

# O PAPEL DA JUSTIÇA ELEITORAL NA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA - ELEIÇÕES NO CEARÁ: 1994-96

MARTONIO MONT'ALVERNE BARRETO LIMA

*Doutor em Direito - Universidade de Frankfurt  
Coordenador do Mestrado e Doutorado em Direito - UNIFOR  
Procurador do Município de Fortaleza*

## RESUMO

*O presente trabalho analisa o papel da Justiça Eleitoral e sua capacidade de contribuir para a consolidação do processo de democratização iniciado com a Constituição Federal de 1988. A igualdade entre candidatos na disputa eleitoral, a despeito de uma legislação razoavelmente moderna, tem sido o principal entrave para que as eleições realmente traduzam a vontade popular. As possibilidades de sucesso das ações de impugnação do mandato eletivo têm esbarrado também na construção jurídico-dogmática da jurisprudência em direito eleitoral. Esta realidade isoladamente não explica o fenômeno da desigualdade da disputa eleitoral, o qual, especificamente para o caso do Estado do Ceará, possui*

*raízes na "Revolução Conservadora" que se deu a partir de 1986, alterando também a cultura política de uma sociedade caracterizadamente patrimonialista. A convivência de fatores aparentemente excludentes, aliada à perspectiva jurídica de análise do funcionamento da Justiça Eleitoral é o centro de investigação deste artigo.*

## ABSTRACT

*This paper analyses the meaning of the Electoral Justice regarding to its capacity of safeguarding the equality among candidates with very different economic power in the electoral disputes. This difference of economic levels of candidates has showed itself important to the results of the elections. The Brazilian legislation determines clear rules in which the "abuse of economic power" can be punished even with the loose of the mandate. Very far from the legal reality one can observe that few examples of punishment has happened, specially in the State of Ceará, that has already had an important political experience after the Brazilian re-democratization. The paper investigates the reasons – legal and political – that immobilize the Electoral Justice and if this Justice could be responsabilized for this situation.*

## 1. Introdução

O presente trabalho é produto de uma pesquisa iniciada em setembro de 1999 com apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, através de seu Programa de Iniciação Científica - PIBIC. A pesquisa foi orientada por mim, e teve a colaboração decisiva dos alunos do Curso de Direito Jânio Pereira da Cunha e José Valente Neto, em especial no tocante ao levantamento de processos judiciais que tramitaram no Tribunal Regional Eleitoral do Ceará e do material bibliográfico, bem como a anotação das entrevistas realizadas. O alto

nível de compromisso com o desenvolvimento da pesquisa por parte dos citados alunos é que possibilitou a organização de todo o material coletado, o que por sua vez tornou igualmente possível a elaboração das reflexões que neste texto se fazem.

A pesquisa se dividiu em dois momentos principais. Num primeiro instante foram catalogadas as Ações de Impugnação de Mandato Eletivo - AIME - relativas ao pleito eleitoral de 1994 e 1996 junto ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará - TRE-Ce, doravante. Num segunda perspectiva, procurou a pesquisa conhecer a opinião de

operadores do Direito Eleitoral, especificamente, a fim de aclarar as hipóteses a que o resultado do levantamento das AIME conduziram.

Que sobre boa parte das eleições no Brasil ocorridas mesmo sob o período da recente democratização pairam suspeitas - muitas fundadas - de sua não correspondência com a vontade popular, não é novidade. O principal obstáculo à tradução de um resultado que em sua maioria represente a vontade popular de um pleito eleitoral tem sido aquilo que se conhece por abuso do poder econômico de determinados candidatos frente a outros. A prática de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude constitui o motivo, conforme determina o § 10 do art. 14 da Constituição Federal, que possibilita a ação da Justiça Eleitoral como garantidora de uma disputa eleitoral realizada satisfatoriamente nos parâmetros de igualdade de condições entre os candidatos.

O motivo principal da existência da pesquisa encontra, resumidamente, sua justificativa na seguinte pergunta central: por quais razões tem sido rara, pelo menos nos últimos vinte anos, a perda de manda-

tos decidida pela Justiça Eleitoral<sup>1</sup>, enquanto que para qualquer observador menos desatento o abuso do poder econômico é claramente perceptível durante a campanha eleitoral? A esta indagação se adiciona uma outra de maior amplitude: como convive esta realidade com o fato de que se dispõe no Brasil de uma democracia formal razoavelmente consolidada, com ampla liberdade de organização político-partidária e de imprensa?

Respostas que derivam de uma observação lugar-comum pouco podem oferecer para esclarecer o problema. Para além dos aspectos patrimoniais seja da organização político-partidária, seja da formação da Justiça Eleitoral - que se traduz na historicamente conhecida adesão do Poder Judiciário aos objetivos do Estado<sup>2</sup> e de suas elites - entendo existir um campo de investigação interdisciplinar onde Direito e Ciência Política se comunicam, principalmente quando do estudo de processos judiciais e jurisprudência sobre o assunto. Assim é que se tornam importantes o discurso das decisões judiciais e sua articulação com as teses jurisprudenciais e ainda as palavras dos doutrinadores de

<sup>1</sup> No Estado do Ceará, registra-se apenas o caso do Prefeito Municipal de Ibicuitinga, Município localizado no centro-oeste do Estado. A ação foi recebida pelo Juiz eleitoral a 17.11.92. A sentença deste Juiz absolvendo o Prefeito Municipal foi proferida a 27.05.1993. A 30.11.1993 o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará - TRE-Ce, doravante - decidiu pela revisão da sentença, condenando o Prefeito à perda do mandato. Em 22.06.1995 o Tribunal Superior Eleitoral - TSE - confirmou o julgamento do TRE-Ce, condenando definitivamente o Prefeito Municipal à perda do cargo. O processo tramitou no TRE-Ce sob o nº. 93006312, classe IV.

<sup>2</sup> Sobre o assunto: *Martônio Mont'Alverne Barreto Lima: Justiz und Staat in Brasilien, Peter Lang Ver., Frankfurt/M., 1999.*

Direito Eleitoral. A análise destes elementos em conjunto com um contexto sócio-político para o caso específico de eleições locais não tem conseguido chamar a atenção de muitos cientistas políticos e juristas. Ora, exatamente pela importância do poder local na formação do Estado brasileiro é que estudos localizados se mostram importantes para a compreensão da realidade na qual surgem as manifestações deste poder local.

A grande maioria dos trabalhos conhecidos - sobre o caso do Ceará - se limita a fazer levantamento estatístico de eleições, exibindo dados como número de eleitores, suas distribuição espacial no Estado, número de votos válidos, em branco e nulos. No âmbito da Justiça Eleitoral, a estatística apenas se refere ao número de ações ajuizadas e seu trâmite, o controle dos pedidos de candidaturas (acompanhado do resultado respectivo de deferimento ou indeferimento do registro desta candidatura) inexistindo o registro à investigação mais detalhada e interdisciplinar sobre, por exemplo, o papel da Justiça Eleitoral na consolidação da democracia<sup>3</sup>.

O presente trabalho se limita, portanto, à investigação sob esta ótica pluralista das eleições ocorridas no Estado do Ceará em 1994 e 1996. Em 1994 foram eleitos o Governador do Estado, dois senadores, os 22 Deputados Federais e 46 estaduais. Em 1996 foram eleitos os prefeitos e vereadores de todos os municípios do Estado. Como objeto da pesquisa foram consideradas somente as Ações de Impugnação de Mandato Eletivo - AIME.

Evidente que para uma visão mais completa do papel da Justiça Eleitoral na consolidação da democracia no Estado do Ceará um estudo que abrangesse o maior número possível de processos de natureza processual distinta seria o aconselhável. Por outro lado, se constituem as AIME na principal das ações eleitorais, uma vez que por meio delas tem o Poder Judiciário a possibilidade de intervir diretamente no processo de representação política, podendo alterar seu resultado, o qual poderá igualmente significar mudança na relação de forças políticas existentes num dado contexto. Embora constitucionalmente autorizado, com a declaração de procedência de uma AIME se cons-

<sup>3</sup> O TRE-Ce publica regularmente o seu Boletim Informativo Eleitoral. Neste periódico se constata a publicação de acordões do próprio TRE-Ce bem como do TSE, além de alguns artigos sobre temas eleitoral. A grande maioria destes artigos, porém, se volta exclusivamente para a discussão de conceitos da dogmática jurídica. No Estado do Ceará é ainda publicada a Revista Brasileira de Direito Eleitoral, organizada pelo advogado eleitoral Aroldo Mota. Embora publicada sem periodicidade fixa, esta Revista é mais abrangente que a publicação do TRE-Ce: traz jurisprudência do TSE, do TRE-Ce e dos Tribunais Regionais Eleitorais e outros Estados. Ainda assim, os artigos se limitam, igualmente, à discussão jurídico-dogmática de legislação e decisões eleitorais.

tata o Poder Judiciário intervindo na mais elementar das manifestações de soberania popular – definida pelo art. 14 da Constituição Federal, que é o sufrágio universal, com voto direto e secreto, com igual valor para todos. Por sua natureza processual e por determinação da Constituição Federal - art. 14, § 11 - estas ações tramitam em segredo de justiça<sup>4</sup>.

A escolha do período - 1994-96 - se justifica por fato singular. Neste período se confirma na chefia do poder do Governo Estadual, e em grande número de seus municípios, o segmento que em 1986 derrotou os tradicionais "coronéis" da política cearense, operando importantes e controversas alterações nas administrações públicas estadual e municipais. Destes três períodos - 1986, 1994 e 1996 - aparecerão alguns dados estatísticos comparativos, tanto para embasar minhas conclusões finais, como também para explicitar a evolução de situações relativas ao tema no Estado do Ceará.

A nova estrutura de poder a partir de 1986 tem contribuído para

a mudança de indicadores econômicos no Estado do Ceará, a ponto de este modelo ter servido de inspiração para outras unidades estaduais da Federação Brasileira. Parece quase unânime dentre os que se dedicam ao tema que a mudança destes indicadores econômicos não se estendeu para o campo da política. O grande desafio de 1986 até os dias de hoje para o Governo Estadual tem sido não somente o de sua relação com a democracia - o Governo Estadual também governa sujeito à democrática Constituição Federal de 1988 - mas também aquele do questionamento da magnitude dos novos índices econômicos alcançados.

A relação deste contexto político no Estado do Ceará e a crescente atenção que estudos interdisciplinares sobre o Poder Judiciário no Brasil têm despertado especialmente em cientistas políticos<sup>5</sup>, faz com que a observação conjunta da dogmática jurídica - aquela relacionada ao Direito Eleitoral, no caso - com aspectos políticos possam resultar na

<sup>4</sup> Os autores da pesquisa assinaram termo de responsabilidade junto ao TRE-Ce, onde se comprometeram a não revelar nomes de candidatos ou de partidos políticos envolvidos nas ações de impugnação de mandato eletivo.

<sup>5</sup> O Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo - IDESP - tem organizado debates e publicações sobre o assunto. A "Série Justiça" publicou, por exemplo: *Uma Introdução ao Estudo da Justiça, e O Judiciário em Debate*, ambos organizados por Ma. Tereza Sadek (SP, 1995 e 1999, respectivamente). Pesquisador do IDESP, Rogério B. Arantes, publicou *Judiciário e Política no Brasil* (Educ/Fapesp/Idesp, SP, 1997). Recentemente este e Fábio Kerche publicaram: *Judiciário e Democracia no Brasil* (Novos Estudos, 54, julho 1999, pp. 27-41). Andrei Koerner publicou *Judiciário e Cidadania na Constituição da República Brasileira* (Hucitec, SP, 1998). Recentemente: *Debate Sobre a Reforma Judiciária* (Novos Estudos, 54, julho 1999, pp. 11-26). Oscar Vilhena Vieira: *Supremo Tribunal Federal - Jurisprudência Política* (RT, SP, 1994).

possibilidade de se melhor diagnosticar o papel da Justiça Eleitoral na consolidação real da democracia brasileira, a qual já se encontra razoavelmente solidificada do ponto de vista institucional.

## 2. A Organização da Justiça Eleitoral no Brasil e Legislação Eleitoral

O deslocamento da tarefa de controle tanto das eleições quanto dos participantes do processo eleitoral no Brasil obedeceu, numa perspectiva histórica, ao desenvolvimento deste controle na experiência liberalizante que se iniciou a partir do século passado. Após a Independência do Brasil de Portugal em 1822, a nação que se constituiu sob a forma de monarquia recepcionou, no que diz respeito à sua organização eleitoral, a formulação de que ao próprio Poder Legislativo é que caberia o controle de eleições, eleitores e candidatos<sup>6</sup>.

Este sistema de controle de eleições permaneceu inalterado durante os 67 anos da monarquia no Brasil e durante quase toda a vigência da primeira Constituição republicana de 1891. Ainda sob a vigência desta Constituição, mas após o movimento que deu início à

renovação política do Brasil a partir de 1930, foi criado, por meio do Decreto nº. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, a Justiça Eleitoral. A Constituição de 1934 estabeleceu em seu texto uma organização judiciária eleitoral que permanece até hoje.

Anterior ao sistema de controle judicial das eleições, partidos, candidatos etc., o que se tinha no Brasil era um órgão do próprio Poder Legislativo autorizado constitucionalmente a proceder ao que se denominava de verificação de poderes. A Comissão de Verificação controlava os eleitos: de uma legislatura para a outra, esta Comissão analisava a documentação dos deputados que chegavam de todos os Estados da Federação à então capital do Brasil, o Rio de Janeiro, para declará-los eleitos ou não. Numa época onde a sobrevivência política das oligarquias estaduais dependia de sua ligação com o poder central (e o poder central dependia igualmente do apoio destas oligarquias, veiculado através dos deputados que as representavam no Poder Legislativo) não era difícil imaginar a luta que se travava para o controle político desta Comissão de Verificação<sup>7</sup>. Foi exatamente o enorme desgaste da legitimidade dos

<sup>6</sup> Sobre o assunto, dentre outros: Ribeiro, Fávila: *Direito Eleitoral*, pp. 88 e ss., principalmente.

<sup>7</sup> O Deputado Pinheiro Machado, do Rio Grande do Sul, foi a maior expressão de controle sobre a Comissão de Verificação durante a República Velha. Sobre o papel desta Comissão e seus reflexos na atividade política do poder central brasileiro: Carone, Edgard: *A República Velha*, vols. 1 e 2, 3<sup>ª</sup>/2<sup>ª</sup> edições, Difel, SP, abril de 1975/março de 1974.

resultados eleitorais apurados pela Comissão de Verificação que conduziu o Governo Provisório de Getúlio Vargas a institucionalizar a Justiça Eleitoral, a qual passou a integrar a organização judiciária constitucional brasileira desde 1934.

A Justiça Eleitoral na Constituição de 1988 integra o Poder Judiciário, de acordo com o art. 92, V da Constituição Federal. Juntamente com a Justiça do Trabalho e a Militar, integra a Justiça Eleitoral o que no Brasil se denomina de justiça especial. A Justiça Eleitoral é composta dos seguintes órgãos: o Tribunal Superior Eleitoral - TSE, doravante, última instância em matéria eleitoral; os Tribunais Regionais Eleitorais, sendo um em cada Estado-Membro e funcionando como última instância no âmbito do respectivo Estado, e os juízes eleitorais das comarcas.

A composição do Tribunal Superior Eleitoral é estabelecida pelo art. 119 da Constituição Federal. Este Tribunal é composto de sete membros. Três são escolhidos dentre os membros Supremo Tribunal Federal e pelo próprio Supremo Tribunal Federal em votação secreta. Dois são escolhidos dentre os membros do Superior Tribunal de Justiça, igualmente em votação secreta e pelo próprio Superior Tribunal de Justiça. Os dois membros restantes são escolhidos pelo Presidente da República, após o envio de seis nomes pelo Supremo

Tribunal Federal. Os Tribunais Regionais Eleitorais são compostos por sete membros na seguinte forma (de acordo com o art. 120 da Constituição Federal): dois dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça do respectivo Estado-Membro, indicados pelo próprio Tribunal de Justiça, dois dentre juízes indicados também pelo Tribunal de Justiça, um juiz federal escolhido pelo Tribunal Regional Federal respectivo, e de um jurista, dentre seis advogados indicados pelo Tribunal de Justiça, nomeado pelo Presidente da República.

Como se observa, a presença das tensões políticas estaduais se deixa refletir na composição dos Tribunais Regionais Eleitorais, uma vez que dois quintos dos desembargadores que compõem o Tribunal de Justiça estadual são nomeados pelo Governador do Estado. Tal dependência política se acentua quando a atual Constituição Federal determinou - § 2º do art. 120 - que o Tribunal Regional Eleitoral será presidido por um dos desembargadores e o outro desempenhará as funções de controle administrativo e judicial, ou corregedor, como determina o próprio texto constitucional.

A Justiça Eleitoral constante da Constituição Federal de 1988 corresponde exatamente àquela da Constituição de 1967/69, elaborada pelo regime militar, quando dos art. 130 a 140 desta Constituição.

Referida constatação se insere no âmbito de toda a estrutura do Poder Judiciário no Brasil. Pode-se afirmar que toda a estrutura atual do Poder Judiciário foi pouco alterada com a Constituição de 1988. Que isso é denunciador de uma das grandes contradições do texto constitucional brasileiro e que é, ainda, revelador da capacidade mobilizatória do Supremo Tribunal Federal e da magistratura nacional, no âmbito interno do poder do Estado brasileiro, não pretendo discutir detalhadamente aqui. A ligação entre as estruturas estaduais de poder e a formação da Justiça Eleitoral deixar-se-á revelar por si só quando da observação específica neste trabalho sobre o julgamento da ações de impugnação de mandato eletivo.

A Justiça Eleitoral se acha organizada infraconstitucionalmente através do Código Eleitoral, instituído pela Lei nº. 4.737, de 15 de julho de 1965, atualizada pela Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Nos artigos 16 a 24 se acham explicitadas as disposições centrais sobre o Tribunal Superior Eleitoral; nos de número 25 a 31, aquelas inerentes aos Tribunais Regionais Eleitorais, e do 32 ao 35 as determinações gerais sobre os juizes eleitorais. Além dessa matéria organizacional, o Código Eleitoral brasileiro disciplina assuntos como o alistamento

eleitoral, o registro de candidaturas, a forma da representação proporcional, a votação e apuração em todas as suas fases, o processo judicial eleitoral e os crimes eleitorais. Como se observa, consiste o Código Eleitoral na principal legislação sobre Direito Eleitoral existente no Brasil, o que não implica na inexistência de legislação extravagante sobre o assunto, principalmente: a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº. 9.096, de setembro de 1995, atualizada pela Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997); a Lei da Inelegibilidade (Lei Complementar nº. 64, de 18 de maio de 1990) e a própria Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Tradicionalmente tem dominado um certo casuísmo na legislação eleitoral brasileira, o qual foi, também contraditoriamente, recepcionado pela Constituição Federal de 1988, quando de seu art. 16, com redação alterada pela Emenda Constitucional nº. 04, de 14.09.1993: "A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência"<sup>6</sup>. Referida disposição permitia que a cada eleição fosse elaborada uma nova lei eleitoral, onde era regulamentada, dentro outros pontos, a propaganda eleitoral. Claro está

<sup>6</sup>A redação anterior era a seguinte: "A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação".



que o partido político ou agrupamento político detentor do maior número de representantes tendia a incluir na lei eleitoral para o ano seguinte dispositivos que lhe favorecessem na disputa eleitoral. Esta orientação só vai dar sintomas de mudanças com a Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Num primeiro instante, pelo fato de esta Lei se propor a ser uma lei permanente e a reger todas as eleições a partir da data de sua publicação, e não somente as eleições de 1998. Num segundo instante, a imposição de regras do jogo a todos os atores políticos, no momento anterior a formação de maiorias parlamentares, dificulta o casuismo de elaboração de leis por uma maioria que possa impor sua vontade contra a da minoria, ou seja, onde é possível a alteração das regras do jogo após o início do jogo político.

As ações de impugnação de mandato eleitoral que serão analisadas, como se disse, referem-se aos anos de 1994 e 1996. A eleição de 1994 se deu sob a Lei nº. 8.713, de 30 de setembro de 1993, enquanto a de 1996 foi regida pela

Lei nº. 9.100, de 29 de setembro de 1995.

### 3. O Contexto Político do Estado do Ceará

#### I

O Estado do Ceará se localiza no Nordeste brasileiro, com uma área de 148.016 km<sup>2</sup>; sendo um dos menores Estados da Federação<sup>9</sup>. Entre 1985-87 sua população alcançava 5.917.330 habitantes<sup>10</sup>. Em 1994 esse número chegava a 6.697.183<sup>11</sup>, para em 1995 alcançar o número de 6.734.026<sup>12</sup> habitantes. Sua capital, Fortaleza, figura hoje como a quinta cidade do Brasil com uma população superior a dois milhões de habitantes.

Em 1986 o Ceará tinha 2.847.057 eleitores cadastrados aptos a votar<sup>13</sup>. Em 1994 este número chegava a 4.006.533, sendo que 995.496 eram eleitores na Capital do Estado<sup>14</sup>. Em 1996 o Ceará tinha 4.338.238, sendo 1.074.587 somente em Fortaleza<sup>15</sup>.

No Ceará, a exemplo dos demais Estados nordestinos, a

<sup>9</sup> Fonte: Atlas do Ceará, p.08.

<sup>10</sup> Fonte: Anuário Estatístico do Ceará 1985-87, p. 60. Este número resulta da soma das populações urbana e rural demonstradas no Anuário referido.

<sup>11</sup> Fonte: Anuário Estatístico do Ceará 1994, p. 208.

<sup>12</sup> Fonte: Anuário Estatístico do Ceará 1995-1996, p. 151.

<sup>13</sup> Freire, Aldenor Nunes: Eleições Estaduais 86, p. XI.

<sup>14</sup> Tribunal Superior Eleitoral, p. 01.

<sup>15</sup> Tribuna! Regional Eleitoral do Ceará, p. 19/253.

origem da atividade econômica está ligada necessariamente ao setor primário da economia. Esta evolução histórica<sup>16</sup> gerou determinantes políticas e culturais que se repetiram quase linearmente durante a sua formação. Muito mais do que uma vocação endógena de formação político-econômica a se constatar no Ceará, este foi o resultado da tendência do Estado brasileiro desde sua formação: o setor primário - agricultura escravocrata - sustentou a monarquia; a cafeicultura - agricultura oligárquica - deu apoio à República Velha. A capacidade de articular a implementação efetiva de uma política industrializante teve seu início vinculado à existência de um Estado forte, substituído mais tarde pelo populismo desenvolvimentista, o qual foi por sua vez derrubado pelo militarismo nacionalista.

Em todos estes instantes a presença do poder local para a determinação da vida política brasileira exerceu papel fundamental, seja em momentos de vivência democrática ou nos de autoritarismo.

A formação de um poder local com base no setor primário, com forte sustentação no latifúndio e, num passado mais recente, apoiado no militarismo da elite dirigente, não é particularidade nem do Ceará, nem do Nordeste, mas chega a alcançar

diversas outras regiões do Brasil, as quais cultural e etnicamente podem ser diferenciadas da nordestina.

Eleições formam, assim, no contexto político cearense o momento decisivo para a solidificação de uma dada forma de poder. Complexamente, o sentimento criado por essa prática eleitoral contínua - ainda que com resultados democraticamente duvidosos - não pode ser desprezado para uma análise da reconquista, por exemplo, da democracia no Brasil a partir de 1988. Sem esse componente fica difícil entender racionalmente os motivos que conduziram setores os mais diversos da sociedade civil organizada a se mobilizarem (mesmo que com certo espontaneísmo) por eleições diretas para Presidente da República já em 1984 e por eleições para uma assembléia nacional constituinte em 1986.

As eleições de 1982 (as primeiras eleições do processo de democratização após o governo militar que se iniciou em 1964) confirmaram a sólida aliança entre um poder local de origem agrária, com eleitos representantes do estamento militar da sociedade cearense.

Numa diferença clara de algumas regiões do País - e de alguns estados do próprio Nordeste

<sup>16</sup> Girão, Raimundo: *Evolução Histórica do Ceará*, pp. 133-182. As „bases econômicas“ seriam: charqueadas, algodão, açúcar, café, cera de camaúba, maniçoba, oiticica, caju, mamona, lagosta. Especificamente sobre charqueadas: Girão, Valdelice Carneiro: *As Oficinas ou Charqueadas no Ceará*, Secretaria de Cultura e Desporto, Fortaleza, 1995.

brasileiro - os governantes do Ceará traduzem a forma explícita de dependência do Governo Federal, uma vez que a existência de uma elite econômica autônoma politicamente era insignificante: "O 'pacto dos coronéis', sacramentado pelo Presidente João Figueiredo em abril de 1982, unindo as três forças políticas oligarcas do Ceará - os Távora, os Bezerra e os Cals - dentro do PDS não só praticamente definiu o resultado das eleições deste ano, como reforçou o processo político local como denominado pela cultura da dependência. (...) Esta dependência é alicerçada por um lado pela inexistência de elites econômicas locais dotadas de maior perenidade histórica e de autonomia agrícola, industrial ou financeira"<sup>17</sup>.

A característica de poder político no Estado do Ceará até 1986 era a de dominação por políticos oriundos da tradição militarista-oligárquica, cuja existência consistia na dependência a dois pólos distintos de apoio político: o Governo Federal e os Governos Municipais, o que confirma a importância do poder local no cenário político cearense<sup>18</sup>, a exemplo do brasileiro. Se por um

lado os aliados municipais significavam a força que os detentores do Governo Estadual exibiam como credencial perante o Governo Federal, eram estes aliados municipais também a fonte de fraqueza dos coronéis cearenses. Os aliados municipais seguiam o chefe do Governo Estadual, independente de sua oligarquia. A mudança de governo deste para aquele coronel significava também uma mudança de maiorias nos aliados municipais, restando apenas alguns poucos fiéis seguidores que, dadas determinadas condições, possibilitavam uma nova ascensão do antigo coronel destronado.

Em si foi a eleição de 1986 uma prova deste mecanismo. A aliança governista que possibilitou a vitória do último Governador eleito com apoio dos coronéis da política cearense e do regime militar não se manteve nesse ano: o Governador rompeu com seus antigos aliados, passando a apoiar um modelo político que se denominou de "projeto das mudanças". Com o domínio da burocracia e do aparelho do Estado para a distribuição patrimonialista de privilégios e benesses, não foi

<sup>17</sup> Barros, Hélio e Lustosa da Costa: *As Eleições de 1982 no Ceará*, pp. 182/183. De opinião semelhante e com riqueza de detalhes sobre o aspecto econômico da família Bezerra no Estado do Ceará: Lemenhe, Maria Auxiliadora: *Família, Tradição e Poder*, p. 174 e ss. A respeito da inexistência de elite com autonomia financeira há que se registrar pensamento antagônico. Abu-El-Haj bem descreve a formação de uma elite financeira no Estado do Ceará desde 1920, cuja direção das instituições financeiras era familiar e contava com auxílio, nos primeiros momentos, da Igreja (Abu-El-Haj, *Jawdat, Cronologia do Capital Financeiro Privado Cearense*, p. 01).

<sup>18</sup> Lemenhe, Maria Auxiliadora, *Família, Tradição e Poder*, p. 175.

difícil para o Governador convencer os chefes políticos municipais a abandonarem os coronéis da política cearense em nome da renovação proposta pela política das mudanças e se dedicarem à campanha de seus novos aliados: os jovens empresários representantes do Centro Industrial do Ceará - CIC -, unidos sob o projeto das mudanças.

## II

Consiste a alteração do quadro político do Estado do Ceará ocorrida a partir de 1986 na mais significativa mudança vivida pelo Estado desde o começo do século. Esta mudança - a derrota dos coronéis - implicou num deslocamento de poder, que, se se deixa traduzir pelo início da modernização de relações entre exercício de poder e sociedade (um Estado não mais absolutamente privatizado pelo interesse oligárquico), por outro lado mantém a estrutura autoritária de desenvolvimento, na medida em que este desenvolvimento econômico não correspondeu ao progresso na solidificação da democracia, não fortaleceu o discurso político como mediação entre propostas distintas

que também foram e ainda são oferecidas por setores da sociedade, as quais não se identificavam com o governo dos coronéis.

Os novos governantes do Estado do Ceará eram jovens industriais que perceberam a necessidade de fazer o setor industrial hegemônico, não somente econômica, mas em especial politicamente. Se este setor era unânime contra a forma de governo patrimonial exercida pelo governo dos coronéis e de suas oligarquias aliadas, esta unidade não resistia à discussão sobre o papel do Estado e sobre uma participação democrática verdadeiramente abrangente. Logo após a vitória eleitoral em 1986 a cisão no grupo vencedor se deixava explicitar pelas palavras de seus principais expoentes, onde alguns pensavam na execução da tarefa modernizante sem a mediação de quaisquer outros parceiros. Outra importante parte deste grupo desejou submeter esta modernização a discussões não somente com os aliados da esquerda da época das eleições, como também com outros setores que julgava importante<sup>19</sup>. A primeira corrente é a que prevalece até os dias de hoje.

<sup>19</sup> As distintas visões internas que se localizavam no grupo político de jovens empresários que assumiu o poder no Estado do Ceará bem se deixam sentir a partir da palavra dos próprios empresários que participaram tanto da campanha eleitoral que derrotou os coronéis, como do primeiro governo do Estado. Sobre a visão mais centralizadora: as entrevistas de Benedito Clayton Veras de Alcântara, Tasso Jereissati e José Sérgio de Oliveira Machado. Em defesa de uma participação mais ampla: Amarílio Proença de Macedo. Todas as entrevistas em: *Cenários de um Política Contemporânea* (Fco. José Lima Matos, Sérgio V. de Sousa Alcântara e Wânia Cysne Dummer, coordenadores editoriais), pp. 79 -106, 155-170, 171-202 e 107-154, respectivamente.

A revelação de divergências internas do modelo aqui apontada é denunciadora de uma dificuldade que não é diagnosticável somente no Estado do Ceará, mas sim em outras esferas de governo do Brasil sejam elas federal, estaduais ou municipais: a democratização de processos decisórios como fator diferenciador da qualidade de uma democracia.

O significado material de um "bom governo nos trópicos"<sup>20</sup> se revela na alteração de alguns dos indicadores sociais e econômicos do Estado do Ceará antes e depois do ciclo das "mudanças". Índices básicos como analfabetismo<sup>21</sup> e mortalidade infantil foram reduzidos. Prêmio das Nações Unidas foi concedido em reconhecimento ao trabalho de redução de mortalidade infantil. Segundo dados do próprio Governo Estadual, cerca de 97% das crianças estão nas escolas públicas, o que significa um feito quase sem comparação para um Estado do Nordeste brasileiro.

Um aspecto onde o ciclo das mudanças insistiu no surgimento de uma nova cultura foi aquele do trato com a burocracia no Estado. Num

contexto patrimonialista, o recurso ao empreguismo e nepotismo era fonte de fidelidade e de distribuição de benefícios públicos localizadamente a familiares e aliados. A luta por cargos melhor remunerados e de melhor prestígio da burocracia estadual poderia desencadear conflitos sérios, os quais se solucionavam pela acomodação de interesses a fim de garantir a tranqüilidade dos ímpetus aliados.

A vitória dos empresários agrupados no Centro Industrial do Ceará derivou na procura de aplicação da noção weberiana de burocracia, o que significa necessariamente o rompimento radical com a estrutura e cultura patrimonialistas dos tempos dos coronéis. Efetivamente, este fenômeno se deu não sem custos de governabilidade, especialmente para a primeira experiência do ciclo das mudanças. A não distribuição de cargos, a perspectiva de se racionalizar a burocracia do Estado – por vezes com tentativas perversas de demissões e inversão da ordem racional das coisas, onde o conjunto dos servidores públicos passou a ser visto e sentido como culpado –

---

<sup>20</sup> Este é o título de trabalho realizado por Judith Tendler sobre o caso do Estado do Ceará: *Bom Governo nos Trópicos*. A autora oferece um bom argumento: a desmistificação em tratar de experiência governamental de país em desenvolvimento sem descrevê-la como tragédia, mas sim, bem ao contrário da maioria da literatura sobre o assunto, como sucesso. Por outro lado, percebe-se a predominância de um visão econômico-administrativista em prejuízo de uma análise mais profunda dos resultados políticos em relação à democracia deste „bom governo“.

<sup>21</sup> Somente de 1991 a 1994 a taxa de analfabetismo, na faixa etária de 15 a 39 anos, foi reduzida de 28,3% para 26,2%.

trouxo realmente uma nova realidade na implementação de uma cultura sobre o papel da burocracia do estado.

Não se deve perder de vista que toda a mudança protagonizada pelo Governo Estadual a partir de 1986 nunca questionou o modelo capitalista de desenvolvimento, buscando, porém, a realização da tarefa de fortalecer uma burguesia industrial local. Esta formulação se confirma quando do resumo feito por Abu-El-Haj a respeito dos objetivos do projeto das mudanças: "i) crítica severa da estatização e do intervencionismo do setor público; ii) defesa intransigente da economia de mercado e da propriedade privada como essência de uma sociedade aberta e democrática; iii) crítica da visão corporativista patronal e das posições conservadoras assumidas pela classe empresarial brasileira e iv) defesa do Nordeste e condenação dos desequilíbrios interregionais"<sup>22</sup>.

O sucesso geral do ciclo das mudanças não impediu críticas sobre a qualidade de vida geral no Estado, inclusive por parte de instituições internacionais e aliadas do Governo Estadual, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

No debate do predominantemente político alguns observadores já discorreram sobre a constante tentativa do monopólio de todos os espaços do debate público com o objetivo de tanto se credenciar o jovem e grupo de empresários como o agente capaz de realizar a transformação necessária, como também de deslegitimar qualquer crítica ao contrário, seja ela oriunda das "elites atrasadas"<sup>23</sup> ou de agentes críticos.

Na comprovação da existência de uma oposição formuladora do "contra-debate", - o que também é revelador de que, institucionalmente, o Poder Legislativo pode vir a ser um importante ator, caso seja autônomo - determinados representantes da Assembléia Legislativa do Estado têm se esforçado para demonstrar as contradições internas do modelo desenvolvimentista que se aplica ao caso do Estado do Ceará, notadamente pelo seu caráter extremamente concentrador de renda e de exclusão de mediação política<sup>24</sup>.

Este caráter concentrador de renda se confirma também quando de recente pesquisa do Instituto de

<sup>22</sup> Abu-El-Haj, Jawdat, *Neodesenvolvimento no Ceará: Autonomia Empresarial e Política Industrial*, p. 333.

<sup>23</sup> Carvalho, Rejane Vasconcelos A.: *A Nova Burguesia Cearense - Discurso Regionalista e Luta Pela Hegemonia*, p. 375.

<sup>24</sup> É o caso do Deputado Estadual Eudoro Santana do Partido Socialista Brasileiro - PSB - com seu discurso proferido no plenário da Assembléia Legislativa: Ceará na „Era Tasso”: *Fantasia ou Realidade?*, cuja competente crítica provocou manifestações tanto da representação de apoio ao governo no Poder Legislativo quanto do próprio governo.

Geografia e Estatística – IBGE mostrando que somente 3,9% da população ativa do Estado possui remuneração acima de 755,00 reais, ou cerca de 400 dólares americanos<sup>25</sup>.

Embora seja o fenômeno do empreguismo cada vez mais raro, deve ser registrado porém, que o nepotismo ainda permanece – no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Ceará, em especial – e que se constata uma tolerância estratégica do Governo Estadual com segmentos que a praticam, em especial com seus aliados municipais. Se o projeto das mudanças nutriu a esperança de aglutinar os chefes locais com a expectativa de forçá-los a processos de alteração na sua postura de trato com a coisa pública, os fatos demonstram o fracasso desta visão.

Alegando a secular falta de estruturação dos partidos políticos, os defensores do projeto das mudanças sempre preferiam aliança política com setores que tradicionalmente negociavam a partir de seus interesses. Esta postura, claro, foi responsável pela sobrevivência de oligarquias familiares que, embora controladas pelo Governo do Estado, realizam a ligação entre o passado e o presente no simbolismo do exercício do poder nas localidades do interior do Estado. Esta tolerância em nome

da viabilização do projeto das mudanças não se encerra somente no âmbito do poder local. Ela se transmite para as instituições do Estado do Ceará. A Justiça Eleitoral é uma dessas instituições formada por homens e mulheres de vida acadêmica e profissional no Estado do Ceará cuja nomeação obedece, como se viu, a critérios políticos que envolvem articulação de poder local e central.

O custo para o desenvolvimento de uma cultura democrática são perceptíveis e, até onde é possível se enxergar, se constata uma relação entre esta visão desenvolvimentista desprovida de maiores preocupações no sentido de maturação de uma cultura democrática e a ação de uma Justiça Eleitoral, cujas decisões são formuladas por juízes com experiência profissional num ambiente acadêmico e político refratário na maior parte das vezes à pressão democrática.

#### 4. As Ações de Impugnação de Mandato Eletivo

##### I

Como resultado das eleições de 1994 foram ajuizadas e julgadas definitivamente vinte Ações de Impugnação de Mandato Eletivo -

<sup>25</sup> Resultado da Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE de 1999, in: *jornal O POVO*, 07.05.2000, p. 1E.

AIME. Nenhuma das AIME foi julgada precedente. Em 1994 foram eleitos: Presidente da República, Governador do Estado, Senadores, Deputados Federais e Estaduais.

O processamento das AIME se deu de maneira relativamente rápida. Entre o ajuizamento da petição inicial e a decisão do TRE-Ce se observa uma média oito a nove meses de duração. Como todas as AIME foram ajuizadas em 30 de dezembro de 1994 - quinze dias após a diplomação dos eleitos, prazo do § 10, art. 14 da Constituição Federal - nove de vinte AIME foram decididas nesse prazo de oito a nove meses; e cinco num prazo menor ainda: cinco a seis meses. Apenas seis delas tiveram duração superior a um ano até a decisão do TRE-Ce<sup>26</sup>.

Igualmente não demorado é o julgamento no TSE. Não houve interposição de recurso para o TSE em nenhuma das seis AIME de duração superior a um ano, o que significa dizer que estas questões, num espaço de um ano e quatro meses, em média, estavam definitivamente resolvidas. Apenas em cinco das nove AIME de duração média foi interposto recurso para o

TSE. Nestas se observa um prazo de quatro a cinco meses entre o oferecimento do recurso e a decisão final do TSE<sup>27</sup>. Inexistiu interposição de recursos nas AIME de duração de menor prazo.

Uma conclusão geral possível é da rapidez da Justiça Eleitoral, se se compara com a conhecida lentidão do Poder Judiciário no Brasil: num espaço de um ano/um ano e um mês, em média, já se tem a questão resolvida, com julgamento da instância superior.

Das vinte AIME, apenas duas são contra candidatos de partidos políticos de esquerda. Nove procuraram impugnar a eleição de candidatos de partidos do espectro direita/centro-direita (de tradicional apoio ao regime militar-oligárquico dos coronéis e, em algumas situações, apoiadores do Governo Estadual); e nove de partidos do espectro centro/centro-esquerda, inclusive partidos de apoio à coligação governista)<sup>28</sup>. Do primeiro grupo de ações não houve recurso das decisões do TRE-Ce. Do segundo grupo - partidos de direita/centro-direita, o Ministério Público Eleitoral interpôs recurso de quatro decisões,

<sup>26</sup> Prazo de oito a nove meses: AIME nº. 94017448, 94017449, 94017451, 94017454, 94017456, 94017462, 94017464, 94017465 e 94017467; de cinco a seis meses: 94017447, 94017450, 94017452, 94017457 e 94017458; superior a um ano: 94017446, 94017453, 94017460, 94017461, 94017463 e 94017466..

<sup>27</sup> AIME nº. 94017448, 94017449, 94017451, 94017465 e 94017467.

<sup>28</sup> Contra candidatos de partidos de esquerda, AIME nº.: 94017447 e 94017466; do espectro direita/centro-direita: 94017449, 94017450, 94017451, 94017452, 94017457, 94017458, 94017451, 94017465 e 94017467; do espectro centro/centro-esquerda: 94017446, 94017448, 94017453, 94017454, 94017456, 94017462, 94017463 e 94017464.



enquanto que no último grupo foi interposto apenas um recurso<sup>29</sup>.

Todas as AIME tiveram como fundamento legal o art. 14, § 10 da Constituição Federal – principalmente o abuso do poder econômico – combinado com o art. 49 da Lei nº. 8.713/93, que previa a pena de perda de mandato para candidatos que infringissem “normas que regem a administração financeira da campanha”.

Com exceção de duas AIME, o requerimento de impugnação de mandatos nas dezoito AIME restantes se deu pelo fato de os candidatos terem recebido doações em dinheiro para suas campanhas sem a devida demonstração de seu movimento em contas bancárias, o que presume o abuso do poder econômico (arts. 38 e 52 da Lei nº. 8.713/93). Apenas duas destas dezoito AIME exibem motivação fática diferenciada. Na primeira delas<sup>30</sup>, afirma o Ministério Público que o candidato informou, numa primeira declaração, haver recebido doações na forma de dinheiro. Posteriormente declarou o candidato ter recebido doações na forma de material e serviços, sem oferecer comprovação de movimentação

bancária. Na segunda AIME o motivo foi a utilização de serviços de gráfica do Senado Federal e de franquia da Câmara dos Deputados para distribuição pelos Correios de material de campanha por candidato<sup>31</sup>. Nos dois casos, os candidatos pertenciam à força política do Governo Estadual.

Em doze AIME<sup>32</sup> a decisão do TRE-Ce teve por fundamento a impossibilidade de se declarar perda do mandato de suplente de deputado. Uma vez inexistindo efetiva eleição do candidato, não há, segundo o entendimento jurisprudencial do TRE-Ce, como se declarar a perda daquilo que não existe, ou seja: suplente não é detentor de mandato político. Não há o que se julgar.

Em quatro AIME<sup>33</sup> entende o TRE-Ce que para ser declarada a perda do mandato não basta somente o descumprimento do art. 49 da Lei nº. 8.713/93 (infringência a normas de administração financeira). Para o Tribunal é fundamental que se dê prova específica de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, na medida em que a AIME é um tipo de ação constitucional.

<sup>29</sup>Recurso contra decisão de AIME promovida contra candidatos de partidos de direita/centro-direita: 94017449, 94017451, 94017465 e 94017467; contra candidatos de partidos de centro/centro-esquerda: 94017448.

<sup>30</sup>AIME nº.: 97017460.

<sup>31</sup>AIME nº.: 94017446.

<sup>32</sup>AIME nº.: 94017447, 94017450, 94017452, 94017453, 94017454, 94017456, 94017457, 94017458, 94017461, 94017462, 94017463 e 94017464.

<sup>33</sup>AIME nº.: 94017448, 94017449, 94017460 e 94017465.

Outras AIME comportam observações distintas das demais: pela qualidade dos candidatos, pelas razões diferenciadas do pedido de impugnação, pelo voto do relator e divergências internas no TRE-Ce. A primeira dela se dirige contra candidato que enfrentou acusação de uso de serviço público - gráfica do Senado Federal e franquia da Câmara dos Deputados para envio pelos Correios de material de campanha - para vantagens eleitorais<sup>34</sup>. O candidato exercia à época das eleições o mandato de Deputado Federal e disputou as eleições de 1994 na condição de candidato a Vice-Governador. A decisão se deu por maioria de votos no TRE-Ce (três a favor do candidato e dois contra). O Juiz Relator entendeu que a "prestação de contas" do exercício de seu mandato que o então Deputado Federal havia enviado aos eleitores não constituía material de campanha, já que o nome do Deputado Federal sequer aparecia na chapa eleitoral dado à sua condição de candidato a Vice-Governador. Demais, para o TRE-Ce a AIME é uma ação constitucional, não tendo sido o pedido de impugnação de mandato eletivo fundamentado pelo art. 14, § 10 da Constituição Federal, mas somente a partir dos art. 45 e 49 da Lei nº. 8.713/93.

A segunda AIME<sup>35</sup> versa sobre candidata de partido do espectro de centro-direita e de oposição eventual ao Governo Estadual, tendo sido eleita. A acusação foi a de que a candidata teria infringido as normas de administração financeira, sem apresentar comprovante de movimentação bancária. Neste caso, é interessante perceber que o Ministério Público Eleitoral requereu interrogatório da candidata a fim de confrontar assinatura de documentos. O Juiz Relator do processo não se manifestou sobre o assunto. O argumento principal para concluir pela improcedência da ação foi baseado naquilo que a jurisprudência de Direito Eleitoral denomina de "nexo de causalidade", ou seja, para a ocorrência de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude é necessário que o ato praticado tenha sido determinante para a eleição do detentor do mandato impugnado. A terceira AIME<sup>36</sup> envolve candidato de partido de esquerda. O candidato não anexou comprovantes de sua movimentação bancária. O TRE-Ce decidiu unanimemente pela improcedência da impugnação requerida, em virtude de demonstração minuciosa da movimentação bancária do candidato feita na conformidade dos gastos

<sup>34</sup> AIME nº.: 94017446.

<sup>35</sup> AIME nº.: 94017451.

<sup>36</sup> AIME nº.: 94017466.

estipulados anteriormente. A quarta AIME<sup>37</sup> envolve candidato de partido de centro-direita, de apoio ao Governo Estadual e que foi eleito. A improcedência da ação foi decidida pela maioria dos votos do TRE-Ce, sendo interposto recurso para o TSE. O TRE-Ce entendeu que a AIME é ação constitucional, não podendo a perda de mandato se efetivar somente em função de infringência a dispositivos da Lei nº. 8.713/93. Este entendimento é confirmado pela decisão do TSE, na medida em que este último Tribunal também entende que as causas de infringência às normas administrativas da campanha terão necessariamente que estar vinculadas ao efetivo abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, como determina a Constituição Federal.

## II

Das eleições municipais de 1996 há somente uma AIME com julgamento definitivo: a de nº. 96000374, que tramitou perante o Juiz de Direito de primeira instância. O candidato ao cargo de Prefeito Municipal de Fortaleza de partido de centro-direita teve a impugnação de seu mandato requerida pela coligação rival. O motivo da impugnação era a realização de

processos de licitação ilegais, o que resultou no apoio de grandes empresas ao candidato vencedor das eleições municipais. O ajuizamento da AIME se deu a 13 de março de 1997. O inusitado nesta AIME é que a 13 de outubro de 1999 as partes fizeram acordo desistindo da impugnação, tendo sido tal acordo homologado pela Juíza responsável, após parecer favorável da Representante do Ministério Público Eleitoral. Tal entendimento fere o interesse público e indisponível das AIME<sup>38</sup> - a defesa da legalidade do processo eleitoral - e também é desaconselhado por todos os operadores do Direito Eleitoral entrevistados, como demonstrarei a seguir.

## III

Importantes considerações sobre as decisões do TRE-Ce foram feitas em entrevistas por operadores do Direito Eleitoral. No total foram entrevistados oito operadores: um advogado com notória atuação no Direito Eleitoral, dois professores universitários, três membros do Ministério Público Eleitoral, um juiz do TRE-Ce e um servidor da Justiça Eleitoral.

Convergências e divergências sobre os entendimentos do TRE-Ce e do TSE entre os operadores são

<sup>37</sup> AIME nº.: 94017467.

<sup>38</sup> Para Niess a AIME „É uma ação civil pública destinada à proteção de interesse difuso, daí porque propô-la inclui-se entre as funções institucionais do Ministério Público (CF [Constituição Federal], art. 129, III)”, id. *Ação de Impugnação de Mandato Eletivo*, p. 16.

visíveis. Uma unanimidade diz respeito à impossibilidade de qualquer tipo de acordo entre partes para solução de AIME, como foi aquele que se operacionalizou no desfecho da AIME a que se referiu o item anterior. Ora, entendem os operadores que o interesse público é indisponível, cabendo ao Ministério Público Eleitoral, na condição de atribuição institucional sua, a defesa desse interesse, em especial quando ele se manifesta em matéria eleitoral, a qual diz respeito diretamente à manutenção do Estado Democrático de Direito. Tampouco parece acertado, para os operadores, a decisão da Juíza Eleitoral em apenas homologar tal acordo.

Sobre o cabimento de AIME contra suplentes manifesta-se divergência. Os membros do Ministério Público se mostram favoráveis à sua possibilidade. Um dos professores também. O advogado, o juiz e o servidor da Justiça Eleitoral se manifestaram em sentido oposto.

À pergunta sobre o motivo da insistência do Ministério Público em propor AIME contra suplente, apesar da jurisprudência dos TRE-Ce e TSE, produziu um dos membros do Ministério Público esclarecimento racional. O prazo para propositura da AIME é de quinze dias contados após a diplomação. Se existe AIME contra candidato eleito, é de se considerar a possibilidade de um suplente vir a ser detentor de mandato, já que a AIME pode ser

julgada procedente. Uma outra possibilidade de suplente vir a deter mandato se dá em função de renúncia ou morte de mandatário. Caso pese sobre o suplente suspeitas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, ou se propõe a AIME nos quinze dias após diplomação ou nunca mais. Consta-se, então, a possibilidade de se ter um mandatário de cargo eletivo que tenha praticado abuso do poder econômico, corrupção ou fraude e que restará, na perspectiva da idealidade jurídica, imune à ação do Poder Judiciário.

Para um dos membros do Ministério Público a legislação eleitoral contempla todas as possibilidades de prevenção a comportamentos que comprometam eleições; o Poder Judiciário é que restringe a aplicação da lei. Para outro membro, o TRE-Ce ora tem uma boa composição, ora não; mas na sua essência é conservador. Para o terceiro, o TRE-Ce é complacente com condutas de candidatos que se mostram claramente ofensivas à legislação. Para um dos professores, a Justiça Eleitoral e Ministério Público possuem atuação que pode ser caracterizada como acima da média. Para o outro professor, o TRE-Ce deveria ter sido mais audacioso nas suas decisões em AIME. O servidor da Justiça Eleitoral afirma também a condescendência do TRE-Ce ao apreciar AIME. Em concordância com professores, o advogado e o juiz do TRE-Ce afirmam que a atuação do

TRE-Ce é a correta, reconhecendo a dificuldade para que se determine a perda de mandato eletivo por abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

#### IV

Para além do aspecto meramente patrimonial, considerações preliminares a respeito do entendimento do TRE-Ce em impugnação de mandato eletivo podem ser realizadas.

Destaca-se, claramente e num primeiro momento, o apego à literalidade da lei que a interpretação do Direito Eleitoral possui tanto por parte do TRE-Ce, como também por parte do TSE. A crítica que aqui se pode fazer, deixa-se revelar em dois pontos: no caráter ultrapassado deste recurso hermenêutico e, derivando do primeiro ponto, na constatação de resultados práticos desta ordem.

Ao entender que não cabe AIME contra suplente a jurisprudência do TRE-Ce restringe a aplicação de punições eleitorais. O interesse na coibição a abuso do poder econômico, corrupção ou fraude se deixa traduzir pela necessidade de ter eleições limpas. Este é o requisito mínimo de uma

democracia formal que se deseja consolidar e possibilitar sua evolução para democracia material. Determinar que suplente não pode ser investigado por AIME significa deixar sem o esclarecimento devido graves acusações que, exatamente pelo fato de não terem sido investigadas, incentivam o acusado a repetir tais atitudes, uma vez que a possibilidade de punição é remota.

Tal critério interpretativo se mostra insustentável, em virtude de sua baixa densidade teórica, frente às novas concepções que se tem tanto sobre as novas Constituições do anos 80 na América Latina, como sobre a interpretação visando à implementação necessária dos direitos e garantias determinados por estas novas Constituições. A referência aqui é a do caráter de advertência que as Constituições da redemocratização latino-americana possuem: os seus longos textos, com seu igualmente exaustivo rol de direitos e garantias deve funcionar como advertência aos governantes e à sociedade de sua tarefa de aproximação entre a previsão democrática constitucional e a realidade social - geralmente perversa - em países da América Latina, no Brasil em especial<sup>39</sup>. Em

<sup>39</sup> Recorro aqui, principalmente, a Peter Häberle, no seu *Die Entwicklungsländer im Prozeß der Textstufendifferenzierung des Verfassungsstaates*, pp. 265/266: "A observação cínica sobre o déficit de realização constitucional nas nações em desenvolvimento desconhece a autêntica contribuição dos "pequenos" países em desenvolvimento, bem como a sua capacidade de recuperação institucional. (...) Estes novos textos constitucionais são, na realidade, uma provocação a todos. É importante não esquecer de que muitos dos elementos clássicos que hoje se incorporam aos textos constitucionais das nações desenvolvidas foram um dia utopias".

outras palavras: todas estas novidades institucionais expostas na Constituição devem servir de alerta à sociedade da tarefa que ainda está por se realizar.

É neste sentido que procede a crítica à compreensão do TRE-Ce e TSE. Para a jurisprudência destes Tribunais, eventuais violações à lei eleitoral que possivelmente implicassem em perda de mandato, desde que praticada por quem não foi eleito, não podem ser julgadas pela Justiça Eleitoral. Como resultado, observa-se que, para a jurisprudência dominante, o aspecto de advertência da novas disposições constitucionais - dentre elas a de maior rigor e transparências nas eleições e punição para quem violar esse processo legitimador de poder na sociedade brasileira que é uma eleição - resta desassistido pela órgão judicial encarregado da guarda das eleições: não é importante a violação, mas sim quem a praticou.

No que diz respeito ao critério interpretativo, constata-se igualmente fragilidade na formulação da jurisprudência eleitoral dominante, na medida em que novas perspectivas de hermenêutica se impõem no cenário teórico de aplicação do Direito. Refiro-me ao que se denomina de interpretação

aberta, na forma apontada por Paulo Bonavides, por exemplo, que se vale da formulação de P. Häberle, a qual faz de todos os cidadãos "a um tempo objeto e sujeito da ordem constitucional" possibilitando dessa forma uma leitura mais aberta e mais pluralista do Direito, a partir do "espelho público e da realidade que é a Constituição"<sup>40</sup>. Esta visão crítica que deve guiar o Poder Judiciário - o Eleitoral aqui incluído - é também compartilhada por José de A. Rocha, quando de sua análise sobre o papel do juiz que será também aquele de "agente da transformação social"<sup>41</sup>, por meio de uma compreensão plural da realidade onde o Direito de uma determinada sociedade se acha inserido.

No mesmo sentido, mas com pressupostos diferentes sobre aplicação e concepção do Direito, posiciona-se Arnaldo Vasconcelos favoravelmente ao pluralismo que se origina a partir de "imagens diversas e simétricas"<sup>42</sup>. Para este Autor, o recurso à "utilização deste instrumento de dupla lente, (...) faz verter clara luz sobre temas fundamentais da Teoria do Direito (...): (...) b) tensão normativa entre fato e valor; d) conformidade hermenêutica entre modelo normativo e decisão judicial; e)

<sup>40</sup> Bonavides, Paulo: *Curso de Direito constitucional*, pp. 466-469.

<sup>41</sup> Rocha, José de Albuquerque: *Estudos Sobre o Poder Judiciário*, p. 120.

<sup>42</sup> Vasconcelos, Arnaldo: *Direito, Humanismo e Democracia*, p. 22.

dialeticidade entre teoria e prática jurídicas (...)"<sup>43</sup>.

Não parece difícil reconhecer a ausência destes elementos nas decisões do TRE-Ce aqui trazidas, exatamente pela ausência de um diálogo, por exemplo a se materializar na conformidade hermenêutica entre modelo normativo - uma Constituição autenticamente democrática - e decisão - dificultadora, ao invés de facilitadora da implementação constitucional a que está subordinada; ou ainda a mesma ausência de outro diálogo entre teoria - a perspectiva de superação de uma experiência real incompatível com uma ordem constitucional democrática - e prática - aquela materializadora de uma nova teoria.

A mesma disposição da jurisprudência eleitoral em agir com base numa leitura hermética da legalidade se constata quando do segundo ponto da jurisprudência do Tribunais eleitorais em questão. Trata-se do nexo de causalidade. O TRE-Ce somente entende ser procedente AIME contra mandato eletivo desde que a violação tenha se mostrado determinante para a eleição daquele que a praticou.

Na pesquisa, constata-se que aqueles que foram eleitos e sofreram impugnação de seus mandatos por parte do Ministério Público Eleitoral,

ainda tinham uma segunda oportunidade de escapar da punição da Justiça Eleitoral: contra eles teria que ser provado o nexo de causalidade entre aquilo que o Ministério Público lhe imputou e o resultado de sua eleição. Nas duas AIME que a pesquisa levantou, observou-se serem os impugnados candidatos de tradicionais partidos políticos de centro-direita e que não exerciam oposição ao Governo Estadual.

Novamente para além deste aspecto patrimonial, é de se notar que a interpretação na jurisprudência eleitoral do TRE-ce e TSE tem sido realizada a partir da utilização de métodos literais - doutrinariamente superados - cuja existência somente se explica por meio de recursos que transcendem a capacidade do Direito de explicar e fundamentar racionalmente as suas manifestações: o desejo de não contribuir com gestos políticos inovadores de capital importância na consolidação do processo de democratização institucional da sociedade e que foram também ao Poder Judiciário Eleitoral democraticamente impostos pela Constituição Federal de 1988. Permanece, infelizmente, válida a afirmação de que "A tradição eleitoral no brasileira está longe de adotar um respeito ético e um balizamento

---

<sup>43</sup> Vasconcelos, Arnaldo: *id. ib.*

ético e democrático em sua aplicação e concepção<sup>44</sup>, exatamente em razão do abandono, por parte da jurisprudência eleitoral, de um olhar aberto e múltiplo sobre a realidade que se tem quando da realização de eleições no Brasil.

No que pese o impacto de alterações institucionais – a nova Lei n°. 9.504/97 - e a execução de medidas no sentido de reduzir a possibilidade de fraude - como a informatização do sistema de votação - a observância da legalidade democrática no sentido de conferir o maior grau de legitimidade possível ao processo de decisão (o qual é tão importante quanto o resultado) ainda continua sendo a principal advertência extraída do texto constitucional que deve ser feita à Justiça Eleitoral.

## 5. Algumas Conclusões

Por um lado se pode dizer que a normalidade com que periodicamente as eleições ocorrem no Brasil é elemento fortalecedor - e mesmo animador - da consolidação da democracia no Brasil, embora essa consolidação se dê em diferentes escalas nas distintas regiões do País. Parece-me possível afirmar que a sociedade tanto caminha quanto exige posturas de democratização de suas instituições

num passo mais rápido do que o das próprias instituições. Mesmo com todos os vícios das eleições que são denunciados e conhecidos pela própria sociedade, esta sociedade não parece descrente do potencial da democracia, ainda que seja reconhecido que as melhorias econômicas trazidas pela redemocratização estejam por ocorrer.

Como resultado da pesquisa o caso do Ceará se mostra interessante por conservar todas estas contradições e por manter, num sistema democrático, um Poder Judiciário Eleitoral que não se deixou oxigenar pelas novas potencialidades democráticas. Referido processo de alteração de cultura jurídica a servir de referência para decisões judiciais, envolve o reconhecimento do pluralismo científico e da legitimidade de toda a sociedade como ponto máximo de referência do produto da interpretação. Este lugar da sociedade deve ser conciliado com a legalidade procedimental e materialmente democrática de que é a Constituição Federal de 1988 portadora. A articulação destes pressupostos, no âmbito da Justiça Eleitoral no Brasil - e não somente no Ceará - ainda está por se fazer.

Neste sentido, afigura-se como possível de críticas a análise que

---

<sup>44</sup> Feix, Geraldo: *Lei Eleitoral e ética política, sem indicação de páginas.*



reconhece um balanço excessivamente positivo da função do TSE<sup>45</sup>. Talvez a falta de uma observação empírica sobre as decisões judiciais dessa Corte e suas implicações interpretativas tenham conduzido a tal apressada conclusão. A existência da jurisprudência do nexo de causalidade e da impossibilidade de se punir suplente violador do processo eleitoral insinuam que um balanço nesse sentido deveria, no mínimo, ser mais moderado.

Na verdade, a pesquisa mostra, pelo menos no que envolve AIME, que a vitória de uma cultura democrática que também seja permanente nos ideais dos que fazem as instituições se constitui numa verdadeira revolução a ser ainda realizada. A resistência de noções que desprezam a multiplicidade dos novos fatores a influenciarem a vida institucional brasileira tem se demonstrado maior do que se imaginava, o que tem colaborado para dificultar a consolidação da democracia<sup>46</sup>. Ou a justiça Eleitoral local assume a

tarefa que lhe foi também imposta pelas novas condicionantes da vida institucional brasileira, ou a história não lhe poupará quando tratar de ensinar lições às gerações vindouras.

## Referências Bibliográficas

ABU-El-Haj, Jawdat. **Cronologia do capital financeiro cearense**, in: Série Idéias nº. 13, Teresa Maria Frota Haguette (coord.), Universidade Federal do Ceará/ Fortaleza: Núcleo de Documentação Cultural, 1988.

\_\_\_\_\_. **Neodesenvolvimentismo no Ceará: autonomia empresarial e política industrial**, in: Revista Econômica do Nordeste, v.28, nr. 3, Fortaleza, 1988, pp. 327-345.

**ANUÁRIO Estatístico do Ceará 1985-87**: Governo do Estado do Ceará/Fortaleza: Fundação Instituto de Planejamento do Estado do Ceará/IPLANCE, 1989.

**ANUÁRIO Estatístico do Ceará 1994**. Governo do Estado do Ceará/ Secretaria do Planejamento e

<sup>45</sup> Em especial o trabalho de Ma. Tereza Sadek: *A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil. Enquanto a Autora, por exemplo, elogia a ação do Presidente do TSE - Min. Fco. Rezek - é sua pessoa fortemente criticada por Geraldo Feix (Lei eleitoral e ética política, sem indicação de páginas), em função de sua vinculação pessoal com um candidato a Presidente da República que veio a ser eleito. Mais tarde Fco. Rezek tornou-se Min. das Relações Exteriores do Presidente que foi candidato e depois foi indicado pelo mesmo Presidente para o Supremo Tribunal Federal, exercendo tal cargo até sua aposentadoria.*

<sup>46</sup> Ma. Eliete Maia (*O Abuso do Poder Econômico no Processo Eleitoral do Ceará - 1930-1990*, p. 79) bem demonstra a histórica dificuldade da Justiça Eleitoral do Ceará em impor sanções penais contra os que praticam abuso do poder econômico em processos eleitorais.

- Coordenação - SEPLAN. Fortaleza: Fundação Instituto de Planejamento do estado do Ceará - IPLANCE, 1995
- ANUÁRIO Estatístico do Ceará 1995-96:** Governo do Estado do Ceará/Secretaria de Planejamento e Coordenação - SEPLAN. Fortaleza : Fundação Instituto de Planejamento do Estado do Ceará - IPLANCE, 1997.
- ATLAS do Ceará.** Governo do Estado do Ceará/Superintendência de Desenvolvimento do Estado do Ceará - SUDEC, Fortaleza, 1986.
- BARROS, Hélio e Lustosa da Costa. As Eleições de 1982 no Ceará, *In: Nordeste: Eleições*. Joaquim Falcão (org.), Fundação Joaquim Nabuco. Recife: Editora Massangana, 1985, pp. 165-185.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, 8. ed. Malheiros, São Paulo: 1999.
- CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly. A nova burguesia cearense e a luta pela hegemonia, *In: Anais do V Encontro de Ciências Sociais do Nordeste*, vol. II, Instituto de Pesquisas Sociais. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, pp. 341-375.
- FEIX, Geraldo: **Lei eleitoral e ética política**, *in: Consulex – Leis & Decisões*, v. II, nº. 18, junho/98 (sem indicação de páginas).
- FREIRE, Aldenor Nunes: **Eleições Estaduais 1986 - Governadores, Senadores, Dep. Federais e Dep. Estaduais**. Fortaleza, 1987.
- GIRÃO, Raimundo. **Evolução histórica cearense**. Banco do Nordeste do Brasil. Fortaleza: Escritório Técnico de estudos Econômicos do Nordeste - ETENE, 1986.
- HÄBERLE, Peter. Die Entwicklungsländer im Prozeß der Textstufendifferenzierung des Verfassungsstaates. *In: Verfassung und Recht in Übersee*, 23. Jahrgang, 3. Quartal 1990, hrsg. von Brun-Otto Bryde und Philip Kunig, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1990, pp. 225-296.
- INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de Indicadores Sociais de 1999, *In: jornal O POVO*, edição de 07.05.2000, p. 1E.
- LEMENHE, Maria Auxiliadora. **Família, tradição e poder**. São Paulo: Annablume. Fortaleza :Edições Universidade Federal do Ceará, 1996.
- MAIA, Maria Eliete. **O abuso do poder econômico no processo eleitoral do Ceará**. Fortaleza, 1994.
- MATOS, Francisco José de Lima, Sérgio V. de Sousa Alcântara, Wânia Cysne Dummar (coordenadores editoriais). **Cenários de uma Política Contemporânea**. Fortaleza: Edições Fundação Demócrito Rocha, 1999.
- NIESS, Pedro Henrique Távora. **Ação de impugnação de mandato eletivo**. São Paulo: Edipro, 1996.
- RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o poder judiciário.** São Paulo: Malheiros, 1995.

SADEK, Maria Tereza Aina. **A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil,** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, nº. 4, 1995.

SANTANA, Eudoro. **O Ceará na "Era Tasso": Fantasia ou Realidade? - Análise comparativa do Ceará nos períodos 1974 a 1986 e 1986 a 1998,** mimeografado, Fortaleza, março de 2000.

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos** (tr. de Ma. Cristina Cupertino: Good Government in the Tropics, Hopkin University Press, 1997), Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Ed. Revan, 1998.

TRIBUNAL Regional Eleitoral do Ceará: Eleições Municipais de 1996, Fortaleza, 1996.

TRIBUNAL Superior Eleitoral: Seção

de Estatística Eleitoral/Sistema de Estatística do Eleitorado, Quadro Geral do Eleitorado/Ceará, in: <http://www.tse.gov.br>

VASCONCELOS, Arnaldo. **Direito, humanismo e democracia.** São Paulo: Malheiros, 1998.

JUÍZO Eleitoral da 83ª Zona Eleitoral de Fortaleza - Ação de Impugnação de Mandato Eletivo - AIME: Processo nº.: 96000374.

Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Ações de Impugnação de Mandato Eletivo -\_\_AIME: Processos Catalogados no Tribunal Regional Eleitoral: 94017446, 94017447, 94017448, 94017449, 94017450, 94017451, 94017452, 94017453, 94017454, 94017455, 94017456, 94017457, 94017458, 94017459, 94017460, 94017461, 94017462, 94017463, 94017464, 94017465, 94017466.