

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



ELEGIBILIDADE E FILIAÇÃO PARTIDÁRIA DE MILITARES

Sérgio Fernandes Senna Pires

Consultor Legislativo da Área XVII
Segurança Pública e Defesa Nacional

Miriam Campelo de Melo Amorim

Consultora Legislativa da Área I
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Direito Administrativo,
Processo Legislativo e Poder Judiciário

ESTUDO

MARÇO/2006



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

1. Introdução	3
2. Definições, elegibilidade e filiação partidária	3
3. Militar com menos de dez anos de serviço	8
4. Militar com mais de dez anos de serviço, e que não foi eleito	9
5. Militar com mais de dez anos de serviço, eleito	9
6. Conclusão	10

© 2006 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

ELEGIBILIDADE E FILIAÇÃO PARTIDÁRIA DE MILITARES

*Sérgio Fernandes Senna Pires e
Miriam Campelo De Melo Amorim*

1. INTRODUÇÃO

A questão da elegibilidade dos militares e de sua desincompatibilização das atividades laborais é um assunto que se tem mostrado recorrente em épocas eleitorais. Desde há muito tempo, não somente no Brasil, mas também em outros países, os legisladores mostraram-se interessados em oferecer tratamento diferenciado a certas classes de servidores do Estado no que toca à participação política.

De forma semelhante aos magistrados, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, o constituinte impõe restrições aos militares no que tange à possibilidade de filiar-se a partidos políticos sem, no entanto, negar-lhes a elegibilidade. Dessa restrição decorrem algumas questões como, por exemplo: a definição do momento em que o militar deve afastar-se do serviço ativo. Existem, ainda, peculiaridades quanto ao seu retorno ao serviço ativo, caso não seja eleito, e quanto ao seu afastamento definitivo da carreira militar, na hipótese de êxito no pleito.

Neste Estudo, serão analisadas as situações que têm reflexos na elegibilidade de militares, sua filiação partidária e afastamento de funções. Serão sumariados os dispositivos legais e a jurisprudência predominante sobre o tema. Além disso, discutiremos brevemente a necessidade da manutenção do tratamento diferenciado que é dispensado pelo legislador a essa classe de servidores do Estado.

2. DEFINIÇÕES, ELEGIBILIDADE E FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

A Constituição Federal chama de **militares** aos membros das Forças Armadas (CF, art. 142, § 3º). De modo semelhante, a Carta Magna denomina militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (CF, art. 42, § 1º).

No que concerne à questão eleitoral, os preceitos constitucionais aplicáveis aos militares também o são aos Policiais Militares e Bombeiros Militares por expressa determinação contida no art. 42, § 1º da Constituição Federal, inserida pela Emenda

Constitucional nº 18, de 1998. Dessa forma, quando utilizarmos a expressão “militares”, estaremos nos referindo ao conjunto formado pelos militares vinculados à União e pelos militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios.

Existem vários aspectos a serem considerados quanto aos militares, no que diz respeito a questões eleitorais: as condições de alistamento, elegibilidade, filiação partidária e desincompatibilização. Trataremos inicialmente dos temas elegibilidade e filiação partidária, disciplinados pela Constituição no Capítulo IV do Título II, dedicado aos Direitos Políticos .

“Direito Político”, segundo Pontes de Miranda¹, “é a capacidade de participar da organização e funcionamento do Estado”. O grande constitucionalista sergipano cita discurso proferido, a 28 de agosto de 1855, na Câmara dos Deputados, por Pereira da Silva (*Obras literárias e políticas, II, 263 s*):²

Direito político é a faculdade que tem o cidadão de participar do governo do Estado – é o que se depreende da leitura dos publicistas; é o que dá a entender a leitura da Constituição. Direito político não é somente a faculdade de ser eleito e de eleger, é também a faculdade de ser chamado para os cargos políticos, isto é, membros de um dos poderes do Estado.

Os principais direitos políticos são o direito de votar e ser votado, que constituem, respectivamente a capacidade eleitoral ativa e a passiva. O gozo desses direitos decorre da nacionalidade e não pode sofrer restrição, perda ou suspensão, senão em virtude de preceito constitucional. A Lei Maior estende aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos nela previstos (CF, art. 12, § 1º). Em nosso sistema constitucional, o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de dezoito anos e facultativos para os analfabetos, os maiores de setenta anos e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (CF, art. 14, §1º).

Coerente com o raciocínio anteriormente expresso, excluir genericamente toda uma classe de servidores do Estado do exercício da elegibilidade seria restringir demasiadamente seus direitos políticos. Restrição tão ampla não encontra amparo em qualquer formulação doutrinária atualmente aceita. No entanto, existem algumas restrições que são tidas como necessárias para garantir o equilíbrio do sistema democrático vigente no país. Uma destas restrições é a que considera **inalistáveis** os estrangeiros e, durante o período do serviço militar, os conscritos (CF, art. 14, §2º).

O conscrito, **militar inalistável**, é aquele que se encontra prestando o serviço militar obrigatório, situação experimentada pelo jovem que é convocado para servir a uma

¹ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de, Comentários à Constituição de 1967: com a Emenda nº 1 de 1969, 3ª ed., Rio de Janeiro, Forense, p. 573.

² Op. Cit., p. 573.

das Forças Armadas, após ter completado dezoito anos. Os demais militares são, em princípio, alistáveis. Conta a história que essa restrição nasceu da necessidade de evitar que os comandantes de grandes efetivos militares se elegessem com os votos de seus conscritos (que representam a maioria esmagadora das tropas, principalmente após a mais recente instituição do Serviço Militar Obrigatório no Brasil, em 1908)³.

Dentro desse contexto, a Constituição Federal, garante, em seu art. 14, § 8º, **que o militar alistável é elegível**. A partir desse ponto, parece haver um paradoxo, pois uma das condições de elegibilidade é a filiação partidária. No caso dos militares, essa condição não pode ser previamente satisfeita, pois eles pertencem a uma classe de servidores proibidos de manter filiação partidária enquanto estiverem no exercício de suas funções públicas.

Essa aparente contradição decorre de dois dispositivos: a exigência de filiação partidária para a elegibilidade (CF, art. 14, § 3º, V) e o impedimento do militar enquanto em efetivo serviço de filiar-se a partido político (CF, art. 142, § 3º, V). Nesse tema, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (Resolução do TSE nº 19.509) é de confirmar a possibilidade eleitoral, estabelecendo condições especiais para o exercício desse direito. Foi necessária, portanto, uma construção jurídica do TSE para compatibilizar aquelas regras constitucionais.

Em consequência dessa proibição, os militares somente são considerados filiados após a homologação, pela Justiça Eleitoral, de sua candidatura e da sua conseqüente desincompatibilização. Muitos, erroneamente, interpretam esse fato como um privilégio. No entanto, o que, em um primeiro momento, pode parecer um privilégio, é, em verdade, o resultado de uma restrição de ordem constitucional no sentido de que, do militar alistável e elegível, não será exigida a **prévia** filiação partidária.

De fato, não é um privilégio para o militar da ativa filiar-se ao partido após a convenção que escolhe os candidatos que concorrerão à eleição, mas uma necessidade do Estado, expressa pelo constituinte, no sentido de **manter as Forças Armadas e os militares da ativa desvinculados da militância político-partidária**.

Nunca é demais lembrar que, na história do Brasil, sempre que segmentos militares se politizaram, houve conseqüências para a estabilidade democrática. Foi assim na evolução da conhecida “Questão Militar”, no Sec. XIX, que é antecedente da Proclamação da República, na Revolução de 1930, na Revolução Constitucionalista de 1932, entre outros eventos que podem ser lembrados. Dessa forma, **ressaltamos a real necessidade de que os militares da ativa continuem legalmente afastados da participação em atividades político-partidárias**.

³ Um histórico detalhado das questões ligadas ao Serviço Militar Obrigatório pode ser encontrado em: ROCHA, F.C.W.; SENNA PIRES, S.F. *Serviço Militar Obrigatório versus Serviço Militar Voluntário: O Grande Dilema. Cadernos Aslegis. Brasília, V.8, n.24, p.61-100.*

É necessário ressaltar que a restrição constitucional de filiação partidária somente atinge os militares da ativa. Semelhantemente ao trato dispensado a esses profissionais, a Constituição Federal também cria condições que restringem a filiação partidária de outras categorias de servidores do Estado, como os magistrados, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

Para melhor detalhar as diversas situações que ocorrem com os militares e sistematizar o tema, é possível dividi-los em três categorias:

- militares inalistáveis e, conseqüentemente inelegíveis;
- militares da ativa alistáveis e elegíveis;
- militares da reserva alistáveis e elegíveis.

Como visto, os militares alistáveis têm o direito de candidatar-se a cargo eletivo. Essa garantia é expressa no § 8º, do art. 14, da Constituição Federal, que diz:

“Art. 14 A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

.....

§ 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I – se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II – se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.”

Deste dispositivo, decorre *a contrário sensu* que são inelegíveis os militares inalistáveis, quais sejam:

“Art. 14 A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

.....

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.” (ênfase nossa)

Portanto, o militar **inalistável** é aquele que se encontra prestando o **serviço militar obrigatório**, que, durante esse período, é denominado **conscrito**.

Para os considerados alistáveis, existem duas situações possíveis: podem estar **em atividade ou ser inativos**. No regime jurídico dos militares, a expressão “em atividade” define aqueles que desempenham cargo, comissão, encargo, incumbência, missão, serviço, atividade militar ou considerada de natureza militar, nas organizações militares das Forças

Armadas, bem como na Presidência da República, na Vice-Presidência da República e nos demais órgãos, quando previsto em lei, ou quando incorporados às Forças Armadas.

O art. 3º do Estatuto dos Militares define quais são aqueles que se encontram na inatividade:

Art. 3º Os membros das Forças Armadas, em razão de sua destinação constitucional, formam uma categoria especial de servidores da Pátria e são denominados militares.

§ 1º Os militares encontram-se em uma das seguintes situações:

.....

b) na inatividade:

I - os da reserva remunerada, quando pertençam à reserva das Forças Armadas e percebam remuneração da União, porém sujeitos, ainda, à prestação de serviço na ativa, mediante convocação ou mobilização; e

II - os reformados, quando, tendo passado por uma das situações anteriores estejam dispensados, definitivamente, da prestação de serviço na ativa, mas continuem a perceber remuneração da União. (ênfase nossa)

A Constituição faz distinção entre os militares ativos e inativos no tratamento da filiação partidária. Para o militar inativo, nas condições acima demonstradas, não está vedada esta filiação, devendo proceder como qualquer outro cidadão no que se refere aos prazos estabelecidos em lei. No entanto, para aqueles que se encontrarem em atividade, existem duas hipóteses decorrentes do disposto no art. 14, § 8º da Carta Magna:

- se o militar contar com menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se **definitivamente** da atividade para poder concorrer ao pleito;

- se contar com mais de dez anos de serviço, deverá ser **agregado** pela autoridade superior, até a definição do êxito ou fracasso no pleito, situação que definirá sua inclusão na reserva remunerada ou o seu retorno às atividades militares.

Uma vez que o militar em atividade, que seja alistável e elegível, pode apresentar-se como candidato, qual é o momento em que deve afastar-se de sua Força Armada? Sobre esse tema, a Lei Complementar nº 64/1990, que estabelece as condições de inelegibilidade, dispõe que o servidor público civil ou militar deve afastar-se, no mínimo, três meses antes do pleito eleitoral, tendo a Resolução nº 18.019/1992, do TSE, definido que período de afastamento remunerado do militar candidato será sempre nos três meses anteriores ao pleito, seja qual for o

pleito considerado. Para conseguir esse afastamento, o militar deve obter o deferimento do pedido de registro da sua candidatura na Justiça Eleitoral e apresentá-lo à sua Força.

Caso a Justiça Eleitoral não observe o prazo por ela exigido na Lei Complementar nº 64/1990 e no Acórdão nº 18.019/1992, do TSE, para desincompatibilização do militar, em três meses antes da eleição, o militar-candidato (CF, art. 14, § 8º, inciso II) poderá ser agregado pelo tempo restante, desde que apresente oportunamente documentação comprobatória da Justiça Eleitoral.

No entanto, a Constituição Federal, além das condições já apresentadas, também inclui um **critério de tempo de serviço** como parâmetro para que o afastamento do militar, em atividade, seja **provisório** ou **definitivo**. Analisaremos a seguir as hipóteses de afastamento previstas no art. 14, § 8 da Lei Maior.

3. MILITAR COM MENOS DE DEZ ANOS DE SERVIÇO

De acordo com a interpretação do Tribunal Superior Eleitoral do art. 14, § 8º, inciso I da Constituição Federal, o militar, ao candidatar-se, deverá pedir demissão, se for oficial, e licenciamento, se for praça. Essa solicitação, de iniciativa do próprio interessado, é efetivada na mesma data do registro da candidatura na Justiça Eleitoral. Normalmente, o comandante, chefe ou diretor da organização militar, ao tomar conhecimento, oficialmente, do registro da candidatura, em virtude de comunicação do próprio militar-candidato, acompanhada de documentação comprobatória do referido registro, ou por qualquer outro meio oficial oriundo da Justiça Eleitoral, deverá iniciar, imediatamente, o processo de demissão ou licenciamento do interessado.

Sobre esse tema, surgiram muitas dúvidas, pois o texto constitucional não explicitou se o afastamento desses militares seria definitivo ou temporário. O Tribunal Superior Eleitoral decidiu que o afastamento da atividade imposto pela Constituição Federal é definitivo, porém, exigível somente após o deferimento do registro da candidatura (Recurso Especial Eleitoral nº 20.318/2002). Aquela Corte, inclusive, na Consulta nº 571 (Resolução nº 20.598/2000) respondeu à indagação sobre o significado da expressão *afastar-se da atividade* nos seguintes termos: “*o afastamento do militar de sua atividade, previsto no art. 14, § 8º, I, da Constituição, deverá se processar mediante demissão ou licenciamento ex-officio, na forma da legislação que trata do serviço militar e dos regulamentos específicos de cada Força Armada*”. Por oportuno, ressaltamos que, segundo o art. 94 do Estatuto dos Militares, tanto a demissão (que no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos da União corresponde à exoneração), quanto o licenciamento caracterizam a exclusão do serviço ativo, para oficiais e praças, respectivamente.

4. MILITAR COM MAIS DE DEZ ANOS DE SERVIÇO, E QUE NÃO FOI ELEITO

Conforme previsto no art. 14, § 8º, inciso II, da Constituição Federal, será agregado, com remuneração integral, a partir da data do registro da candidatura na Justiça Eleitoral. Nesta situação, o militar da ativa também deverá entregar a documentação comprobatória aos seus superiores (Resolução TSE nº 21.787/2004).

A agregação, conforme o art. 80 do Estatuto dos Militares, é a situação na qual o militar da ativa deixa de ocupar vaga na escala hierárquica de seu Corpo, Quadro, Arma ou Serviço, nela permanecendo sem número; no entanto, receberá normalmente seus vencimentos (Recursos Especiais STJ nºs 81339/RJ e 112477/RS). Essa situação é iniciada após o deferimento do registro, conforme firmado em decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral (Agravo de Instrumento STF nº 135.452-6/DF, Recursos Especiais Eleitorais TSE nºs 20.169 e 8.963 e Resolução TSE nº 18.019/1992) e estender-se-á até a data da proclamação oficial do resultado do pleito eleitoral.

5. MILITAR COM MAIS DE DEZ ANOS DE SERVIÇO, ELEITO

Poderá continuar agregado até a data de diplomação (Acórdão-TSE 11.314/1990) quando, nesta mesma data, será transferido *ex-officio* para a inatividade (reserva remunerada), conforme determinação do inciso II, do § 8º, do art. 14 da Constituição Federal, e nos termos da Lei nº 6.880/1980, no que couber. A Força Armada de origem do militar eleito deverá iniciar o respectivo processo de transferência para a reserva remunerada, *ex-officio*, a contar da data de diplomação.

O desligamento do militar eleito deverá ocorrer no prazo máximo de quarenta e cinco dias do anúncio oficial do resultado das eleições, conforme previsto no art. 95, §§ 1º e 2º, da Lei nº 6.880/1980, ou da data de posse no cargo eletivo, o que ocorrer primeiro, devido à proibição de acúmulo de cargos públicos previstos no inciso XVI, do art. 37, da Constituição Federal.

Na hipótese de o militar já se encontrar na inatividade, nenhum desses procedimentos será tomado, uma vez que não há vedação de filiação partidária para esses militares, pois **a regra estabelecida** em art. 142, § 3º, inciso V, da Constituição no sentido de que o militar, enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partido político, **não é aplicável ao inativo**, obviamente. A partir desse dispositivo, podemos concluir que o militar inativo submete-se à exigência legal de filiação a partido político de, no mínimo, um ano antes da eleição, como os demais cidadãos (Lei nº 9.504/97, art. 9º, *caput*). Na hipótese de a passagem para a inatividade ocorrer dentro do prazo de um ano exigido para filiação partidária, mas antes da

escolha em convenção, deverá o militar filiar-se no momento de seu desligamento (Resolução TSE nº 20.614/2000).

6. CONCLUSÃO

Após essa breve apresentação das diversas situações em que o militar pode estar enquadrado, concluímos que a concessão de filiação partidária ao militar não é assunto trivial. Assim como em outras carreiras para as quais a Constituição Federal restringe essa filiação, a carreira militar possui suas especificidades que justificam tal precaução por parte do constituinte.

Um dos principais motivos por que a Constituição Federal dispensa aos militares da ativa um tratamento diferenciado, restringindo-lhes o direito à filiação partidária, decorre da necessidade de manter os integrantes ativos das Forças Armadas afastados da militância político-partidária. Conceder essa condição, até o presente momento, foi considerado temerário pelo legislador constitucional, uma vez que se poderia criar a situação de que um partido majoritário controlasse grande parte das Forças Armadas, sinalizando a possibilidade da existência de um “braço armado” de determinado partido, o que não se coaduna com a prática da democracia.

Conceder ao militar o direito de desincompatibilizar-se nos mesmos prazos previstos para qualquer cidadão e, conseqüentemente, ser agregado durante esse período, seria conceder-lhe uma licença remunerada. A execução dessa lógica fere interesses públicos, pois não há garantia alguma de que o militar seja indicado candidato pelo partido político, uma vez que se trata de um processo de escolha futuro, a ser realizado no momento em que ocorrer a convenção do partido. Quem pode garantir, com tanta antecedência, que o militar será efetivamente indicado pelo partido à Justiça Eleitoral? No entanto, durante esse período continuaria a receber os seus vencimentos normalmente, o que já denotaria uma expectativa de vínculo com o partido, ainda na atividade, sem justificativa.

Outra hipótese seria exigir que o militar se licenciasse, definitivamente da sua Força um ano antes da eleição. Esta solução também não parece razoável, já que o militar estaria trocando seu meio de sustento apenas pela possibilidade de ser indicado pelo partido para concorrer às eleições.

Resta-nos uma hipótese a ser analisada que seria conceder uma licença, sem vencimentos e sem contagem de tempo de serviço, para que o militar se desincompatibilizasse nos prazos exigidos pela lei e pudesse retornar ao serviço ativo após a eleição, caso não obtivesse êxito no pleito. Essa solução divide o custo do afastamento entre a administração militar e o indivíduo. Não possui as desvantagens do afastamento temporário remunerado, no entanto preserva a possibilidade de retorno ao serviço ativo, caso o resultado das eleições não seja favorável ao militar-candidato. Permite ainda, que o militar possa atuar como integrante do partido no ano anterior à eleição. No entanto, essa opção deve ser considerada com cuidado, pois poderá ser utilizada para outras finalidades que não somente a eleitoral, uma vez que a sua concessão será obrigatória para todos aqueles que a solicitarem. Esse instrumento poderá ser utilizado para criar um meio artificial de afastamento temporário no qual o militar em licença vislumbrará a possibilidade de retorno às suas funções após cerca de um ano longe de sua Força Armada. Além disso, priva o militar de seu sustento durante o período da desincompatibilização, o que pode interferir diretamente em sua capacidade de participar do pleito.

Para finalizar, não seria demasiado lembrar que, considerando o efetivo atual das Forças Armadas, a quantidade máxima de militares da ativa alistáveis e elegíveis gira em torno de 50.000 pessoas. Comparando-se este número com a quantidade total de pessoas alistáveis e elegíveis na população brasileira (a quantidade oficial de eleitores em junho de 2004 era de 121.391.631) é possível concluir que não é um número tão significativo, principalmente tomando em conta que muitos militares não demonstram interesse por militância político-partidária, o que deve ser considerado cuidadosamente antes da realização de quaisquer alterações no sistema atual.