AOS CRIMES ELEITORAIS

LUIZ CARLOS BIASUTTI
Membro do Ministério Público de
Minas Gerais

“Vislumbro uma forma superior de democracia, em que se debatem as idéias com grandeza, em que se encare o futuro sem preconceitos, sem ódios, sem temores.”

Presidente Médici

- I — O MINISTÉRIO PÚBLICO NA JUSTIÇA ELEITORAL
- II — O MINISTÉRIO PÚBLICO NOS PROCESSOS DE FRAUDE ELEITORAL
- III — O MINISTÉRIO PÚBLICO NA EXECUÇÃO DA SENTENÇA DOS CRIMES DE FRAUDE ELEITORAL
- I — O MINISTÉRIO PÚBLICO NA JUSTIÇA ELEITORAL

Instituída com o propósito de disciplinar o processo eleitoral, coibindo a fraude e pondo termo à corrupção, a Justiça Eleitoral tem se aprimorado através de várias reformas, que hoje a colocam à altura de desempenhar com êxito sua tão nobre e importante missão. Sua estrutura, nos termos da atual Constituição e do Código Eleitoral (Lei n.º 4737, de 15 de junho de 1965), “contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos, precipuamente os de votar e ser votado” (Art. 1.º do Cód. Eleitoral).

Art. 130 da Constituição Federal dá a distribuição da Justiça Eleitoral através dos seguintes órgãos:

- I — Tribunal Superior Eleitoral
- II — Tribunais Regionais Eleitorais
- III — Juízes Eleitorais
- IV — Juntas Eleitorais

No atual Cód. Eleitoral, com a redação dada pelo Decreto-lei n.º 441, de 29 de janeiro de 1966, nos Arts. 16, item II e 25, item II § 2.º, há proibição de membro do Ministério Público fazer parte de listas tríplices tanto para o Tribunal Superior Eleitoral como para os Tribunais Regionais Eleitorais, colocando em evidência a nova filosofia constitucional brasileira, onde o Ministério Público, na sua feição de origem, funciona no âmbito do Poder Executivo como curador e defensor dos interesses indisponíveis do Estado de Direito. Tal pensamento, aliás, é bem acentuado por Alberto Pontes na sua Exposição de Motivos do Ante-Projeto da nova lei orgânica do Ministério Público de Minas Gerais, quando diz textualmente: "Isto significa dizer que os órgãos do Ministério Público constituem uma classe especial de servidores do Poder Executivo, com funções distintas das demais classes de funcionários deste ou de outro Poder..."

A Constituição Federal no Art. 137 enumera, dentre as atribuições da Justiça Eleitoral, expressamente as seguintes:

- I — O registro e cassação de registro dos partidos políticos, assim como a fiscalização das suas finanças;
- II — A divisão eleitoral do País;
- III — O alistamento eleitoral;
- IV — A fixação da data das eleições, quando não determinadas por disposição constitucional legal;
- V — O processamento e apuração das eleições e expedição dos diplomas;
- VI — A decisão das arguições de inelegibilidades;
- VII — O processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhes forem conexos, bem assim de habeas-corpus e mandado de segurança em matéria eleitoral;
- VIII — O julgamento de reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos e
- IX — A decretação da perda de mandato de senadores, deputados e vereadores nos casos do parágrafo único do Art. 152.

Dentre estas atribuições enumeradas no texto constitucional estão, sem dúvida, as que por sua natureza requerem maior vigilância do Ministério Público pelas suas funções de combate ao crime e defesa da Ordem Jurídica.

O Ministério Público Eleitoral é órgão sem carreira organizada, por isso que as funções do Procurador Geral da Justiça Eleitoral são exercidas pelo Procurador Geral da República.

Junto aos Tribunais Regionais Eleitorais, funcionam os Procuradores Regionais da República. Nos Territórios, Promotores do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, que funcionam na res-

pectiva capital. Junto aos órgãos de 1.ª instância da Justiça Eleitoral, mediante designação dos Procuradores Regionais, funcionam os Promotores de Justiça dos respectivos Estados.

A importância e responsabilidade do Ministério Público no atual momento político-eleitoral brasileiro podem ser sentidas na exposição de motivos do Ministro da Justiça Alfredo Buzaid, quando da lei sobre a fundação, organização e extinção dos Partidos Políticos Nacionais (Projeto de Lei n.º 8, de 1971, apud Boletim Eleitoral n.º 239, junho de 1971): "As convenções passam a ser observadas por um representante do Ministério Público, de preferência membro efetivo da instituição, em contraposição ao sistema atual, em que o observador representa a Justiça Eleitoral. A nova orientação resguarda a posição dos juizes eleitorais que, normalmente devem decidir os litígios resultantes dos trabalhos das convenções."

"Para impedir levianas impugnações às deliberações das convenções exige-se o imediato protesto junto ao observador do Ministério Público, para admissão de ulterior recurso à Justiça Eleitoral."

Amplios são os meios de atuação do Ministério Público na sua tripla missão de promover, assistir e opinar dentro das atribuições específicas de cada um de seus órgãos. Julgamos, pois, que a intervenção de Ministério Público no Processo Eleitoral é um dos assuntos de mais alta relevância. Dentro da comunidade em que atua, o Ministério Público é chamado a opinar em um setor onde se encontra em jogo o interesse social, cuja defesa lhe é cometida pela lei. No processo eleitoral deve seu bom senso orientar seus pronunciamentos e medir suas consequências. Esta defesa do interesse social deve ser sua bússola norteadora porque implica, necessariamente, na própria preservação do regime democrático em que se vive. Enorme é a responsabilidade do Ministério Público neste setor. Sem dependência de ordem pessoal, seu pensamento deve ser sempre a defesa das leis, com o único objetivo de defesa do Estado.

Diz o Cód. Eleitoral no seu Art. 3.º: —

"Qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e compatibilidade".

Quem deve zelar para que sejam respeitadas tais condições? O Ministério Público que, como representante do Estado, fala em nome do Estado e da lei, perante o Poder Judiciário, e, falando e agindo em nome da lei, como seu fiscal, promove também a prisão dos culpados, daqueles que deturpam, fraudam os altos interesses da Justiça Eleitoral.

II — O MINISTÉRIO PÚBLICO NOS PROCESSOS DE FRANDE ELEITORAL

No dia 4 de março de 1971, no discurso de saudação de posse do Ministro Márcio Ribeiro, que fora ex-Promotor e Juiz de Direito no interior do Estado de Minas Gerais, assim falou em nome dos colegas do Tribunal Superior Eleitoral o Ministro Hélio Proença Doyle:

“Todos sabemos que a legislação eleitoral e, especialmente, a sua aplicação, tem melhorado sensivelmente, apesar das dificuldades oriundas dos mais diversos fatores, conhecidos e alardeados por muitos, entre os quais a nossa enorme extensão territorial. Mas muito há que se fazer ainda. Há fraudes iguais às que eram conhecidas nos primórdios da República.” (o grifo é nosso).

Parte importante para o Ministério Público é, sem dúvida alguma, esta ressaltada pelo Ministro, pois aí está nossa missão de “fiscalizar” e “promover” a execução da lei, como bem define o Art. 257 do Cód. de Processo Penal.

Relembremos os Arts. 355 e 356 do Cód. Eleitoral:

“As infrações penais definidas neste Código são de ação pública.”

Todo cidadão que tiver conhecimento de infração penal deste Código deverá comunicá-la ao Juiz Eleitoral da zona onde a mesma se verificou.”

§ 1.º — Quando a comunicação for verbal, mandará a autoridade judicial reduzi-la a termo assinado pelo próprio apresentante e por duas testemunhas, e a remeterá ao órgão do Ministério Público local, que procederá na forma deste Código.

§ 2.º — Se o Ministério Público julgar necessários maiores esclarecimentos e documentos complementares ou outros elementos de convicção, deverá requisitá-los diretamente de quaisquer autoridades ou funcionários que possam fornecê-los.”

E o Art. 357 (Caput) diz:

“Verificada a infração penal, o Ministério Público oferecerá a denúncia dentro do prazo de 10 dias.”

Tendo trabalhado em comarcas onde a paixão política sempre foi uma tônica, aqui coloco em relevância os problemas que geralmente

surgem para o órgão do Ministério Público antes e depois da denúncia. O oferecimento da denúncia em si mesmo já pode trazer uma gama de consequências de gravidade social.

Um simples inquérito policial sobre crime eleitoral não é motivo de tornar inelegível determinado cidadão, mas somente após a denúncia oferecida. Assim lemos no acórdão n.º 4841, Tribunal Superior Eleitoral, recurso de Diplomação, n.º 288 — classe V — Belém, Pa:

“A simples indicição em inquérito policial, por si só, não gera inelegibilidade.”

Depois da intervenção do Ministério Público, através da denúncia, independente de sentença prolatada, o cidadão denunciado é inelegível.

Não há dúvida que pelo nosso interior, o órgão do Ministério Público tem que ficar alerta às insinuações ditadas muitas vezes pelas paixões político-partidárias mesquinhas, às cavalações maldosas dos chefes e cabos eleitorais que ainda existem. Todavia, diante de uma comunicação de infração penal em matéria eleitoral, o representante do Ministério Público deverá optar pelo oferecimento da denúncia ou pelo disposto no § 1.º do Art. 357. E se tiver dúvida nestas opções? O grande Magalhães Noronha com sua indiscutível autoridade, aliada a uma vivência de 30 anos no Ministério Público Paulista, assim diz:

“É o Ministério Público o senhor da ação penal pública, é o “dominus litis”, pois intenta-a e promove-a, mas não tem disponibilidade dela. Sua atuação é obrigatória; não pode declinar de exercício, transigir, aguardar oportunidade, etc. Vigora em nossas leis o princípio da legalidade: O Ministério Público é obrigado a agir tão logo se forme a “opinio delicti” ou a suspeita do crime, em face dos elementos que lhe são fornecidos pelo inquérito ou por outros meios, como se verá. No Código não vige o princípio da oportunidade, pelo qual pode o Ministério Público, conforme as circunstâncias, usar ou não do direito de percepção.” (cf. Curso de Direito Processual Penal, E. Magalhães Noronha, pág. 25, edição Saraiva, São Paulo, 1971).

É sabido que o Juiz para condenar precisa ter certeza. Na dúvida, para o Magistrado fica de pé a velha máxima IN DUBIO PRO REO. já para o Ministério Público, o critério é completamente diverso. Em face da “notitia criminis”, estando o órgão do Ministério Público em dúvida, deve promover a ação penal. Para o Estado-Administração, ao contrário com o que se dá com o Estado-Jurisdição, o princípio norteador está consubstanciado no aforismo IN DUBIO PRO SOCIETATE.

O Ministério Público só atuará como verdadeira Magistratura, despedindo-se das suas características de sujeito parcial do processo na fase de alegações finais. Quando concluída a instrução, poderá, inclusive, pedir a absolvição do réu, qual se vê nos arts. 385 do Cód. de Processo Penal, art. 12 da lei 3.434, de 26 de julho de 1958 e "a fortiore" no art. 364 do Cód. Eleitoral. Para nossa matéria especial convém transcrever o citado artigo do Cód. Eleitoral:

"No processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhe forem conexos, assim como nos recursos e na execução que lhes diga respeito, aplicar-se-á, como lei subsidiária ou supletiva, o Cód. de Processo Penal."

Como titular absoluto da ação penal nos crimes eleitorais, cabe ao Ministério Público a obrigação de zelar pela eficiência e objetividade de sua tarefa. Indispensável é o seu empenho não apenas na etapa processual da "persecutio criminis", mas também no procedimento preparatório destinado a colher dados e informações em que se esteiará a ação penal. Mais uma vez: o cuidado com as paixões pré-eleitorais... Aqui se evidencia a grande responsabilidade social que recai sobre o Ministério Público em razão da relevância de suas funções na repressão aos vícios crônicos existentes no país por ocasião dos pleitos eleitorais.

O representante do Ministério Público deverá distinguir bem entre o "animus criticandi" e o "animus difamandi" e até onde vai o limite da serenidade, sem o desregramento que mancha a honra ou desfigura a dignidade alheia. O essencial é ser independente e permanecer acima das fortes paixões humanas.

Com a denúncia oferecida pelo órgão do Ministério Público tem se o início do procedimento penal dos crimes eleitorais. O art. 357 no seu parágrafo 2.º, diz:

"A denúncia conterá a exposição do fato criminoso com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime, e, quando necessário, o rol das testemunhas."

O representante do Ministério Público não está preso a inquérito de qualquer natureza. A denúncia poderá ser recebida ou rejeitada pelo juiz. Nisto o Cód. Eleitoral no seu art. 358, segue à risca as hipóteses do art. 43 do Cód. do Processo Penal.

Nos termos dos parágrafos 3.º, 4.º e 5.º do art. 357 do Cód. Eleitoral, se o órgão do Ministério Público não oferecer a denúncia no prazo legal, o juiz representará contra ele, sem prejuízo da apuração

de responsabilidade penal, além de solicitar ao Procurador Regional Eleitoral a designação de outro Promotor que no mesmo prazo de 10 dias, oferecerá denúncia. Qualquer eleitor poderá provocar esta apresentação, se o juiz, no prazo de 10 dias não proceder de ofício. Convém lembrar que esta última parte do processo das infrações eleitorais, afasta-se muito do espírito do anteprojeto do Código de Processo Penal de José Frederico Marques, principalmente na abolição definitiva do procedimento "ex-officio", tese tão bem debatida e aprovada no IV Congresso Interamericano do Ministério Público em Brasília. A permanência do procedimento "ex-officio" se afigura como um verdadeiro "capitis diminutio" para o Ministério Público. Também merece crítica o Art. 342 do Código Eleitoral:

"Não apresentar o órgão do Ministério Público, no prazo legal, denúncia ou deixar de promover a execução de sentença condenatória:

Pena — Detenção até dois meses ou pagamento de 60 a 90 dias multa."

Conforme diz Waldemar de Oliveira Lins, Promotor de Recife, em tese apresentada no IV Congresso Interamericano do Ministério Público, em Brasília:

"Outorgado ao Ministério Público o monopólio da ação penal pública, deveria incumbir aos seus órgãos superiores, por certo, a fiscalização da sua obrigatoriedade. Ilógico seria se assim não fosse. Importaria em negar-se o mínimo a quem se concedeu o máximo."

Infelizmente, o procedimento "ex-officio" no Código Eleitoral é tão fulminante que, o Art. 343 força o juiz a fazê-lo sob pena também de detenção ou multa. Não deixa de ser lamentável esta situação inquisitorial entre a Magistratura e o Ministério Público.

Em segunda instância, o Ministério Público Federal na pessoa do Procurador Regional age na fiscalização e defesa da lei eleitoral. Uma preocupação fica aqui para que haja mesmo uma política de mais aproximação entre o Ministério Público Federal e o Estadual. É necessário um entrosamento harmônico inclusive para um melhor desempenho dos seus deveres. A distância física já é um problema, mas a distância informativa e diretiva chega a ser uma lástima. Afinal são muitos os laços de ação que unem o Ministério Público Federal ao Estadual, sobre este ponto de grande relevância cabem, de certo modo, as palavras brilhantes do ex-Procurador do Estado de Minas Gerais, Jason Soares Albergaria:

"Realmente, a orientação geral, a uniformidade de jurisprudência, instruções e provimentos normativos e outros princípios de economia interna do órgão são indispensáveis para a coesão estrutural da instituição, sem prejuízo da autonomia funcional e responsabilidade de cada célula de todo o organismo." (apud Legislação Mineira, n.º 30, maio de 1970).

No caso em tela, esta orientação geral — uniformidade e provimentos normativos — seria de grande valia. Por exemplo, no caso do Art. 342 do Cód. Eleitoral, seria muito mais funcional um entendimento entre o Procurador Regional e o Procurador Geral do Estado para estudarem o caso e punirem o faltoso com sanções administrativas.

III — O MINISTÉRIO PÚBLICO NA EXECUÇÃO DA SENTENÇA DOS CRIMES DE FRANDE ELEITORAL

A execução de sentença deverá ser feita em 5 dias, contados da data da "vista" ao representante do Ministério Público. Se o órgão do Ministério Público deixar de promover a execução de sentença condenatória, estará fatalmente enquadrado no crime eleitoral do art. 342.

Já em julho de 1970, o ilustre colega do Ministério Público, José Gaspar Nogueira, escrevia excelente artigo em Legislação Mineira (n.º 32) sobre "A impunidade: o aspecto predominante do Sistema Penitenciário Brasileiro". Deste artigo, baseado em atos ocorridos na região do Vale do Rio Doce, onde também trabalhei por quase 3 anos, merecem citação os seguintes tópicos:

"Construam-se penitenciárias, dotem-se as cadeias de condições de recuperação e sobrevivência ou como já fizeram alguns juízes, ponham-se os presos na rua e acabe-se com a desumana, imoral, anticristã e horripilante farsa existente."

"Bois e vacas, confinados nos pastos, têm a assisti-los veterinários ou pelo menos técnicos, mantidos muitas vezes pelo Estado. Será que homens e mulheres, confinados nos presídios, por culpa na grande maioria das vezes da inexistência de assistência estatal desde o nascimento, não merecem, mais do que o gado, assistência diurna de especialistas?!"

A execução da pena em crimes eleitorais traz justamente aos nossos olhos o doloroso problema atual do sistema de penas. Ao Ministério Público cumpre zelar pelos interesses sociais e é necessário que o sistema de penas por ele utilizado conduza realmente à defesa do inte-

resse coletivo. Hoje notamos em valiosos estudos que há uma tendência cada vez maior de impor penas de multa e menos penas de prisão, aumento de liberdade vigiada e de suspensão da condenação. Clama-se aos quatro ventos por uma legislação, um sistema de penas mais de acordo com a realidade brasileira. O sistema vigente entre nós mostrou-se ineficaz. Não temos prisões, não temos cadeias com o mínimo de condição humana.

Nos crimes eleitorais, na maior parte das vezes, o réu é sempre pessoa que não se enquadra dentro daquilo que chamamos "periculosidade". Normalmente é algum candidato, vereador, prefeito, chefe político, escrivão de cartório, pessoas de certo prestígio na comunidade e que gozam de estima de uma parcela da população. Colocar tais presos, junto com assassinos e ladrões dentro das masmorras infectas apelidadas de cadeias?

Calou-nos profundamente a tese apresentada no IV Congresso Interamericano do Ministério Público em Brasília, pelo Doutor Francisco Papaterra Limongi Neto, Corregedor Geral do Ministério Público de São Paulo, sobre o Sistema de Penas. Diz o Doutor Limongi Neto:

"A pena pecuniária e as interdições de direitos seriam reservadas, principalmente, para os delitos de menor relevância, hoje apenados com sanções detentivas de curta duração, e, para aqueles cuja conceituação melhor se compusesse com tais tipos de penas, prevendo-se, no tocante à multa, uma faixa menor entre os limites máximos e mínimo, de modo a atingir, em termos intimidativos, mas racionais, tanto a bolsa do pobre quanto a dos mais bafejados pela sorte econômica. A interdição de direitos, por seu lado, alcançaria as habilitações profissionais e as atividades regulamentadas, as investiduras em função pública, as autoridades decorrentes do pátrio poder, da tutela ou da curatela, do poder marital, entre outras."

"Voltando-se ao problema da pena privativa de liberdade, que é o que mais interessa a este trabalho, teríamos que a prisão fechada seria reservada, exclusivamente aos criminosos de acentuada periculosidade; a prisão aberta ou o regime de semi liberdade, seria destinada aos delinquentes de escassa ou nenhuma periculosidade; finalmente, para os condenados até 3 anos de prisão seriam previstos os regimes probatórios: a "probation", se a periculosidade for escassa e o "sursis", se ela for nenhuma."

Por dificuldades funcionais, por interpretações de "boa vontade", nos crimes eleitorais costuma-se reduzir a pena a uma prisão especial. Isto de acordo com o Provimento n.º 1, do Conselho Superior da Magistratura, MG:

"Onde não houver estabelecimento adequado à prisão especial, o Juiz, levando em conta a gravidade e as circunstâncias de crime, ouvido o representante do Ministério Público, poderá autorizar a prisão do réu ou indiciado na residência deste."

É certo que algo de concreto precisa ser feito. Simples atitudes humanas, sem amparo legal, mesmo com as melhores intenções possíveis, costumam trazer transtornos, quais sejam: pressões político-partidárias (uns querendo rigor nas penas, outros pedindo indulgência), pressões dos familiares dos condenados, pressões da sociedade local que jamais julga ser o crime eleitoral tão grave como um crime doloso contra a vida, constrangimento do Promotor e do Juiz na execução da pena, tendo em mente os rigores contidos na lei contra os mesmos, se não a executarem.

Na atual legislação, diante das sanções do Art. 363 § único, do Cód. Eleitoral, o Ministério Público não pode deixar de promover a execução da sentença. Pode-se, tranqüilamente, ir admitindo soluções humanitárias sem uma revisão da lei que impinge penas severas, inclusive aos próprios fiscais da lei?

Julgo que nos crimes de fraudes eleitorais comuns, as penas mais eficazes seriam: suspensão temporária do direito de votar e ser votado ou pena pecuniária. Em certas comunidades do interior, grande terapêutica social seria o **exílio local**. Na maioria das vezes, o criminoso eleitoral é sempre indivíduo "apaixonado", já acostumado a tumultuar os trabalhos eleitorais, que afastado de seu ambiente deixa tudo mais tranqüilo...

Faço minhas as palavras de Limongi Neto:

"No nosso sentir é necessário que o Ministério Público se engaje na luta para obter um sistema de penas consentâneo com a realidade do país e conforme as conquistas da penologia moderna, isso para que nós, Promotores, não sejamos como o médico que bem diagnostica a moléstia mas que não possui o remédio ou o hospital de que precisa para o tratamento."

CONCLUSÕES:

I — No processo eleitoral deverá existir um maior entrosamento do Ministério Público Estadual com os órgãos superiores Ministério Público Federal, já que os recursos em segunda instância são sustentados por este órgão e ambos constituem um todo: O Ministério Público Eleitoral.

II — Abolido o procedimento "ex-officio" no Código de Processo Penal, deve igualmente ser eliminado tal procedimento no Código Eleitoral; as **abstenções de acusação** nos crimes eleitorais devem ser apenas submetidas à apreciação dos órgãos competentes do Ministério Público Eleitoral, sem intervenção da Magistratura.

III — Urge modificar o atual sistema penal brasileiro, pois a clássica distinção entre penas de reclusão e detenção na prática não funciona. As penas dos crimes eleitorais devem ser reestruturadas de acordo com a realidade e condições locais, sugerindo-se: penas pecuniárias, suspensão temporária dos direitos eleitorais e exílio local por tempo determinado (principalmente durante os pleitos eleitorais).