

# Análise da legitimação ativa do eleitor na ação de impugnação ao mandato eletivo

---

**RESUMO:** *Trata-se de uma análise da Constituição da República (CR/88), no que diz respeito a previsão da possibilidade da Ação de Impugnação do Mandato Eletivo (AIME) daquele que se consagra vencedor das urnas mediante corrupção, fraude ou abuso do poder econômico. Visando, justamente, preservar a normalidade e legitimidade das eleições. Entre muitas querelas, o presente estudo se concentra em analisar, exclusivamente, a possibilidade de o eleitor ajuizar a ação impugnatória de mandato prevista por nossa carta Magna.*

**PALAVRAS CHAVE:** *Impugnação do Mandato Eletivo; Corrupção; Legitimidade das Eleições.*

**ABSTRACT:** *This article presents a analysis of the Constitution of the Republic (CR/88) what concerns foresight of the possibility of the Accion of Impugnation of Elective Mandate in cases which the winner of the urns dedicates to means of corruption, fraud or abuse of economical power. Aiming, just, to preserve the normality and legitimacy of the elections. Between many disputes, the present study is concentrated in analysing, exclusively, the possibility of the citiZEN judging the action of refuting the mandate, which is predicted on the Constitution.*

**KEYWORDS:** *Impugnation of the Elective Mandate; Corruption; Legitimacy of the elections.*

**SUMÁRIO:** *1 - Introdução – 2 - Conceito e natureza Jurídica – 3 - Aspectos Legislativos – 4 - A questão da legitimidade ativa do eleitor – 5 - Conclusão – Referências Bibliográficas.*

## 1. Introdução

Muito se discute, em nossa sociedade, a qualidade da classe política nacional. Invariavelmente, o discurso se dá no sentido de que todos nós, titulares do voto, somos responsáveis, nesse mérito, pelas deficiências de nosso país.

Por certo, somos nós os cidadãos titulares do voto que outorgamos os mandatos para exercício do poder político. Nós escolhemos quem, em nosso nome, dirigirá o Estado.

Importa ressaltar, porém, que essa escolha, efetivada através de um processo eleitoral, é, muitas vezes, maculada pelo abuso de poder econômico, fraude ou corrupção por parte dos candidatos.

Visando, justamente, preservar a normalidade e legitimidade das eleições, a Constituição da República (CR/88) prevê a possibilidade de impugnação do mandato eletivo daquele que se consagra vencedor das urnas mediante corrupção, fraude ou abuso do poder econômico. Trata-se da Ação de Impugnação do Mandato Eletivo (AIME)

Há, entretanto, que a previsão constitucional não é extenuante, dependendo em certos aspectos da necessária edição de norma regulamentar.

E embora passados quase 20 (vinte) anos da promulgação da Constituição, a AIME ainda sofre a omissão legislativa. Até o momento, a ação não foi disciplinada por indispensável Lei especial, pendendo discussões, entre outras, acerca da legitimidade ativa para a propositura da demanda e o procedimento a ser aplicado.

Entre muitas querelas, o presente estudo se concentra em analisar, exclusivamente, a possibilidade de o eleitor ajuizar a ação impugnatória de mandato prevista na Constituição.

Para tanto, abordaremos os aspectos legislativos da AIME, apontando as primeiras linhas legislativas do tema, em nosso ordenamento, chegando ao Projeto-Lei n. 3781 de 1997, em tramitação no Congresso Nacional.

Ainda, apresentar-se-á tratamento jurisprudencial e doutrinário do tema, anunciando-se, ao final, entendimento que adianta-se ser pela legitimidade do eleitor para propositura da AIME.

## 2. Conceito e natureza jurídica

A Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) está prevista na Constituição da República (CR/88), nos parágrafos 10 e 11 do artigo 14, cuja disposição é:

*CR/88. 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:*

*(...)*

*§ 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.*

Trata-se, portanto, de uma ação de Direito Constitucional Eleitoral, cujo principal aspecto é a proteção de um dos fundamentos da República, qual seja, a soberania popular, exercida

através do voto, contra o valimento de fraude, corrupção, ou abuso do poder econômico.

É a proteção da vontade popular contra mecanismos que possam, direta ou indiretamente, maculá-la.

Essa ação, de natureza constitucional<sup>1</sup>, possui como termo inicial para sua propositura (prazo de 15 dias) a diplomação do candidato (última fase do processo eleitoral).

Vale referir, porém, que a demanda não ataca a diplomação, mas o mandato. Assim, procedente o pedido remoto na AIME, ter-se-á a perda do mandato pela confirmação da ocorrência de fraude, corrupção ou abuso do poder econômico.

### 3. Aspectos Legislativos

As primeiras linhas<sup>2</sup> da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), em nosso ordenamento jurídico, foram previstas na Lei 7.493 de 17 de junho de 1986. Essa lei ordinária federal estabelecia normas para as eleições nacionais de 1986 e previu no artigo 23 a possibilidade de perda do mandato eletivo, após a diplomação, quando comprovado o abuso de poder político ou econômico. Era a disposição legal:

*Art. 23. A diplomação não impede a perda do mandato, pela Justiça Eleitoral, em caso de sentença julgada, quando se comprovar que foi*

---

1 Nesse sentido: Tito Costa, Marcos Ramayana, Adriano Soares da Costa, Pedro Henrique Tavor Niess, entre outros.

2 Na edição da Resolução 21.634/2004 do TSE, o ministro Fernandes Neves em Questão de Ordem, e citando o ministro Sepúlveda Pertence, sustentou que a origem mais remota da AIME no ordenamento pátrio estaria na redação original do artigo 200 do Código Eleitoral. Ousamos, porém, discordar. A hipótese do referido dispositivo cuida de momento anterior à diplomação, como expresso no próprio dispositivo, diferentemente da AIME cuja diplomação é requisito para ajuizamento da demanda eleitoral.

*obtido por meio do abuso do poder político ou econômico.*

Mais claramente, a Lei 7.664 de 29 de junho de 1988, atinente às eleições municipais de 15 de novembro de 1988, repetiu no art. 24, *caput* e parágrafo único, a previsão da ação, fixando, inclusive, a possibilidade de responsabilização do autor pelo ajuizamento temerário ou de manifesta má-fé:

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

*Parágrafo único. 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.*

Mas foi com a promulgação da Constituição de 1988 que o instituto foi consagrado, sendo previsto como ação constitucional, prevista no art. 14, §§10 e 11 da Lei Maior.

Segundo Joel José Cândido (1997, p.256), a introdução da AIME em nosso ordenamento jurídico se deu por fundamentos de natureza política e jurídica. A primeira relacionada à frequente má seleção dos titulares de mandatos. A segunda, aos atributos negativos do Recurso Contra a Diplomação, especialmente, a necessidade de prova pré-constituída, o exíguo prazo de 03 (três) dias para a propositura da demanda e a má redação dos incisos do art. 262 do Código Eleitoral.

Vale repetir, entretanto, que embora passados quase 20 (vinte) anos da promulgação da Constituição, a AIME ainda sofre a

omissão legislativa. Até o momento, a ação não foi disciplinada por indispensável Lei especial, pendendo discussões, entre outras, acerca da legitimidade ativa para a propositura da demanda e o procedimento a ser aplicado.

A previsão constitucional é no sentido único de que o mandato eletivo poderá ser impugnado no prazo de 15 dias, contados da diplomação, sendo a ação instruída com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, bem como que a ação correrá em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

Há no Congresso Nacional, sobre a matéria, Projeto de Lei de autoria do Senador Antonio Carlos Magalhães/BA. Trata-se do PL n.º 3781 de 1997. Porém, cuida essa iniciativa tão somente de fixar o prazo de 150 dias, contados da propositura da petição inicial, para julgamento em primeira e segunda instâncias. Após esse prazo, o prosseguimento da demanda dependeria de licença prévia da casa legislativa correspondente ao mandato impugnado. Exemplo: da Câmara Federal se tratar de mandato de Deputado Federal ou de Presidente da República; do Senado, se mandato de Senador e assim sucessivamente.

A esse Projeto de Lei n.º 3781, de 1997, do Senado, foi apresentado, na Câmara Federal, um substitutivo pelo deputado Jose Antonio de Almeida. No substitutivo são previstos, como legitimados ativos, qualquer candidato, partido político, coligação ou o Ministério Público. O procedimento adotado é do Código de Processo Civil, havendo, contudo, algumas particularidades como a impossibilidade de recurso das decisões interlocutórias, o prazo de 40 dias para audiência de instrução e julgamento, contados da resposta do réu, que é de 15 dias e a previsão do recurso ordinário (Lei 4.737/65, Código Eleitoral,

artigos 265 e 276, item II, letra a), no prazo de 03 dias, da decisão que põe termo ao processo da AIME.

Na Câmara Federal, o projeto de Lei foi aprovado por unanimidade, sendo o parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo.

De todo modo, na permanente ausência legislativa, a Justiça Eleitoral se orienta pela Resolução n.º 21.634 do Tribunal Superior Eleitoral, editada em 19.02.2004. que aponta o Rito da Lei Complementar n.º 64/1990 (Lei das Inelegibilidades) a ser aplicado.

#### **4. A questão da legitimidade ativa do eleitor**

Em texto publicado em janeiro de 1989, portanto, logo após a promulgação da Constituição da República, Tito Costa (1989, p.18) defendeu a legitimação ativa do eleitor para a propositura da AIME ao fundamento de que, na ausência de disposição constitucional, é inelutável a observância da regra geral do processo quanto à legitimidade e interesse. *In verbis*:

O texto constitucional não faz referência a quem pode ser parte nessa ação, como autor. Partindo-se da regra geral do processo segundo a qual, para propor ou contestar ação, é necessário ter interesse e legitimidade, forçoso será concluir que, no caso da ação de impugnação de mandato eletivo, serão partes legítimas para propô-la, em princípio, o Ministério Público, os candidatos (eleitos ou não), os partidos políticos ou qualquer eleitor, sem prejuízo de outras pessoas físicas, ou entidades de classe, sindicatos, cujo interesse seja devidamente manifestado e comprovado e, assim, aceito pelo juiz da ação.

E mesmo com a edição da Resolução 21.634/2004 do TSE, Tito Costa (2004,179), em texto pioneiro, ratificou seu enten-

dimento no sentido de que sendo a ação impugnatória uma ação constitucional, permitido ao eleitor o ajuizamento.

Esse também é o entendimento, entre outros, de Pedro Henrique Távora Niess (1996, p.54) e Marcos Ramayana (2006, p.412). O primeiro salienta que, inexistindo limitações de ordem constitucional ou legal, deve prevalecer a possibilidade genérica da lei processual civil. Ramayana, por sua vez, sustenta que, inexistindo lei infraconstitucional sobre o tema, deve incidir amplamente o princípio da cidadania, interpretando-se limitativamente os direitos políticos negativos. Aduz, ainda, que a Lei 9.265 de 12 de fevereiro de 1996 ao permitir a gratuidade para os atos necessários ao exercício da cidadania na AIME, teria sinalizado no sentido de “pulverizar” o pólo ativo da demanda.

Joel José Cândido (2005, p.258), porém, entende de maneira diversa e aduz rebatendo o entendimento de Tito Costa:

Essa amplitude não condiz com a dinâmica célere e específica do Direito Eleitoral; enfraquece os partidos políticos; dificulta a manutenção do segredo de justiça do processado, exigido pela Lei Maior, e propicia o ajuizamento de ações temerárias, políticas, e sem fundamento mais consistente, também não tolerado. Por fim, por que essa legitimidade processual ativa mais abrangente, nesta fase de obtenção do mandato, se ela é restrita na fase de obtenção da candidatura, com o processo de registro?

Esta acepção foi acolhida pelo TSE no julgamento do Recurso n.º 11.835, classe 4ª - Paraná. O ministro relator, Torquato Jardim, defendeu que o art. 22 da LC n.º 64 de 18 de maio de 1990 está complementando o art. 14, §11, da CR/88, no que pertine a legitimidade *ad causam*. Assim, somente seriam legitimados o candidato, qualquer partido político ou o Ministério Público:

Muito embora a ação de impugnação de mandato eletivo tenha a natureza de ação popular, a Constituição da República não identificou quem pode figurar no pólo ativo. Diante, portanto, da ausência de disposição constitucional e legal de legitimidade, adoto o entendimento reiterado do Colendo Tribunal Superior de que os eleitores não têm legitimidade ad causam para propor a presente ação.

De igual modo, com a edição da Resolução nº 21.634/2004, restou ratificado o entendimento do TSE, já que, em se aplicando a Lei das Inelegibilidades (LC 64/1990), faz-se forçosa a aplicação do artigo que não inclui o eleitor como legitimado ativo.

A nós, contudo, não parece acertado o entendimento do pretório eleitoral.

Numa primeira análise, é de se observar que, ao se valer abusivamente do poder econômico, de corrupção ou fraude, o candidato atenta diretamente contra o livre exercício do voto. E ainda se coloca em ilícita situação de vantagem frente aos seus adversários, maculando, invariavelmente, o processo eleitoral.

Temos, então, que além da ofensa ao bem público subsumido na normalidade e legitimidade das eleições (RAMAYANA, 2006) há uma ofensa direta ao direito público subjetivo ao sufrágio, exercido através do voto<sup>3</sup>.

---

3 Sobre a diferenciação dos conceitos de voto, sufrágio e escrutínio, vale aqui fazer referência à explanação do Professor José Afonso da Silva (2003, p.348): “As palavras sufrágio e voto são empregadas comumente como sinônimas. A Constituição, no entanto, dá-lhes sentidos diferentes, especialmente no seu art. 14, por onde se vê que o sufrágio é universal e o voto é direto, secreto e tem valor igual. A palavra voto é empregada em outros dispositivos, exprimindo a vontade num processo decisório. Escrutínio é outro termo com que se confundem as palavras sufrágio e voto. É que os três se inserem no processo de participação do povo no governo, expressando: um, o direito (sufrágio); outro, o seu exercício (voto), e o outro, o modo de seu exercício (escrutínio).

Pois bem, tratando do direito de ação, dispõe o Código de Processo Civil, em seu art. 3º, que, para proposição ou contestação de demanda, necessário existir interesse e legitimidade.

E como bem define Theodoro Júnior (2003, p.46) o direito de ação é o poder público de que dispõe a parte, frente ao Estado-Juiz, “que consiste na faculdade de obter a tutela para os próprios direitos ou interesses”.

Assim, sendo o eleitor titular do direito ao sufrágio, exercido através do voto, e inexistindo qualquer ressalva legislativa, de ordem constitucional ou infraconstitucional, quanto à legitimidade para propositura da AIME, torna-se imperiosa a aplicabilidade ampla do comando contido na norma processual civil.

Por outro lado, a privação de direitos políticos, pelo caráter excepcional que lhe é própria, deve ocorrer somente em hipóteses taxativamente previstas (MORAES, 2005, p.233).

Assim, não havendo disposição negativa na norma dos §§10 e 11 do art. 14 da CR/88, no que se refere à legitimidade ativa, inelutável a interpretação mais extensiva, garantindo ao eleitor a titularidade do direito de ação para propositura da AIME.

Ampla deve ser a aplicabilidade do princípio da cidadania, fundamento de nossa República como disposto no art. 1º da CR/88, compreendido tanto em seu aspecto mais abrangente, como o direito de o cidadão participar das diversas atividades ligadas ao exercício de direitos individuais (Amorim, 2001), e nos assuntos públicos, bem como em seu aspecto mais estrito, como o direito subjetivo de o eleitor controlar a regularidade do processo eleitoral em que participa.

Analisando a questão também sob o aspecto infra-constitucional, é evidente o reconhecimento do legislador nacional quan-

to à legitimidade ativa do eleitor para propositura da AIME. Outra não é a conclusão da leitura do disposto no art.1º, inc. IV, da Lei 9265 de 12 de fevereiro de 1996. Vejamos:

*Art. 1º São gratuitos os atos necessários ao exercício da cidadania, assim considerados:*

*(...)*

*IV - as ações de impugnação de mandato eletivo por abuso do poder econômico, corrupção ou fraude;*

Como se vê, o legislador inclui a AIME no rol dos atos necessários ao exercício da cidadania, conferindo-lhe gratuidade, o que denota, claramente, a admissão do eleitor como legítimo titular do direito de ação para propositura da AIME.

Temos, então, que os constituintes originário e derivado, ao não restringirem o direito político previsto no art. 14, §§10 e 11, da CR/88, conferiram, também ao eleitor, legitimidade para propositura da AIME. Por sua vez, o legislador infraconstitucional, ao incluir a ação impugnatória de mandato entre os atos necessários ao exercício da cidadania, reconheceu essa legitimidade.

Joel José Candido (2005, p.258), entendendo de modo diverso, aduz, entre outras coisas, que a legitimidade do eleitor propiciaria o ajuizamento de ações temerárias. Ainda, fazendo referência à Ação de Impugnação ao Pedido de Registro, indaga por que seria mais abrangente a legitimidade processual ativa após a diplomação, se ela é restrita na fase de obtenção da candidatura, com o processo de registro.

Não cremos que os argumentos lançados pelo nobre Jurista sejam bastantes a alicerçar o entendimento por ele anunciado.

Quanto ao ajuizamento de ações temerárias, políticas e sem fundamento mais consistente, a própria constituição prevê no §11, art. 14, a responsabilização do autor.

E sobre a abrangência da legitimidade processual nas ações de impugnação do pedido de registro e de impugnação do mandato eletivo, é de se observar que há na segunda hipótese ofensa não detectada na primeira que é, justamente, a ofensa ao direito público subjetivo ao voto. Daí a necessidade e coerência na AIME de garantir ao eleitor meio necessário à defesa de seu direito.

Não há dúvida de que urge a promulgação de lei especial a dirimir as diversas dúvidas e controvérsias referentes ao procedimento, legitimidade, instrução probatória, entre mais, da ação impugnatória. Contudo, no ponto específico da legitimação ativa, claro nos parece ser o eleitor titular do direito político previsto nos §§10 e 11 do art. 14 da CR/88, legitimado, portanto, ao ajuizamento da AIME.

## **5. Conclusão**

Em que pese a omissão legislativa quanto à legitimação para propositura da AIME, cremos ser evidente a legitimidade ativa do eleitor.

Sendo restritas as hipóteses de privação de direito político, e considerando a previsão do art. 3º do CPC, bem como a aplicabilidade ampla do princípio da cidadania, inelutável é a interpretação mais extensiva, garantindo ao eleitor a titularidade do direito de ação para propositura da AIME.

Ademais, inequívoca a previsão do art.1º, inc. IV, da Lei 9265 de 12 de fevereiro de 1996, que, ao incluir a AIME entre dos

atos necessários ao exercício da cidadania, conferindo-lhe gratuidade, admite a legitimidade ativa do eleitor.

Temos, então, que embora indispensável a edição de norma a dirimir as diversas dúvidas e controvérsias referentes à ação impugnatória de mandato eletivo, há, no ponto específico da legitimação ativa, clarividência no sentido de ser o eleitor legitimado ao ajuizamento da referida ação.

## Referências

AMORIM, Pierre Souto Maior Coutinho de. Cidadania e ação popular. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em:

<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2348>>. Acesso em: 06 fev. 2007.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**, 11<sup>a</sup> ed., São Paulo: Edipro, 2005.

COSTA, Tito. Ação de impugnação de mandato eletivo. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n<sup>o</sup> 639. Pág. 17, 1989.

COSTA, Tito. **Recursos em matéria eleitoral**, 8<sup>a</sup> ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**, 40<sup>a</sup> ed., Vol. I, Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**, 18<sup>a</sup> ed., São Paulo: Atlas, 2005.

NIESS, Pedro Henrique Távora. **Ação de impugnação de mandato eletivo**, Rio Grande do Sul: Edipro, 1996.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**, 6ª ed., Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 23ª ed, São Paulo: Malheiros Editores, 2004.