

# A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO ELEITORAL

Leyla Viga Yurtsever<sup>1</sup>

## RESUMO

Um dos fundamentos do Estado Democrático é a liberdade com que são feitas as escolhas da sociedade com relação aos seus governantes. Tal escolha deve ser entendida não apenas como a possibilidade de fazê-las, mas acima de tudo respeitá-las. Assim, o exercício pleno da democracia exige que os valores jurídicos sejam fiscalizados por instituições que manejem com responsabilidade e equidade a representativa conferida a alguns cidadãos. Neste sentido, o Ministério Público tem se destacado no campo eleitoral como instituição auxiliar da Justiça Eleitoral na fiscalização, atuação e garantia de respeito aos desígnios políticos do país.

**Palavras-chave:** Ministério Público, Representação Política, Justiça Eleitoral.

## INTRODUÇÃO

Persiste atualmente no Estado Democrático a concepção emanada da Constituição de que do povo, para o povo e pelo povo advém todo e qualquer poder legítimo. Arelado a este mandamento constitucional, erigem-se outros de natureza consolidatória de um ambiente democrático. Democracia esta que possibilita a ocorrência de eleições, livres e diretas, na escolha daqueles a quem a sociedade confiará seus destinos políticos, econômicos, sociais e culturais.

Frise-se ainda neste ambiente a existência de instituições que têm por objetivo guarnecer os ideais democráticos de participação popular. Neste sentido destaca-se a

---

<sup>1</sup> Coordenadora da Especialização em Direito Eleitoral e Professora da Universidade do Amazonas, Doutoranda em Direito Público pela UCSF, Mestre em Gestão e Auditoria Ambiental, com especialização em Direito do Trabalho e Previdenciário, Penal e Processual Penal.

relevante participação da justiça eleitoral que tem a tarefa constitucional de proteger os valores democráticos de escolha popular. A justiça eleitoral é o instrumento a serviço da democracia, possuindo função legitimadora ao garantir a normalidade e legitimidade do procedimento de deliberação popular.

Ao repassar a um representante a responsabilidade de decisão, por diversos temas ligados a vida em sociedade, o cidadão não se exime de participação, mas tão somente está elegendo alguém que de posse de informações e maior discernimento sobre a conjuntura dos fatos poderá optar pela melhor decisão. De outra parte, representar democraticamente a sociedade exige compromisso com ela.

A desconfiança e insatisfação com relação aos homens públicos são nítidas, considerando os inumeráveis escândalos noticiados. Contudo, é preciso considerar que mesmo neste cenário, a democracia se manifesta, pois, a sociedade tem tido a liberdade de manifestar seu descontentamento e acionado todas as instituições legais para coibir as ações desviantes.

O Ministério Público tem sido uma destas instituições que, atendendo ao anseio popular, tem exercido funções auxiliaadoras juntamente com a justiça eleitoral no sentido de fortalecer a participação democrática, possibilitar o debate de idéias divergentes e guarnecer a sociedade com relação aos seus direitos.

Seu significado no ambiente democrático dá-se pela essencialidade à prestação jurisdicional, legitimado como veículo da expressão do Poder Social do Estado, constituindo-se instrumento de garantia do equilíbrio dessas relações e da participação popular no processo político e na organização e atividade do Poder Estatal, que qualificam a cidadania.

## **2 DA SOCIEDADE CIVIL À DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

### **2.1 AS ORIGENS DA SOCIEDADE CIVIL**

Para viver em sociedade é preciso sujeitar-se às normas impostas pela maioria. Rebelar-se contra estas normas seria voltar ao estado natural de violência concebido por

Hobbes. Este pensador inglês de concepção rigorosamente materialista e mercantilista é autor de uma importante obra de teoria política: *Leviatã* (1651). Nela, é retomada a afirmação de que o "o homem é o lobo do homem". Para superar o conflito permanente entre homens, a única via possível seria o estabelecimento de um contrato social para criar um Estado todo-poderoso que controlaria todos os indivíduos. O soberano de tal Estado teria poder absoluto para fazer respeitar esse contrato acima dos interesses de grupos.

Com Hegel, a sociedade civil vai surgir não do medo, mas das necessidades materiais articuladas pela divisão do trabalho. Para Hegel os indivíduos estruturados em corporações, e comunidades perseguiam seu auto-interesse e, para a garantia de tais direitos, necessitavam de uma autoridade pública confiável e imparcial (COSTA, 1997, p. 20).

Tocqueville talvez seja o primeiro teórico a apresentar a sociedade civil intimamente associada à idéia de democracia, possibilitando associar democracia e sociedade civil que antes eram desconectados e antagônicos entre si. Para ele associações comerciais, educacionais, religiosas, morais, sérias, fúteis, gerais, restritas preenchem o vácuo deixado pela ausência do Estado.

Nos anos 70 e 80 a Europa e a América Latina recuperaram o conceito de sociedade civil devido a seu processo de democratização. Tal alternativa englobaria a idéia de limitar a atuação do Estado através da organização da sociedade. Começa a tomar força a idéia da sociedade civil contra o Estado, da ordem social contra o sistema, da vida privada contra o Estado. Essa constatação "conduz inevitavelmente à sua associação com a prática política dos novos movimentos sociais no Ocidente" (AVRITZER, 1994).

## **2.2 DEMOCRACIA E LIBERDADE PARTICIPATIVA**

A trajetória dos sistemas políticos representativos em todo o mundo tem sido marcada pela redução no número de obstáculos à participação universal, do mesmo modo que pelo aumento, em número e eficácia, dos canais representativos. No entanto,

impedimento institucionalizado à participação de todos. Quase sempre, as dificuldades atingem um grupo minoritário de cidadãos. É preciso assinalar que o ritmo de remoção desses obstáculos não é o mesmo em todos os sistemas nem afeta igualmente todos os grupos beneficiados.

Em todas as sociedades, os obstáculos mais frequentes à participação universal - direito de voto garantido a todos os membros a partir de certo limite mínimo de idade - sempre estiveram relacionados com a raça, o gênero, a idade, a educação, a etnia e a renda de grupos minoritários. Em algumas sociedades, em determinados momentos, também foram observadas restrições com base no estado civil e na religião, ainda que as principais dificuldades sejam as já mencionadas. O fato é que a democracia plena é um ideal regulador ao qual se busca atender, com o reconhecimento de que existirá sempre um hiato entre o sistema que existe e seu modelo.

Para avaliar estágios de diferentes sistemas representativos é preciso antes compará-los com eles próprios, no passado, e com outras sociedades, no presente. No Brasil, trata-se de identificar a fase em que se encontra a trajetória democrática, comparando o estado atual com o passado e com as propriedades dos sistemas representativos contemporâneos.

### **2.3 A REPRESENTATIVIDADE NA DEMOCRACIA**

Fazer-se representar democraticamente é uma das alternativas mais comuns e utilizadas no mundo contemporâneo para incluir a participação da sociedade. Contudo, ao fazê-lo, em geral, o povo eximi-se de qualquer responsabilidade futura ou passada. Esta situação controversa foi analisada por Montesquieu que levantou três pontos sobre democracia representativa. Primeiramente afirma que o povo é incapaz de discutir certos assuntos, mas é capaz de escolher os melhores para representá-lo. Capaz de escolher os melhores por uma questão de bom senso, mas incapaz de discutir certas matérias. Segundo, ele defende que a boa escolha dos representantes é propiciada pelas condições de conhecimento público das condições da cidade em que se vive, preconizando assim a eleição por distritos. Terceiro, ele prega que a relação entre

representantes e representados deve ser de confiança, onde "o corpo legislativo é depositário da confiança do povo e é mais esclarecido que este" (BENEVIDES, 1991, p.50-51).

A competição pela liderança é a característica distintiva da democracia. E, em princípio, qualquer um é livre para competir pela liderança em eleições livres. Para Stuart Mill, a sociedade é um conjunto de sistemas políticos cujas estruturas de autoridade têm um efeito importante sobre o comportamento psicológico dos indivíduos. Daí poder afirmar que o bom funcionamento desses sistemas políticos vai depender necessariamente de uma política democrática que busque incluir a maioria nos processos decisórios (*apud* BENEVIDES, 1991, p.51). Assim, a representação é condição da democracia nas sociedades de grandes números e vastas extensões territoriais.

A democracia representativa (indireta) permite uma participação popular indireta, periódica e formal, valendo-se de instituições eleitorais que disciplinam as técnicas de escolha dos representantes do povo. Esta eleição periódica das autoridades governamentais, porém, não esgota a ordem democrática com o mero ato do cidadão de designar pessoas para os cargos. Exige a presença de partidos, com programas governamentais, e o sufrágio universal, transformando as eleições, de pura função de designação, em instrumento de escolha de políticas governamentais pelos cidadãos, dando seu consentimento ou rejeição, e conferindo legitimidade às autoridades eleitas. É a forma pela qual o povo participa no processo político e na formação da vontade do governo (SILVA, 2007, p.125).

Segundo Teixeira (1991, p.487-488), a essência da 'representação' consiste (...) na distinção entre o titular do poder político (povo) e os seus representantes, que desse poder têm apenas o exercício, geralmente durante certo tempo, apenas. Na Constituição Federal, a essência da representação, ou do regime representativo, está delineada no artigo 1º, parágrafo único: o poder emana do povo, significando que o povo é o titular de todo o poder político, mas o exercício desse poder cabe aos representantes eleitos ou diretamente ao povo, nos casos constitucionalmente previstos.

Nos dias atuais a soberania popular é exercida por meio da democracia representativa, havendo também mecanismos da democracia participativa, uma vez que

são várias as formas de participação do cidadão nas decisões governamentais (plebiscito, referendo, iniciativa popular), bem como são consagrados sistemas que favorecem a existência de diversos grupos de pressão (direito de reunião, direito de associação, direito de petição, direito de sindicalização). Uma autêntica democracia requer uma real participação popular nas decisões estatais, principalmente na escolha de seus representantes.

Negada essa possibilidade, pode haver uma crise na democracia representativa, terminando por gerar regimes autoritários, pois se o povo não tem participação direta nas decisões políticas nem se interessa pela escolha dos que irão decidir em seu nome, pode transparecer que ele não deseja viver democraticamente, preferindo submeter-se ao governo de um grupo escolhido por outros meios que não o eleitoral (DALLARI, 1995, p. 256).

Após eleitos, os legisladores só podem ter seus mandatos cassados em situações específicas (como a quebra de decoro parlamentar) e em um processo lento e complexo. Não têm contas a prestar à população por seus votos nem se responsabilizam por suas decisões. Isso desfavorece a democracia, já que o eleito não se submete às expectativas dos eleitores.

Embora o sistema de democracia representativa baseie-se na substituição do cidadão por representantes, diversos instrumentos de participação popular nas decisões acabaram por ser desenvolvidos com vistas a permitir alguma forma direta de intervenção do povo nas decisões de governo. Essa iniciativa encontra respaldo na necessidade premente de se ajustar aos ditames dos novos tempos, em que a busca por uma aproximação entre governantes e governados tem-se mostrado imperiosa para a governabilidade. No caso brasileiro, temos como exemplos de instrumentos de soberania popular o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, entre outros.

Ao adotar o modelo de democracia representativa, a Constituição Federal obriga o cidadão a reconhecer o Estado Democrático de Direito por meio da interpretação dos princípios e preceitos constitucionais. A Constituição Federal consagrou os princípios fundamentais e garantiu direitos políticos como a liberdade, a igualdade, a segurança, o voto direto, secreto, universal e periódico, além do pluripartidarismo político. O preceito

constitucional vigente que estabelece uma democracia representativa no Brasil, em que todo poder emana do povo e em seu nome é exercido, é texto que foi sendo lapidado pelas Constituições anteriores.

O processo político é monopólio dos partidos, pois só eles podem apresentar candidatos a cargos eletivos. A Constituição Federal exige, ainda, a filiação partidária como condição de elegibilidade. O partido político é hoje uma das vozes pelas quais a opinião pública se expressa. Seu objetivo é colher fundos de campanha, propagar sua ideologia, realizar campanha sua e de seus filiados e colaborar com os eleitos. Sem os partidos políticos, o funcionamento da representação política é impossível.

Os partidos no Brasil de hoje foram previstos pela Constituição Federal, que lhes concedeu liberdade para criação, fusão, incorporação e extinção, pluripartidarismo, liberdade de expressão e de associação, autonomia para sua auto administração, organização e funcionamento, financiamento do fundo partidário, espaço no rádio e televisão gratuitamente e outros.

### **3 DEMOCRACIA EFETIVA: DO MANDATO À JUSTIÇA ELEITORAL**

#### **3.1 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: O exercício da cidadania pelo mandato**

O mandato eletivo apresenta-se como a manifestação do direito de ser eleito, mas também como a necessidade de observância de certos princípios e deveres por parte do representante sob pena de impugnação, ou seja, enquanto representante do povo, real detentor do poder, deve-se sujeitar aos limites impostos pela lei, bem como atuar em nome daqueles que representa, em prol de seus interesses e não em prol de interesses particulares.

O mandato eletivo engloba o período em que o agente político, uma vez investido no cargo eletivo, goza de todas as competências legais previstas. Atuam com maior liberdade que outros agentes públicos – como, por exemplo, os servidores públicos: recebem subsídios do Estado, desempenham atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias estabelecidas na Carta Política e nas leis e têm normas

específicas para seleção, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Improbidade Administrativa, entre outras.

São agentes políticos: os chefes dos Executivos federal, estadual e municipal (presidente da República, governadores, prefeitos e respectivos vices), bem como seus auxiliares imediatos (ministros e secretários de Estado e de município); membros das corporações Legislativas das três esferas de poder (senadores, deputados e vereadores); membros do poder Judiciário (magistrados em geral); membros do Ministério Público (procuradores da República e da Justiça, promotores e curadores públicos); membros dos Tribunais de Contas (ministros e conselheiros); representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais.

### **3.2 O MANDATO REPRESENTATIVO**

A ideia principal do mandato representativo é a independência do representante em relação ao eleitor. O comportamento político do representante, seus atos, seus votos, sua vontade são imputáveis à nação soberana. Presume-se rigorosa conformidade ou coincidência da vontade representativa com a vontade nacional, de modo que o pensamento dos representantes será o legítimo pensamento da nação. São traços característicos do mandato representativo: a generalidade, a liberdade, a irrevogabilidade, a independência (BONAVIDES, 2005, p.260-262).

Como salienta Duverger (1983), o sistema de representação é uma consequência lógica dos princípios de liberdade e igualdade, em que se sustenta a ideologia liberal. Se esse pressuposto é verdadeiro, é compreensível que o marco político da representação seja a democracia, na qual a representação constitui sua essência.

Outrossim, a representação refere-se ao ato mediante o qual um representante, governante ou legislador, atua em nome de um representado para a satisfação, pelo menos em teoria, dos interesses deste, ou seja, a representação aqui significa agir no interesse dos representados, de uma maneira responsiva a eles. Nesse sentido, a

representação supõe uma relação social em que existe um dominante que atua em nome de um dominado, na qual o representado pode controlar o representante não apenas e exclusivamente através de eleições periódicas.

Ao discutir a questão da representação, Sartori (1968, *apud* MONEDERO, 2002) propõe diferenciar analiticamente três perspectivas da representação: a jurídica, a sociológica e a política.

A representação política, que interessa aqui, está ligada à ideia de controle e responsabilidade do representante: o representante o é porque se submete à fiscalização de seus representados. Quanto à natureza jurídica da representação, coloca-se a questão do paradoxo jurídico de um sistema de representação no qual o outorgante obedece e o outorgado manda, não pode ser destituído, não tem contas a prestar, não se responsabiliza por suas decisões e representa a todos, mesmo aqueles que não votaram nele ou que sequer votaram.

É evidente que esse sistema não pode ser explicado pela teoria do mandato do direito civil. Mas tradicionalmente utiliza-se a expressão mandato para designar a representação política e, apesar de não haver a responsabilidade do direito privado, existem vários pontos em comum entre esse instituto no direito civil e no político.

A representação política é um fenômeno político-jurídico complexo, cujo ponto nuclear reside num processo de escolha dos governantes e de controle sobre suas ações num regime democrático de poder. O termo representação política, nessa linha de raciocínio, é tido como uma forma de substituir o cidadão no governo do Estado. Essa forma de substituição se dá pela impossibilidade prática de reunir todos os cidadãos de uma nação num mesmo espaço e momento para resolverem os assuntos do governo. Sendo assim, na democracia representativa, o povo não governa diretamente, mas elege os governantes que são considerados legalmente seus representantes.

Malberg (*apud* AZAMBUJA, 2001, p.42) conceitua o regime representativo como o sistema constitucional no qual o povo se governa por intermédio de seus efeitos, e isso em oposição quer ao despotismo, em que o povo não tem ação alguma sobre os seus governantes, quer ao governo direto, em que os cidadãos governam por si mesmos.

A interpretação vigente acerca do regime representativo repousa na ideia de que ao povo cabe votar e eleger os representantes para governar o Estado. Após eleito, o mandato desse representante não mais pertence ao cidadão, podendo agir o governante à vontade, desde que conforme a Constituição e as leis, o que é fácil justificar, dependendo da interpretação adotada. Isso se dá porque, não podendo o povo governar-se diretamente, elege os governantes para tal mister. Valendo-se dessa questão técnica – pois o povo não tem condições de exercitar o próprio governo – os governantes invariavelmente exercitam-no de acordo com a sua própria vontade, e não com a daqueles que os elegeram.

Daí surge, no entendimento dos governantes, a desobrigação legal de prestar contas de seus atos ao povo que o elegeu, mesmo quando este não concorda com as práticas do governante, bem como os seus atos, para serem válidos, não precisam de aprovação ou consentimento, ainda que a *posteriori*, do povo.

Tem-se, assim, como representação legítima aquela que se origina da vontade do povo, que acredita nas suas instituições e as aprova e que, por impossibilidade de exercer pessoalmente o poder, delega-o a alguns para exercerem-no conforme os mandamentos constitucionais.

### **3.3 A JUSTIÇA ELEITORAL**

A democracia representativa tem como um dos maiores instrumentos legitimadores as eleições, sendo então necessária a existência de uma instituição capacitada a exercer as funções de gerenciamento, controle e fiscalização dos pleitos.

A Justiça Eleitoral brasileira transformou-se em verdadeiro expoente da democracia, garantindo o funcionamento do sistema eleitoral e partidário e avaliando a necessária legitimidade das decisões dos pleitos. Historicamente, o Sistema Eleitoral Brasileiro instalou-se debilitado e frágil, com leis que a todo momento eram descumpridas, submetidas apenas à vontade dos representantes.

O preceito constitucional vigente que estabelece uma democracia representativa no Brasil, em que todo poder emana do povo e em seu nome é exercido, é

texto que foi sendo lapidado pelas Constituições anteriores. Os limites e condições exigidos para votar e ser votado, também integrantes da Constituição Federal, são conquistas da evolução histórica do direito eleitoral, e que não pretende colocar amarras à liberdade de cada cidadão no exercício de seus direitos políticos, mas, sim, garantir que a democracia torne-se legítima e que seja, em última instância, instrumento da vontade popular.

A Justiça Eleitoral tem o papel de ser o instrumento de garantia da seriedade de todo o processo eleitoral, administrando os pleitos eleitorais, combatendo as fraudes e os abusos e protegendo os direitos e garantias dos cidadãos em matéria eleitoral. Outro papel importante da Justiça Eleitoral é o de controle jurisdicional. O ordenamento constitucional e jurídico brasileiro adota o sistema de controle da regularidade e legitimidade do processo eleitoral em sua integralidade, o que significa que essas atribuições não são desempenhadas por órgãos do Legislativo ou Executivo, mas sim pelo Poder Judiciário, o que teoricamente leva a uma maior segurança quanto à lisura dos pleitos, visto que a cargo de pessoas alheias e não participantes do processo eleitoral.

Por fim, a Justiça Eleitoral é uma justiça especializada, destinada exclusivamente a conhecer e julgar as questões atinentes às eleições para o preenchimento de cargos públicos, desde o alistamento do corpo eleitoral até os atos de diplomação dos eleitos, envolvendo também todos os incidentes, o que implica maior celeridade no trato das questões.

#### **4 MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO ELEITORAL**

O Ministério Público é a instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica. Em sua estrutura organizacional o Ministério Público é composto pelo Ministério Público da União, que também é composto pelo Ministério Público do Trabalho, pelo Ministério Público Militar e pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) que juntos formam o Ministério Público brasileiro. Suas atribuições e instrumentos de atuação estão previstos no artigo 129 da Constituição Federal, dentro do capítulo "Das funções essenciais à Justiça". Devido à sua autonomia em relação aos demais poderes, não pode ser extinto ou ter as atribuições

repassadas a outra instituição. Os procuradores e promotores podem tanto defender os cidadãos contra eventuais abusos e omissões do poder público quanto defender o patrimônio público contra ataques de particulares de má-fé (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2007).

Com atuação nas áreas civil e criminal, o Ministério Público tem foco em diversos ilícitos que requerem sua presença, cabendo ainda o controle externo da atividade policial. O exercício do controle externo às atividades policiais deve ser entendido, não como uma fiscalização coercitiva, mas como um instrumento de realização com relação a um comprometimento maior com a investigação criminal e, conseqüentemente, um maior domínio sobre a prova produzida, a qual lhe servirá de respaldo na denúncia, sempre na busca dos elementos indispensáveis para a instrução do processo. Nesse sentido, a prisão de qualquer pessoa deve ser comunicada ao MP quando feita pela polícia judiciária ou quando se tratar de autoridade com foro privilegiado no Supremo Tribunal Federal ou no Superior Tribunal de Justiça.

Com relação às origens do Ministério Público Brasileiro, elas podem ser encontradas no Direito Português. De acordo com Garcia (2004, p.31), a primeira norma que empregou, no Brasil, a expressão Ministério Público foi o artigo 18 do Decreto n. 5.618, de 02 de maio de 1874.

A Constituição de 1937 não mencionava o Ministério Público, exceto em seu artigo 99. A Constituição de 1946 retoma a senda democrática e dedica ao Ministério Público Federal o Título III, em que prevê o Procurador-Geral da República como chefe do Ministério Público Federal, nomeado pelo Presidente da República (PIERANGELLI, 1983).

A Constituição de 1967 dedicou ao Ministério Público a seção IX do Capítulo VIII, disciplinando-o junto ao Poder Judiciário. A Lei Complementar nº 40/81 foi "o primeiro diploma legal a definir um estatuto básico e uniforme para o Ministério Público nacional, com suas principais atribuições, garantias e vedações". Pela primeira vez, o Ministério Público era definido como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado e defensor da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, bem como responsável pela fiel observância da Constituição e das leis (MAZZILLI, 1998,p.12).

## 4.1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Carta Política, que delineou a feição do Estado Democrático de Direito, definiu o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127) e ordenou que promovesse as medidas necessárias à garantia dos direitos nela assegurados (art. 129-II). Registre-se que tais dispositivos ostentam eficácia plena e operam aplicabilidade imediata, características que lhes conferem capacidade para incidir por si mesmos, sujeitando o legislador às suas cogências e dando ao aplicador sustentáculo legal para buscar a realização da ordem jurídica, tendo por meta a efetividade da Constituição e extraindo de suas normas o maior teor eficaz possível.

Outrossim, se invoca, em reforço, a eficácia da cláusula constitucional que atribui à Instituição a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, tendo presente a natureza dos Direitos Políticos, onde o próprio objeto das relações jurídicas eleitorais têm assentada suas raízes; é do conceito de Direito Eleitoral - ramo do direito público que tem por fim o estudo das normas e procedimentos que organizam e disciplinam o funcionamento do poder de sufrágio popular, de modo a que se estabeleça a precisa adequação entre a vontade do povo e a atividade governamental - que extrairemos a substância dos Direitos Políticos, em harmonia com as noções de voto e sufrágio antes vistas.

Leve-se em conta, ainda, que diante da configuração no Direito Constitucional, o voto é ao mesmo tempo direito subjetivo público e dever social da cidadania, dada a obrigatoriedade do seu exercício, sob ameaça de sanção.

É o necessário e suficiente para visualizar essa matéria no topo dos valores juridicamente protegidos da sociedade e reconhecer a marca do interesse público de destacada relevância, afora o fato de caber na compreensão de direito individual indisponível. Consequentemente, abre-se espaço para o manuseio das bases legislativas que expressamente legitimam o Ministério Público no âmbito geral das suas clássicas funções, enquanto parte ou na qualidade de fiscal da lei.

Assim, resulta demonstrado o necessário e suficiente suporte constitucional para afirmar a amplitude da legitimação do Ministério Público Eleitoral em todo o complexo de atos e procedimentos que informam a realização do processo eleitoral. A partir disso, é só buscar na ordem infraconstitucional o suporte para a atuação concreta - justa homenagem e indispensável sujeição ao princípio da legalidade - de sorte a fazer aterrizar nessa realidade empírica os valores jurídicos que residem nos Princípios Gerais de Direito (constitucionalizados ou não).

Para Mazzilli (2005), sua relevância constitucional está assentada no fato de que os maiores valores sociais estão cometidos à sua tutela: o combate ao crime, à defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e do patrimônio público e social.

Assenta-se ainda o Ministério Público sobre os princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional do Ministério Público. Para Sauwen Filho (1999, p.209) a unidade é o princípio segundo o qual o Ministério Público, no ordenamento constitucional, se apresenta como um só órgão, com uma só chefia, exercendo a mesma função. Todos os seus membros integram um único órgão sob uma mesma direção única.

A indivisibilidade significa que o Ministério Público é instituição que permite a possibilidade de cada um de seus membros se manifestar em todos os casos que lhe são afetos, dentro de cada unidade da Federação a que pertença, sem que haja qualquer nulidade por ocasião de substituições.

O princípio da independência funcional significa que o membro do Ministério Público é livre para exprimir o próprio convencimento quanto à matéria de fato e ao sentido da lei, estando adstrito, tão-somente, à indicação de seus fundamentos.

## **5 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO ELEITORAL**

O Ministério Público tem sua representação no TSE por meio do Procurador Geral Eleitoral, que é o Procurador Geral da República, conforme prescrevem os artigos 73 a 74 da LC 75/93, a quem cabe coordenar as atividades do Ministério Público Eleitoral em todo o território nacional.

Junto aos TRES atua um Procurador Regional Eleitoral, que é um dos Procuradores do Estado, nomeado para este fim, e responsável pelas atividades do Ministério Público Eleitoral no respectivo Estado, conforme prescrevem os artigos 75, I, 76 e 77 da LC nº 75/93.

Diferentemente do Poder Judiciário, para o qual se prevê a existência de Justiça Eleitoral, não há previsão de existência de uma estrutura destacada de Ministério Público Eleitoral. Os promotores eleitorais são promotores de Justiça (Ministério Público Estadual) que exercem as funções por delegação do Ministério Público Federal.

A democracia representativa brasileira, fundada no Estado de Direito, incorpora os princípios da liberdade e da igualdade de direitos, e fundamenta-se na soberania popular, uma das lutas históricas da humanidade. As eleições são realizadas, por sua vez, sob determinadas regras e com o respaldo organizacional de determinada estrutura, com candidatos, mesários, juízes eleitorais, fiscais, cidadãos voluntários, eleitores, partidos políticos, cédulas, urnas, cabines, seções eleitorais, e, finalmente, entre outros componentes, cargos eletivos a serem disputados.

A intervenção do Ministério Público Eleitoral ocorre em todas as instâncias em qualquer época (havendo ou não eleição) e pode ser como parte (propondo ações) ou fiscal da lei (oferecendo parecer).

O Ministério Público Eleitoral tem legitimidade para propor reclamações e representações, atuando em todas as fases do processo eleitoral: a) inscrição dos eleitores; b) convenções partidárias; c) registro de candidaturas; d) campanhas; e) propaganda eleitoral; e) votação; f) diplomação dos eleitos.

E não é pouco para delinear o elastério das funções do Ministério Público Eleitoral. Perante o primeiro grau de jurisdição: exerce a ação penal nos delitos dessa natureza; presencia a abertura de urna com suspeita de violação; promove a definição de responsabilidade por nulidade de eleição; promove a impugnação de registro de Partidos e órgãos dirigentes; promove o pedido de desaforamento; promove justificações e antecipações de provas; representa pela instauração de investigação judicial eleitoral para apuração de uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de

autoridade ou a acompanha ativamente; promove as medidas decorrentes da procedência da investigação judicial eleitoral no âmbito administrativo e judicial; promove a ação constitucional de impugnação de mandato eletivo; recorre da diplomação de eleitos; promove as medidas adequadas visando à aplicação da sanção judicial de impedimento de pessoa jurídica para licitar e contratar com o poder público.

Na sua atuação perante o Tribunal Superior e os Tribunais Regionais as atribuições no primeiro grau podem se repetir, a depender do nível federativo e, conseqüentemente, da esfera de jurisdição em que as relações jurídicas partidárias e eleitorais e o pleito se desenvolvam. Além dessas, o Ministério Público Federal exerce as funções de *custos legis* em todos os feitos que tramitem na respectiva Corte, inclusive nos de natureza administrativa.

Por outro lado, faz-se necessário destacar não ser raro que os fatos eleitorais produzam efeitos nas demais esferas jurídicas, gerando com isso responsabilidades nas órbitas administrativa, civil e criminal, o que reclama a atuação ministerial no exercício de suas atribuições gerais.

Destaca-se, por exemplo, a hipótese de proposição de ações para declarar ou decretar a nulidade de negócios jurídicos ou atos da administração pública realizados em detrimento das vedações legais destinadas a proteger a normalidade e a legitimidade das eleições.

Outro ponto a se destacar é a hipótese de abuso de poder econômico. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade (acrescido o artigo 17-A à Lei nº 9.504).

A disputa política passa a orientar-se, mais, por diferenças entre propostas partidárias com relação aos vários temas do debate público, e menos por pleitos clientelistas, ou seja, pelo voto no candidato porque este presta favores particulares, qualquer que seja a sua posição política sobre os temas que serão objetos de decisão.

Pode-se destacar ainda a hipótese de corrupção. A mídia e os veículos de comunicação em geral ventilam, a todo tempo, casos de corrupção, desvio de verba, lavagem de dinheiro, compra de voto, o chamado “caixa dois” e toda uma gama de crimes cometidos. Para Ferreira Filho (2006, p.86), varia de civilização para civilização, de época para época, de classe para classe na mesma sociedade, o que se entende por corrupção. O que hoje, é corrupção, pode não ter sido assim considerado há séculos, nem o ser, mesmo atualmente, noutra civilização.

Via de regra, o enfoque jurídico é o mais utilizado quando se fala sobre corrupção, sobretudo em virtude das suas implicações no campo penal, implicando no recebimento de benefícios diretos ou indiretos como consequência de uma ação ou ato oficial praticada de maneira que desvia das obrigações juridicamente impostas com o objetivo geral de influenciar ou ser influenciado no exercício do cargo público para a obtenção de vantagens.

O Ministério Público pode promover diretamente, de ofício ou mediante representação de qualquer pessoa ou autoridade, a apuração da notícia de prática de ato de improbidade administrativa, assim como poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo, utilizando-se dos instrumentos que a legislação institucional oferece.

O preceito constitucional vigente que estabelece uma democracia representativa no Brasil, em que todo poder emana do povo e em seu nome é exercido, é texto que foi sendo lapidado pelas Constituições anteriores. Os limites e condições exigidos para votar e ser votado, também integrantes da Constituição Federal, são conquistas da evolução histórica do direito eleitoral, e que não pretende colocar amarras à liberdade de cada cidadão no exercício de seus direitos políticos, mas, sim, garantir que a democracia torne-se legítima e que seja, em última instância, instrumento da vontade popular.

A democracia impõe o aperfeiçoamento e controle das suas instituições e o processo eleitoral, passa a ter um significado peculiar. Os Direitos Políticos representam um dos direitos fundamentais do ser humano.

Os direitos políticos são ainda fundamentais para a garantia da liberdade, bem como para a garantia de direitos sociais e econômicos enquanto aspirações populares que se expressam por meio dos instrumentos democráticos de participação.

Uma forma de se governar é por intermédio de representantes, recaindo o problema com relação à forma de escolhê-los, pois cada pessoa tem seus interesses particulares e uma noção própria de qual deve ser a imagem e o agir do governante. O Ministério Público Eleitoral tem como uma das suas principais funções assegurar o exercício dos direitos eleitorais em todos os seus quadrantes: desde a formação do corpo eleitoral pelo alistamento, passando pela disciplina do ciclo vital das agremiações partidárias, percorrendo a eleição propriamente dita (captação e apuração dos votos e proclamação dos eleitos).

Ademais, a Constituição Federal atribui ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, dentre os quais os direitos políticos, de maneira que se estabeleça a precisa adequação entre a vontade do povo e a atividade governamental. Diante disso, por meio das disposições constitucionais observa-se a amplitude da legitimação do Ministério Público Eleitoral em todo o complexo de atos e procedimentos que informam a realização do processo eleitoral.

## **CONCLUSÃO**

As sociedades não são estáticas e nem permanentes, elas funcionam de maneira hegemônica e se reformulam a todo o momento, sem perder a sua essência principal. Classificar ou mesmo definir a sociedade em seu processo evolutivo mostra-se como um desafio que perpassa a escolha correta dos termos sistema social ou modo de produção.

Se o primeiro remete a concepção de inter-relações sociais, funcionalidade e essencialidade de todas as partes num processo contínuo, o segundo enfoca a questão da produção, o modo de sobrevivência das estruturas sociais. Qualquer que seja o termo escolhido sempre haverá um confronto nesse processo.

Neste aspecto, deve-se ressaltar que qualquer que seja o meio de reprodução ou denominação social, o que se verifica é que a dominação de uma classe sobre a outra se

dá, através da produção eficiente de uma hegemonia ideológica, mediante a criação de uma consciência e de um consentimento espontâneo dos membros da classe social submetida ao poder de Estado.

Assim, a ideologia se constrói e transmite em situações concretas no espaço e tempo específicos, mediante uma prática pedagógica determinada pelo Estado. Em toda sociedade de classe ou de grupos sociais, que possuem o poder e impõem de forma a legitimar o seu domínio, a sua produção e a sua organização, usam-se aparelhos repressivos e ideológicos para propagar a sua ideologia.

Neste arcabouço, o cenário eleitoral mostra-se como um dos propensos à aceitação de novas ideologias e inovações. Num Estado democrático, esta modernização pode ser efetivada por meio da participação popular que, conhecedora de suas necessidades, promulga sua vontade através do voto. É esta participação contínua e evolutiva que permite a inexistência de um estado de dominação social, econômica ou cultural de classes sobre outras. Garantir essa participação é dever do Estado e direito da sociedade.

Neste papel, o Ministério Público estende suas funções como instituição auxiliar à justiça eleitoral para garantir à sociedade que sua vontade em relação às suas escolhas será respeitada. Proteger estes direitos não se resume apenas a uma assistência estadual, constitui-se antes de tudo uma dimensão dos direitos fundamentais do homem. São prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível como o exercício efetivo da liberdade.

Sob este espectro é que se pode vislumbrar a atuação do Ministério Público Eleitoral: garantir que haja equilíbrio nas relações políticas entre Estado e sociedade, ampliando os ideais de cidadania no país.

## REFERÊNCIAS

- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.
- AVRITZER, Leonardo (Org.). *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte, Del Rey, 1994.
- AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à ciência política*. 13. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1991.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- CALABRICH, Bruno. *Investigação criminal pelo Ministério Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- COSTA, Sérgio. *Categoria Política ou Passe-partout Político-Normativo: Notas Bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil, BIB (Revista Brasileira de Informação Bibliográfica)*, 43, 1997.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- DUVERGER, Maurice. *Sociologia da política. Elementos de ciência política*. Coimbra: Almedina, 1983.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- GARCIA, Emerson. *Ministério Público, organização, atribuições e regime jurídico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Ministério Público*. São Paulo: Ed. Damásio de Jesus, 2005.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Revista Trimestral de Direito Público*. Malheiros, 2000.
- MONEDERO, Juan Carlos. *Representación política. Diccionario crítico de Ciencias Sociales*. In: REIS, Roman (Org.). Publicação eletrônica da Universidade Complutense de Madri, 2002. Disponível em: [http://www.ucs.es/info/eurotheo/diccionario/R/representacion\\_politica.html](http://www.ucs.es/info/eurotheo/diccionario/R/representacion_politica.html). Acesso em: 7 de julho de 2008.

PIERANGELLI, José Henrique. *Processo penal – evolução histórica e fontes legislativas*. Bauru: Jalovi, 1983.

SADEK, Maria Tereza. *O papel atual e futuro do Ministério Público*. In: Segurança pública como tarefa do estado e da sociedade. Cadernos Konrad Adenauer. Ano 1998 n.º 18. São Paulo: Ed. Konrad Adenauer, 1998

SARTORI, Giovanni. *A teoria de democracia revisitada*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. Ática, 1994.

SAUWEN FILHO, João Francisco. *Ministério Público Brasileiro e o estado democrático de direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles, *Curso de Direito Constitucional*, Texto organizado e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 1991.