

MANDATO ELETIVO — AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO E LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO *

FERNANDO ANTÔNIO FAGUNDES REIS
Do Ministério Público de Minas Gerais

*"Um homem pode salvar uma Nação. Um Sistema Eleitoral e de Governo
pode salvar o Estado. "*

Rui Barbosa

Sumário

1. Introdução; 2. Apontamentos preliminares do novel instituto; 3. A causa de pedir na ação de impugnação de mandato eletivo; 4. A caracterização do interesse de agir; 5. O art. 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal - Norma de eficácia contida; 6. A legitimidade ativa extraordinária do Ministério Público e atribuições constitucionais; 7. A ação civil pública e a impugnação do mandato representativo; 8. Conclusões.

1 INTRODUÇÃO

O tema deste despretensioso trabalho cinge-se à legitimidade do Ministério Público para a propositura da ação de impugnação de mandato eletivo, em face da omissão legal diante do novo instituto processual, originário do ordenamento jurídico advindo da Constituição Federal de 1988.

Antes, porém, da incursão específica no assunto escolhido, mister torna-se partirmos de duas premissas fundamentais: a análise teleológica do remédio *juris* e seu relacionamento com o recurso contra a diplomação (art. 262 do texto eleitoral básico), bem

como a causa de pedir (elemento da ação) e o interesse de agir, este como pressuposto da legitimidade ministerial no ajuizamento da ação (condição).

Noutro ponto, teceremos alguns comentários sobre a ação civil pública e o mandato representativo.

2 APONTAMENTOS PRELIMINARES DO NOVEL INSTITUTO

Com a promulgação da nossa última Carta Política, em 5 de outubro de 1988, a cognominada "Constituição Coragem" surge, como mais uma manifestação da ideologia neoliberal nela impregnada, base e fundamento doutrinários do Estado Democrático de Direito, nova ação na seara publicista, precisamente no campo do Direito Eleitoral: a ação de impugnação de mandato eletivo, prevista no § 10 do art. 14, *verbis*:

"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 e fraude".

Em verdade, visando garantir a autenticidade da representação popular, assegurando a mais ídima manifestação das urnas, objetivo primordial do Direito Eleitoral, tímido e embrionariamente, começa a despontar o Instituto em comento, nos albores da redemocratização, por iniciativa do legislador ordinário, com a edição da Lei n. 7.493, de 17 de junho de 1986, que, estabelecendo normas para as eleições estaduais daquele ano, em seu art. 23, assim dispunha:

"A diplomação não impede a perda do mandato, pela Justiça Eleitoral, em caso de sentença julgada, quando se comprovar que foi obtido por meio de abuso do poder político ou econômico".

Não satisfeito com tal dispositivo, fruto de uma legislação transitória, posto que incidente apenas no pleito eleitoral de 1986, o Congresso Nacional, posteriormente, editou a Lei n. 7.664, de 29 de junho de 1988, sancionada com vetos pelo Presidente da República, cujo art. 24, *caput*, demarcava contornos mais sólidos para a impugnação do mandato eletivo, nos termos assim colocados:

"O mandato eletivo poderá ser impugnado na Justiça Eleitoral após a diplomação, instruída a ação com as provas conclusivas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude e transgressões eleitorais".

Adquirindo crescente aceitação, é de se observar que o Tribunal Superior Eleitoral, em 13 de setembro de 1988, elaborou e promulgou a Resolução n. 14.595 que, em seu art. 50, reproduziu o texto inserto no art. 24 do sobredito diploma.

Entretanto, mencionada legislação (*rectius*, Lei n. 7.493/86; Lei n. 7.664/88 e Resolução n. 14.594/88) padecia de vícios limitativos ontológicos, na medida que produzia

* Aprovada por maioria, com emenda.

efeitos temporários, aplicável que era, tão-somente, aos embates eleitorais de 1986 e 1988.

Instalada a Assembléia Nacional Suprema, em que pese caracterizada pela atribuição de poderes constituintes aos Deputados Federais e Senadores, sábio foi o legislador da época, elevando a ação de impugnação, como via própria, ao patamar da hierarquia jurídica, situando-a como autêntico remédio constitucional, na coibição dos mandatos eletivos obtidos pelo abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, em desfavor da liberdade do voto.

Revelando extrema sensibilidade política, trouxe a talho o legislador constituinte a preocupação contemporânea de Norberto Bobbio em ver definida, principalmente em sede constitucional, "a disciplina jurídica do poder, que é a da essência do regime democrático".

Tratando-se de um instrumento hábil para a desconstituição do mandato popular espúrio, por intermédio da respectiva anulação do diploma eleitoral, salvaguarda a ação em tela a genuína vontade da comunidade política em sua representatividade institucional, essência da república e do princípio federativo, informadores de todo o nosso ordenamento jurídico, inseridos que estão no preâmbulo da Carta Magna.

Objetivando assegurar a higidez do processo eleitoral, de transcendência capital para o Estado Democrático de Direito, o Instituto processual vertente porta-se como verdadeira garantia constitucional, conquista da cidadania, que passa a possuir mais uma arma contra os detentores de procurações populares outorgadas com vícios de vontade política.

Neste particular, com o envolver dos tempos, na construção jurídico-política do Estado de Direito, avulta-se a importância do mandato representativo, liberto da nódoa do abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, ponto nuclear e intérprete da vontade geral que nos ensina Rousseau, observada por Montesquieu em *O espírito das leis*, na primorosa tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1ª v. p. 183-184).

Neste passo, leciona o insigne doutrinador paranaense, Carlos Fernando Corrêa de Castro, que "o sufrágio, como meio de expressão da soberania popular, e o conseqüente exercício do direito político de votar, precisam ser fortemente protegidos contra possíveis influências estranhas, além da própria consciência do eleitor (CF, art. 14; Código Eleitoral; Lei n. 4.737/65, art. 1º)". (Abuso do poder econômico no direito eleitoral, Paraná eleitoral", *Revista do Tribunal Regional Eleitoral*, n. 13, 2º trimestre de 1990.)

Com espreque no moderno constitucionalismo, surge a ação de impugnação de mandato eletivo como consecratório lógico do mandamento da Lei Maior: o princípio da democracia representativa (art. 1º, § 1º), norma fundamental do regime democrático.

Tamanha é a sua essencialidade política e constitucional, que válido torna-se trazer a lume a lição de Fávila Ribeiro:

"Deve ser ainda ponderado que o caráter constitucional dessa ação anulatória do diploma eleitoral ficou mais sensível para recurso extraordinário, não, evidentemente, sobre aspectos fáticos, mas pela margem que envolve matéria enraizada na própria Constituição, ampliando as oportunidades das partes no reexame da causa" (Pressupostos constitucionais do direito eleitoral — No caminho da sociedade participativa. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editora, 1990, p. 106).

Demonstrando, didaticamente, a utilidade do neófito instituto, a seu turno, doutrina o consagrado Tito Costa:

"A ação é de impugnação. Talvez a denominação adotada pelo legislador constituinte não seja das mais adequadas, mas de qualquer modo não pode a impugnação, aqui, ser confundida com o ato de impugnar, por exemplo, o registro de uma candidatura, a filiação de eleitor a determinado partido, o registro de um diretório partidário etc..., conforme previsto no Código Eleitoral e em leis diversas. A ação, no caso, terá por objeto investir contra a diplomação, a ela se opondo, com a finalidade de obter, a final, o decreto judicial de sua invalidade, de sua nulidade, em razão de vícios referidos no texto da Lei Maior: abuso do poder econômico, corrupção ou fraude" (Recursos em matéria eleitoral. São Paulo: RT, 1990, p. 170).

E remata o festejado publicista paulista, atentando para a diferença da ação vertente com as hipóteses ensejadoras do recurso contra a diplomação, disciplinado pelo art. 262 do Código Eleitoral:

"A ação do art. 14, §§ 10 e 11, da Constituição, funda-se em pressupostos diversos daqueles que autorizam o recurso contra a expedição de diploma. Dessa forma, nada impede que ao ocorrer a diplomação do candidato (ou dos candidatos), sendo o caso, possam ser utilizados, concomitantemente, os dois remédios processuais previstos, na Constituição (a ação) e no Código Eleitoral (o recurso), atendidos os prazos: para a ação, quinze dias contados da diplomação; para o recurso, três dias, a partir do mesmo evento" (em ob. cit., p. 176, tópico 10.7).

No mesmo sendeiro, em pena lapidar, profliga Fávila Ribeiro, em obra já referida:

"Transposta a barreira da preclusão que se havia de operar com a diplomação dos eleitos, traz essa ação criada pelo ordenamento constitucional um meio para viabilizar a invalidação do mandato eletivo, por um dos três fundamentos arrolados" (p. 87).

De tais excertos não discrepa o entendimento da Alta Corte Eleitoral, cristalizado no julgamento do Recurso n. 8.491, classe 4ª, Pará, rel: Min. Sidney Sanches, DJU, 21/3/90, *in verbis*:

"Eleição Municipal. Recurso contra diplomação. Prazo. De se confirmar o aresto regional que julgou intempestivo o recurso interposto contra a diplomação dos eleitos, pois efetivamente a destempo, a teor do disposto no Código Eleitoral, art. 276, I, a e b, § 1º. Impugnação de mandato eletivo. CF, art. 14, § 10. Não se confundem o recurso contra a diplomação dos eleitos previsto no CE, art. 262, I a IV, com a impugnação ínsita no texto constitucional (art. 14, § 10), que pressupõe rito próprio, com produção de provas sobre o abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. Rec. Esp. não conhecido."

Portanto, precluso o tríduo legal para o recurso contra a diplomação (art. 262 do Código Eleitoral), cabível será a ação de impugnação de mandato, ainda que se argua a inelegibilidade constitucional (Lei Complementar n. 64/90, norma integrativa do art. 14, § 9º, do pacto federal em vigor).

A propósito, colhe-se da lição judiciária o seguinte:

"Inelegibilidade. Parentesco. Norma constitucional. A inelegibilidade de ordem constitucional pode ser argüida a qualquer tempo, até mesmo na diplomação, sem ofensa a qualquer direito adquirido, de cujo conceito estão excluídos os direitos relativos ao interesse público. Mantém-se a decisão regional que cassou o diploma, não sendo aplicável à espécie o art. 219 do Código Eleitoral. Agravo de Instrumento improvido (REC. n. 8.467 classe 4ª rel.: Min. Miguel Ferrante, São Paulo, DJU, 26/9/89).

"Recurso de diplomação. Prazo de três dias.

Ainda que haja matéria constitucional, deve ser obedecido o prazo (art. 259, parágrafo único) REC. n. 8.446, Zona Eleitoral de Andrelândia, Minas Gerais, rel.: Min. Roberto Rosas, DJU, 13/3/89).

3 A CAUSA DE PEDIR NA AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO

In casu, constituindo-se o mandato eletivo em técnica de concretização da democracia representativa, onde seu titular representa certa parcela do povo, natural é o seu controle, não só político (com a realização de eleições periódicas), como jurídico, através da ação popular (buscando a lisura no desempenho da outorga (art. 5º, LXXIII, CF) e, também, por via do remédio sob exame (ação de impugnação).

O permissivo do § 10 do art. 14, CF, na exata lição de Celso Ribeiro Bastos, "cuida da regularidade jurídico-formal na sua obtenção. Preocupa-se, portanto, em oferecer meios

impugnatórios da conquista de um mandato, realizada com suporte no abuso do poder econômico, na corrupção ou na fraude" (*Comentários à Constituição do Brasil*. 1989, 2º vol., p. 591).

A obtenção do mandato eletivo de forma mais transparente possível, pelo seu próprio cunho valorativo, como instrumento de operacionalização do sistema político com que se apresenta nas sociedades contemporâneas, é assunto que diz respeito, primordialmente, ao regime democrático.

Neste peculiar, inteira razão assiste a Pinto Ferreira, quando afirma que "o Estado tem interesse em dar legitimidade e inspirar confiança nas eleições, que, realizadas, livre e periodicamente, fundamentam a essência da democracia. Uma democracia baseada no medo, na mistificação das consciências não existe, é uma falsa democracia ou um despotismo (*Código Eleitoral comentado*. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 1991, p. 22).

Ora, a nosso sentir, a causa remota de pedir do remédio sob comento, fiel à teoria da substanciação adotada pelo Código de Processo Civil (art. 282, III), como fato gerador do direito, é a defesa do regime democrático, que se coloca molestado, na medida em que a representação política é exercida com base em mandatos eletivos obtidos de forma a comprometer a vontade e o consentimento dos cidadãos, por via do abuso do poder econômico, fraude ou corrupção, sendo tais fatores a causa próxima (a natureza do direito controvertido), os fundamentos jurídicos do pedido de anulação do diploma eleitoral.

Visto que a causa de pedir na impugnação de mandato eletivo é dotada de profundo enraizamento constitucional, cabe, agora, examinar, como pressuposto da legitimidade do Ministério Público para a propositura da ação, tese por nós defendida, o interesse de agir como condição processual do referido instituto.

4 A CARACTERIZAÇÃO DO INTERESSE DE AGIR

Preliminarmente, leciona Moacyr Amaral dos Santos que "o interesse de agir é um interesse secundário, instrumental, subsidiário, de natureza processual, consistente no interesse ou necessidade de obter uma providência jurisdicional quanto ao interesse substancial contido na pretensão (*Primeiras linhas de direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 1985, v. I, p. 173).

Ora, o interesse de agir, na espécie, adviria, então, do interesse material e primário, verdadeiramente substancial, daqueles interessados na defesa do regime democrático e no aprimoramento da democracia representativa, princípios radicados, num primeiro aspecto, no art. 1º, § 1º, da Constituição em vigor; direitos próprios da coletividade política, na formação e gestão soberanas da vontade estatal.

Assim, nos termos dos arts. 3º e 6º, CPC, a ação poderá ser proposta por quem apresentar interesse, como visto acima, e legitimidade.

5 O ART. 14, §§ 10 E 11, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL — NORMA DE EFICÁCIA CONTIDA

Com a edição da Carta Magna de 1988, foi constitucionalizada a norma autorizativa da impugnação de mandato eletivo.

Entretanto, pela dicção do permissivo aplicável, percebe-se que a Constituição Federal, nada obstante a auto-aplicabilidade da norma art. 5º, § 2º, insere que se encontra no Título Dos Direitos e Garantias Fundamentais, não prevê o rito a ser seguido, quem pode propor a ação, o prazo para recurso, e quais são estes, o papel do Partido Político a que é filiado o impugnado...

Vale dizer, como observa o Juiz do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará, Pádua Lopes, em abalizado artigo na *Revista de Direito Público* (v. 95, p. 174, 1990), a ação de impugnação encontra, no seu nascedouro, certa similitude com o mandado de segurança, quando de sua incipiente vigência, posto que surgida sem estudos preliminares de sua natureza.

Por outro lado, não faz o Texto Maior qualquer menção a outros veículos normativos para a integração da norma no mundo jurídico, seja a necessidade da legislação complementar ou ordinária.

Pondera, porém, o festejado autor cearense que o novo instituto apresenta suficiente configuração a ensejar-lhe eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. Senão vejamos.

a) a ação está criada e regulamentada em seus pontos fundamentais: jurisdição eleitoral, natureza civil, prazo para promoção, hipóteses de cabimento e finalidade. Existe, portanto, normatividade suficiente aos interesses vinculados à ação, podendo ser aplicada direta e imediatamente; e b) o legislador ordinário deverá instituir o procedimento da ação, dando-lhe um tratamento especial, para restringir os limites de sua eficácia..." (ob. cit., p. 172).

Irretorquivelmente, pois, enquadra-se a norma em exame, pela moderna teoria italiana, aprimorada por José Afonso da Silva, entre aquelas normas que apresentam eficácia contida, isto é, "tendo eficácia independente da interferência do legislador ordinário, sua aplicabilidade não fica condicionada a uma normação anterior, mas fica dependente dos limites (da: eficácia contida) que ulteriormente se lhes estabeleçam mediante lei, ou de que ocorram as circunstâncias, restritivas constitucionalmente admitidas" (*Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 108).

Dessa forma, impõe-se a elaboração de uma lei infraconstitucional, de molde a obstar que a integridade de seu comando sofra acentuada expansão na ordem jurídica.

Na prática, em face da desídia do legislador federal ordinário, o que se assiste são os tribunais especializados editando atos regimentais (como em São Paulo e Minas

Gerais), buscando regulamentar, ainda que precariamente, o procedimento processual a ser adotado, em atitudes aparentemente questionáveis, sob o foco da competência privativa da União em legislar sobre direito eleitoral e matéria processual (art. 22, I, CF).

Noutro giro, enquanto não regulamentada, vem sendo adotado para a ação constitucional o rito ordinário (Código de Processo Civil), de ampla largueza, o que, a princípio, não compadece com a sistemática do direito eleitoral.

Assim, o que se exige, mormente porque periódicas as eleições e crescente a impunidade do abuso do poder econômico, é a edição de uma legislação, traçando um rito especial e restritivo ao novel instituto.

6 A LEGITIMIDADE ATIVA EXTRAORDINÁRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS

Assumindo cada vez mais a função de agente da sociedade, sua única destinatária, foi o Ministério Público, depois da promulgação da Carta constitucional, contemplado com uma gama de atribuições institucionais, reconhecendo-se-lhe papel essencial e permanente à função jurisdicional do Estado, "incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (art. 127, *caput*, CF em vigor).

Corresponde o Ministério Público, portanto, na esfera de sua definição constitucional, a uma criação político-jurídica, como magistralmente argumenta Raulino Jacó Brüning, em sua tese de mestrado, *O controle dos atos administrativos pelo Ministério Público*, defendida perante a Faculdade de Direito da UFSC, editada, posteriormente, pela Sérgio Fabris Editora, Porto Alegre:

"Política porque nascida do Poder Constituinte, definida a Carta Política e responsável pela defesa do regime democrático, o que pressupõe o exercício de funções também políticas.

Jurídica porque concebida em lei para defender a ordem jurídica, o ordenamento jurídico, os princípios e as regras de direito vigentes.

Instituição permanente porque sua existência é necessária em todos os momentos da vida jurídica e política da nação; inseparável e indispensável à sobrevivência da organização social moderna e da democracia" (ob. cit., p. 130).

A nosso sentir, mais do que fiscal da lei (complementar ou ordinária), hoje, a Instituição ministerial se posiciona na vanguarda da defesa da supremacia constitucional, ponto culminante da ordem jurídica, que se robustece da couraça da sua inviolabilidade.

Como expressa Fávila Ribeiro, "opera-se, dessa forma, um reforçamento no conceito de legalidade, que não fica mais circunscrito ao estado de conformação à lei,

mas, em última instância, de compatibilidade com os ordenamentos constitucionais (*Curso de direito eleitoral*, 3. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 113).

Especificamente, dilargando a estipulação da Lei Complementar n. 40/81, como defensor do regime democrático, idéia originariamente contida no art. 308 da Comissão de Estudos Constitucionais (Comissão Afonso Arinos ou Comissão dos Notáveis, criada pelo Presidente Tancredo Neves para a elaboração de um esboço de anteprojeto constitucional), concede a Carta federal promulgada, como exemplos, atribuições ao Ministério Público nas ações declaratórias de inconstitucionalidade (art. 103, VI), e nas representações interventivas (art. 34, VII, c/c o art. 36, IV), visando à observância dos princípios maiores da forma republicana, sistema representativo, direitos da pessoa humana, dentre outros, além das funções previstas no art. 129, CF em vigor.

Ser responsável pelo regime democrático significa, ainda, ser responsável pela defesa da legitimidade eleitoral, da pureza volitiva da cidadania, quando comparece às urnas, ser responsável, também, pela integridade do mandato eletivo, instrumento de viabilização da ação política, de manifesto interesse republicano e democrático.

Por conseguinte, pode-se inferir que a ação de impugnação de mandato eletivo se coaduna com outras medidas a serem adotadas contra atos atentatórios ao regime do Estado Democrático de Direito, como as acima aludidas.

Profílica, neste particular, Raulino Jacó Brüning, a abrangência dos interesses defendidos pelo *Parquet* e inseridos na Lei Fundamental:

"o vocábulo interesses na Carta Política não vem empregado na acepção restrita de interesses juridicamente protegidos, isto é, na acepção jurídica, mas sim no sentido mais amplo de interesses jurídico-políticos. A missão de defender o regime democrático demonstra esta assertiva de que o Parquet defende interesses políticos da sociedade" (ob. cit., p. 130).

Ora, assim sendo, ainda que o art. 14, § 10, da CF, não indique seus proponentes, bem como não estabeleça os atos regimentais dos TREs —atribuições expressas ao órgão ministerial para seu ajuizamento—, qual outra instituição estatal ou outro segmento social que não o Ministério Público, mais interessado no aforamento da ação de impugnação de mandato eletivo, como guardião constitucional do regime democrático?

Aliás, no encargo dessa missão, não podemos descurar que possui o Ministério Público atribuições expressas para promover o cancelamento do registro de partido político, cujos estatutos são displicentes quanto aos princípios programáticos previstos no art. 17, *caput*, da Constituição Federal, *ex vi* dos arts. 79, 83 e 113 da Lei n. 5.682, de 21/7/71, devidamente recepcionados (Lei Orgânica dos Partidos Políticos).

Noutro sendeiro, quanto à impugnação dos registros das respectivas candidaturas partidárias por inelegibilidades (arguição), prevê o art. 22, *caput*, da mencionada legislação (Lei Complementar n. 64/90, norma regulamentadora do art. 14, § 9º, da CF em vigor),

legitimidade, também expressa, ao Ministério Público para a representação ao Conselho Nacional do Poder Judiciário para os fins ali contidos.

A propósito, a Lei anterior (Lei n. 05/70), em seu art. 5º, como reconhecido no art. 6.821, rel.: Min. Carlos Madeira, BE 373/82, conferia legitimidade ao Ministério Público para impugnar o registro de candidatos.

Sob este aspecto, trata-se de atividade vinculante do Órgão de Execução da Instituição, lembrando Fávila Ribeiro que sobredita arguição "é expressão da competência de ordem funcional, para preservação do interesse público. Não se trata, portanto, de uma mera faculdade, de um *jus permittendi*, mas de um dever vinculado ao ofício do Ministério Público."

Com escólio no publicista italiano Enrico Redenti, conclui o notável especialista:

"A intervenção que nesse particular exerce o órgão do MP não se colige nos interesses governamentais pro domo sua, mas, como ressalta Enrico Redenti, como promotor de uma mais plena realização do ordenamento jurídico, já que neste sentido há um interesse geral de todos e do qual se faz intérprete (pro populo), mesmo contra setores oficiais" (ob. cit., p. 189).

A reforçar a legitimidade ativa ministerial para o ajuizamento da ação constitucional, trazemos à colação o entendimento de Joel José Cândido, esposado em artigo publicado na *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*:

"Principalmente após a promulgação da atual Constituição Federal, indiscutível a ampla legitimidade do Ministério Público Eleitoral para atuar, ora como parte, ora como fiscal da lei, em todo o processo eleitoral. Desse o alistamento eleitoral e seus eventuais incidentes, à diplomação dos eleitos, é imprescindível a atuação do Ministério Público Eleitoral, nesses feitos. Entre os principais diplomas legais que legitimam a participação do Ministério Público Eleitoral, no processo eleitoral, é de se citar o art. 127, caput, da CF, o Código Eleitoral (art. 24 e art. 27, § 3º), a Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar n. 64, de 18/5/90), a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 5.682, de 21/7/71) e a Lei Orgânica do Ministério Público Federal da União (Lei n. 1.351, de 30/1/51). Também assumem relevo, nesta parte, o Código de Processo Civil e o Código de Processo Penal, ambos com incidência subsidiária no Direito Eleitoral, como já é remansoso." (Os Direitos políticos, a condenação criminal irrecorrível e o papel do Ministério Público Eleitoral na nova Constituição. Revista Brasileira de Direito Eleitoral, Fortaleza n. 5, março de 1991.)

Numa análise sistemática e teleológica do texto constitucional, sem a pretensão de perquirir a vontade do legislador ("a intenção original", que nos conta o constitucionalismo americano), dentro de um cunho intimista, entendemos que a pretensa omissão no tocante à indicação dos eventuais autores da ação de impugnação foi, em certo ponto, proposital, encontrando repouso na vetusta parêmia de Paulo:

"Republicae interest quam plurimus ad defendam suam causam admittire".
(*À República interessa que muitos sejam chamados a defender a sua causa.*)

Desta ousada assertiva, aparentemente, não discorda Elival da Silva Ramos, em tese aprovada no mestrado da Faculdade de Direito do Largo São Francisco:

"A Constituição de 1988 inovou, outrossim, ao contemplar ação popular eleitora, voltada à impugnação de mandato eletivo obtido por meio de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude (§§ 10 e 11 do art. 14 da CF). Embora o texto magno silencie no tocante à legitimação ativa, pensamos que cabe ao Ministério Público Eleitoral e, concomitantemente, a qualquer cidadão ou partido político, o que se caracteriza como uma ação popular corretiva e subsidiária de natureza eleitoral" (A ação popular como instrumento de participação política. São Paulo: RT, 1991, p. 129).

É de se invocar, a final, como último suspiro persuasório, que os arts. 22 e 27, § 3º, do Código Eleitoral, apontam, dentre as atribuições do Ministério Público na jurisdição especial, a de exercer a ação pública, entendida, aqui, em sentido lato, compreendendo não só a ação penal em matéria eleitoral, como também, "inúmeras outras modalidades de ação pública constantes das pautas do Direito Eleitoral, dentre os quais adquire exponencial ressonância a que objetiva a aplicação da sanção da invalidade do registro ou cancelamento do diploma a candidato, se já expedido, desde que fique provada a interferência do poder econômico e o abuso de autoridade durante o pleito eleitoral.

Essa exigência de instauração da ação ao decurso do correspondente processo eleitoral é de suma importância, uma vez que esse tipo de sanção deve atingir os implicados na própria concorrência eleitoral que contribuíram para desvirtuá-la, diversamente da sanção de natureza penal que não tem um exíguo lapso de tempo a que se possa concretizar" (RIBEIRO, Fávila, ob. cit., p. 141).

Entendida e aceita a legitimidade ministerial para o ajuizamento da ação constitucional, cabe consignar que as atribuições dos respectivos órgãos de execução serão exercidas perante a Justiça Eleitoral, nos termos constantes do Código Eleitoral e da Lei Orgânica do Ministério Público Federal (Lei n. 1.345/51).

Assim, no que pertine aos diplomas eletivos municipais (Prefeito e Vereadores), cabe ao Promotor de Justiça o ajuizamento da ação (arts. 79, da Lei n. 1.345/51 c/c os arts. 35, XII e 40, IV, do Código Eleitoral) perante as respectivas Juntas.

Referente aos diplomas relacionados com as eleições estaduais (Governador, Senador, Deputados Federais e Estaduais), a atribuição é do Procurador da República, que oficia perante o Tribunal Regional Eleitoral; quanto aos diplomas federais (Presidente da República), legítimo é o Procurador-Geral da República, tudo conforme os arts. 27, 89, I, II e III, do Código Eleitoral e dispositivos aplicáveis da Lei Orgânica do Ministério Público da União.

Relativamente à atuação processual (art. 8º, CPC) do Ministério Público no direito eleitoral, mormente na ação de impugnação de mandato eletivo, transportas ficam as discussões doutrinárias que envolvem o tema na ação civil pública, bem como do papel do eleitor no exercício da ação popular:

Nesse passo, para aqueles que entendem que o Ministério Público, em nome próprio, atua defendendo interesses da coletividade política (a defesa do regime democrático), imbuído de legitimação extraordinária (art. 127, *caput*, CF), sua atuação se fará como substituto processual, em total correspondência com o posicionamento de eméritos juristas, no que toca à ação popular, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Miguel Seabra Fagundes, Frederico Marques, Humberto Theodoro Jr. e Moacyr Amaral dos Santos.

Tal posicionamento é seguido por Édis Milaré, quando a questão encontra guarida na ação civil pública.

Noutra ótica, para aqueles que, como José Afonso da Silva, interpretam a propositura de referidas ações, de natureza civil, sem a presença de um substituído (a coletividade), titular do direito substancial deduzido em juízo, justificando a propositura em nome próprio, *mutatis mutandis*, entenderão a atuação do Ministério Público como autor (legitimidade *ad causam* ordinária).

Neste aspecto, as conclusões 14 e 15 do Encontro Participação e Processo, realizado pelo Departamento de Direito Processual da USP e do Instituto Brasileiro de Direito Processual, *verbis*:

"O direito de ação apresenta conotação política evidente na medida em que se relaciona com o exercício de uma função estatal. Tal característica é bastante acentuada nas demandas concernentes à tutela de interesses difusos e coletivos. Nas hipóteses da ação popular constitucional e da ação direta de inconstitucionalidade, pode-se falar em autêntico direito político de ação."

Filiamo-nos à primeira corrente, pelos fundamentos acima colocados, ademais, com a atribuição constitucional da defesa do regime democrático, delegada pela Carta Federal, atua o Ministério Público em nome próprio (como instituição estatal), zelando pelo interesse dos cidadãos, detentores do direito de viverem num Estado Democrático de Direito, assentado nos mandamentos nucleares da Constituição Federal, a inspirar toda a sistemática do ordenamento jurídico e social.

7 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A IMPUGNAÇÃO DO MANDATO REPRESENTATIVO

A partir de 1988, a ação civil pública alcançou, outrossim, o patamar constitucional, ampliando-se seu objeto, que passou a abarcar qualquer Interesse coletivo

ou difuso, mormente com a posterior edição do Código de Defesa do Consumidor, dotando-se o remédio processual de grande eficácia.

Nessa esteira, o regime democrático, ao lado de outros princípios fundamentais, constitui-se em interesse coletivo *lato sensu*, na conhecida classificação de Rodolfo de Camargo Mancuso, extraída de sua obra *Interesses difusos — Conceito e legitimação para agir* (São Paulo: RT, 1988).

Na verdade, a democracia adquire contornos de *affectio societatis* para todos os nacionais, comunidade jurídica homogênea plenamente identificável.

Considera-se, por conseguinte, como um interesse geral, próximo da própria sociedade como um todo (*public interest action*).

Sendo um dos instrumentos viabilizadores do regime representativo, estaria o mandato eletivo, obtido com vícios, suscetível à ação civil pública?

Em que pese a enorme amplitude eficaz da ação, entendemos que não.

A uma, porque a obtenção da outorga popular está sujeita a controles jurídico-formais específicos das normas constitucionais e eleitorais (art. 14, § 10, CF; art. 262 do Código Eleitoral; art. 22 da Lei Complementar n. 64/90).

A duas, porque, nada obstante o regime democrático assentar-se como direito indisponível e, portanto, imprescritível, funda-se, por outro lado, em mandatos transitórios, de duração delimitada no texto da Lei Fundamental.

A três, porque as normas de direito eleitoral, reguladoras dos pleitos representativos, apresentam características marcantes, destacando-se o princípio da celeridade processual e da preclusão, relevantes no processo político, incompatíveis, num primeiro momento, com o rito a ser seguido pela ação civil pública.

E a quatro, porque descabe o pedido liminar de cassação do mandato eletivo, em face da exigência do trânsito em julgado no Tribunal Superior, como previsto no Código Eleitoral.

8 CONCLUSÕES

1. Apresenta o Ministério Público legitimidade para a propositura da ação de impugnação do mandato eletivo.

2. A atuação processual do Ministério Público na ação de impugnação de mandato eletivo assenta-se na legitimação extraordinária (art. 6º, CPC).

3. Torna-se imprescindível a elaboração de lei infraconstitucional, em face de constituir a ação de impugnação de mandato eletivo em norma de eficácia contida, com a

adoção de rito especial e sumário, de sorte a evitar a impunidade do abuso do poder econômico, da corrupção e da fraude.

4. A Ação Civil Pública, por incompatibilidade de seu procedimento com os princípios informadores do direito eleitoral, não se aplica à cassação do mandato eletivo escoimado do abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, em que pese o elastério de seu objeto.

5. A *ratio* da defesa do regime democrático — art. 127 — constitucionalmente entregue ao *Parquet*, nada mais é do que decorrência lógica da tutela ministerial sobre os interesses indisponíveis.

Tais interesses não se originam apenas de normas privadas.

Qualquer norma de ordem pública, seja de direito público ou privado, é marcada pela indisponibilidade.

In casu, temos a indisponibilidade objetiva, em razão da gravidade da matéria levada à tutela ministerial.