

Universidade de Brasília  
Faculdade de Direito

Iuri Jivago Gurgel Fernandes

DA INELEGIBILIDADE REFLEXA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE  
1988 À LUZ DO PRINCÍPIO REPUBLICANO

Brasília  
2012

Iuri Jivago Gurgel Fernandes

Da inelegibilidade reflexa na Constituição Federal de 1988 à luz do princípio republicano

Monografia apresentada como requisito para a conclusão do curso de graduação em Direito pela Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Mamede Said Maia Filho



Universidade de Brasília  
2012

Iuri Jivago Gurgel Fernandes

DA INELEGIBILIDADE REFLEXA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 À LUZ DO  
PRINCÍPIO REPUBLICANO

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito  
pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília à banca examinadora composta por:

---

MAMEDE SAID MAIA FILHO

Prof. M. Sc. e Orientador

---

NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO

Prof. M. Sc. e Examinador

---

GUILHERME SCOTTI RODRIGUES

Prof. Dr. e Examinador

*“É freqüente imaginarmos prezar os princípios democráticos e liberais quando, em realidade, lutamos por um personalismo contra o outro. O inextricável mecanismo político e eleitoral ocupa-se continuamente em velar-nos esse fato.”*  
(Sérgio Buarque de Holanda – Raízes do Brasil)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por todas as coisas, sobretudo pelos meus problemas.

À minha família, pela solidez em que se manteve e que mantém até hoje.

Aos meus pais, por sempre colocarem os filhos acima deles mesmos.

À minha mãe, Paula, pela infinita paciência de que precisou para que me criar e fazer crescer com uma formação ética e responsável; pelas incontáveis horas de acompanhamento nas tarefas escolares e nas doenças; pelo sacrifício de conciliar a vida de magistério e os trabalhos de mãe, muitas vezes alterando seus próprios sonhos para se dedicar aos interesses dos filhos.

Ao meu pai, Jomar, pelo papel que desempenhou na formação da minha personalidade; pelos esclarecimentos e orientações que fez sobre as pessoas e sobre o mundo; por incentivar-nos o autoconhecimento e o aperfeiçoamento através do estudo; pela dedicação ao trabalho hercúleo na medicina, de cujo suor retira dignidade, e de cujos frutos faz uso priorizando sempre a família.

À minha irmã, Moema, por dividir com minha mãe parte dos esforços e cuidados da minha primeira infância – em especial, por ter me ensinado a tomar banho sozinho; pela força e independência típicas de seu caráter, fontes inspiradoras para os momentos mais difíceis; por mostrar que as distâncias deste mundo são pequenas para os sentimentos que ligam os irmãos.

Ao meu irmão, Arthur, por vezes meu único amigo a quem posso confiar segredos e compartilhar aventuras, pelo companheirismo; pelo respeito e harmonia construídos a partir da convivência e da confiança de muitos anos; por ser parte de mim, ora como braços, ouvido, olhos, ora como conselheiro, auxiliando-me com sua simples presença a superar dificuldades aparentemente intransponíveis.

A todas as pessoas que serviram como auxiliares domésticas nas casas por onde vivi – em particular à Zefinha, que não gosta de ser chamada de Josefa –, e também como babás, quando era pequeno – Naninha, em especial –, sem a ajuda das quais eu hoje certamente não seria quem sou, nem chegaria aonde cheguei.

Aos amigos e colegas de infância que tive por onde passei, e ficaram para trás, mas nunca esquecidos, pelas limitações de comunicação. Aos amigos e colegas de pouco tempo atrás, mesmo aqueles com os quais não me dava muito bem, por contribuírem, cada qual em sua proporção, ao meu desenvolvimento. A todos os amigos e colegas de hoje, pelo carinho, pelo respeito e por tornarem cada dia um dia único.

À Ana Lúcia, ao Leonardo, ao Luiz Augusto e a todos os servidores da Procuradoria Regional da República da 1ª Região, por proporcionarem um riquíssimo ambiente de aprendizagem e apresentarem com maestria e entusiasmo o lado mais atraente do direito, que é sua aplicação.

Ao meu orientador, Professor Mamede, pela paciência que superou minhas expectativas e pela dedicação e prudência com que trata os trabalhos com os quais se engaja. Aos Professores componentes da banca, pelo tempo despendido na leitura desta pesquisa e pela disposição em comparecer à avaliação. A todos os Professores da Faculdade de Direito, pelo esforço, nem sempre compreendido, em transmitir aos alunos seus conhecimentos, bem como aos servidores da UnB, pela luta em fazer desta Universidade um espaço plural e sustentável. A todos os Professores que tive em minha formação, pela devoção e fé depositadas em seus alunos.

## RESUMO

A liberdade do cidadão no exercício do direito de voto, o respeito à voz das minorias e a paridade de armas entre os candidatos no pleito eleitoral são decorrências do regime democrático, assim como a distinção entre a coisa pública e o patrimônio particular deriva da forma republicana de governo. Tais pilares do Estado brasileiro sofrem corrosão pela manutenção do patrimonialismo persistente, manifestado de muitas formas no seio político brasileiro. A existência de oligarquias familiares no controle da distribuição de cargos e mandatos eletivos é evidência da carência de institutos jurídicos eficazes no combate ao patrimonialismo. A alternativa hermenêutica que confere à inelegibilidade reflexa fundamento e finalidade diversos daqueles apontados pela doutrina tradicional poderia ser uma das ferramentas eficientes nesse sentido.

Palavras-chave: Constituição; República; Democracia; Política; Nepotismo; Patrimonialismo; Direito Eleitoral; Teorias das Inelegibilidades; Hermenêutica; Inelegibilidade Reflexa.

## SUMÁRIO

Introdução.....	9
1. Conceitos fundamentais.....	11
1.1. República. ....	11
1.2. Democracia. ....	12
1.3. Cidadania e Direitos Políticos.....	15
1.4. Patrimonialismo. ....	17
2. O predomínio da família colonial patriarcal segundo Sérgio Buarque de Holanda e a tradição brasileira de patrimonialização e privatização da esfera política. ....	20
3. A Constituição Federal de 1988 e as inelegibilidades.....	27
3.1. A essência da Constituição: o ser e o dever ser. ....	27
3.2. Teorias das inelegibilidades.....	28
3.3. Art. 14, § 7º da Constituição Federal de 1988. ....	33
3.4. Hermenêutica da inelegibilidade reflexa e o princípio republicano. ....	39
3.4.1. Interpretação à luz do princípio da paridade de armas na campanha eleitoral (vedação ao uso da máquina pública). ....	41
3.4.2. Interpretação à luz do princípio republicano.....	43
4. O discurso do Supremo Tribunal Federal na apreciação da constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010 – Lei da Ficha Limpa.....	48
Considerações Finais .....	51
Referências .....	53



## Introdução

A monografia de conclusão do curso de direito é o momento e talvez um dos principais espaços em que o graduando manifesta livremente seu entendimento acerca de algum instituto jurídico por ele selecionado, sem atuação de quaisquer imposições políticas ou ideológicas, mas respeitando-se os limites naturais que exsurgem da evolução dos direitos humanos. Mais do que uma opção, acredito seja dever do aluno buscar ser construtivo e posicionar-se de forma minimamente ousada em relação ao ordenamento ou a sua aplicação, expondo-se também às críticas de forma humilde e respeitosa. Tal é a filosofia que permeia as propostas sustentadas nas páginas dessa pesquisa.

A intenção do presente trabalho é o estudo do instituto da inelegibilidade reflexa ou por projeção sob uma perspectiva crítica, à luz do princípio republicano. A crítica pretendida, contudo, é de natureza construtiva, no sentido de perquirir se, conquanto a Constituição Federal de 1988 tenha contemplado a referida regra, os valores a ela subjacentes, conjugados com o histórico de patrimonialização da política brasileira, permitem seu florescimento, a dilatação de seu escopo; em outras palavras, averiguar se esse tipo especial de inelegibilidade encontra-se limitado pelas redações que a Constituição Federal de 1988, bem como suas antecessoras, lhe conferiram, admitindo-se como razão de existência dessa norma o princípio republicano, e não simplesmente o de vedação de uso da máquina pública com fins eleitorais.

Os fundamentos serão lançados com o fim de explorar a concepção de que a inelegibilidade reflexa poderia em tese abranger não apenas os cônjuges ou parentes dos chefes do Poder Executivo nos âmbitos federal, estadual e municipal, mas também das pessoas eleitas para exercerem mandato eletivo proporcional, ou seja, os vereadores e os deputados estaduais, distritais e federais, além dos senadores, de mandato eletivo majoritário. O pressuposto é o de que o poder político existe independentemente da esfera na qual o agente se encontra – muitas vezes, a influência política de um Vereador é tão significativa quanto a do Prefeito do mesmo Município –, devendo-se combater em identidade de forças o ranço dinástico, o apego pelo poder, a ideia de que esse poder possa ser apropriado e transferido de pai para filho, que ainda parece prosperar entre nós.

Nesse caminhar, serão apresentados primeiramente os conceitos basilares de *república*, *democracia*, *cidadania*, *direitos políticos* e *patrimonialismo* segundo formadores

das teorias políticas contemporâneas albergadas no Brasil. Em seguida, transplantaremos, com a devida cautela, tais noções à tradição brasileira, esboçando breve histórico do patrimonialismo no Brasil com esteio nas contribuições de Sérgio Buarque de Holanda. Após, serão dedicadas argumentações às teorias das inelegibilidades, sobre os ombros de diversos autores nacionais, e à hermenêutica constitucional, para então prosseguir na análise específica da inelegibilidade reflexa, sua natureza especial dentre as inelegibilidades em geral – porquanto não deriva de uma sanção, mas de mera situação jurídica – e seus fundamentos. Como fecho, tratar-se-á das manifestações do Supremo Tribunal Federal na apreciação da aplicabilidade da Lei Complementar nº 135/2010 para as eleições do mesmo ano de sua publicação como reflexo de uma preocupação por parte da Suprema Corte no que se refere ao controle constitucional da iniciativa popular e ao avanço na concretização da democracia e da república no Brasil.

## 1. Conceitos fundamentais.

Inicialmente, serão introduzidos os conceitos de alguns institutos fundamentais, delineando-se seus respectivos alcances semânticos para o presente texto, com vistas a consolidar a base sobre a qual serão erigidas as argumentações dos capítulos seguintes.

### 1.1. República.

A ideia de República possui várias facetas no ordenamento jurídico brasileiro, em especial na Constituição Federal de 1988. O *caput* do art. 1º do Estatuto Político trata-a como atributo do Estado brasileiro, enquanto o art. 34, VII, “a”, que cuida das hipóteses de intervenção federal, arrola-o como princípio sensível, segundo denominação consagrada pela doutrina – “José Afonso da Silva explica que o adjetivo ‘sensível’ se refere à circunstância de estarem nitidamente dispostos na Constituição e também tem o sentido de ‘coisa dotada de sensibilidade, que, em sendo contrariada, provoca reação, e esta, no caso, é a intervenção nos Estados’ (...)”<sup>1</sup>. Não obstante a diversidade de ocorrências no texto constitucional, o sentimento republicano encontra um eixo semântico do qual não se consegue distanciar: a noção de publicidade do aparelhamento estatal, fundada na dicotomia público *versus* privado, bem como no paradoxo segundo o qual tudo o que é do povo é de todos e de ninguém ao mesmo tempo, buscando-se, na via positiva, assegurar o gozo do patrimônio público por todos, e, na negativa, coibir a apropriação desse patrimônio pelos particulares.

Inocência Mártires Coelho, dedicando palavras sobre o tema, explica que esse princípio é tradução da opção política pela república constitucional, na qual o acesso aos cargos públicos, eletivos ou não, é franqueado a todas as pessoas que preencham as condições de capacidade estabelecidas pela Constituição ou por normas infraconstitucionais.<sup>2</sup> Enfatiza, portanto, o aspecto institucional do princípio republicano, ou seja, a diretriz de amplo acesso dos cidadãos aos ofícios públicos.

Observa-se na lição de Coelho que o preceito de República encontra intimidade com outros valores também de *status* constitucional, quais sejam, o Estado de Direito, a isonomia e a democracia, dentre outros. Trata-se de verdadeiras correspondências,

---

<sup>1</sup> BRANCO, P. G. G.; COELHO, I. M.; MENDES, G. F. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª Edição Revista e Atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 805.

<sup>2</sup> SILVA *apud* BRANCO, P. G. G.; COELHO, I. M.; MENDES, G. F. *Op. cit.*, pp. 147-148.

paralelismos entre os princípios, uma vez que cada um apoia-se no outro como um castelo de cartas, de sorte que a queda de um importa naturalmente na falência do sistema. Ademais, acentua-se que o princípio republicano direciona-se precipuamente aos que pretendem investir-se no poder estatal; nesse sentido, igualmente, a lição de Aylton Barbosa:

“A forma republicana de governo é uma conquista das sociedades que se viram, principalmente a partir das Revoluções Francesa e Americana, diante da possibilidade de estabelecer um governo de todos e para todos. (...) Assim, a forma de governo republicana parte do princípio de que o Estado não pertence ao governante, que apenas o gerencia para o povo. Tal forma de governo contrapõe-se ao regime monárquico por duas características básicas:

- 1) a elegibilidade dos representantes;
- 2) a alternância no poder.

Em tal forma de governo, portanto, os representantes do povo devem ser por este eleitos e apenas ficam no poder por tempo previamente estabelecido.”<sup>3</sup>

Esclarecedora, ainda, a proficiência de Uadi Lammêgo Bulos, para quem o princípio republicano consagra a representatividade das decisões políticas dos governantes, observada a responsabilidade, a eletividade e a temporariedade dos representantes. “A força do vetor republicano ressoa sobre toda a ordem jurídica. (...) A *res* (coisa) *publicae* (povo) foi um brado contra a realeza, em homenagem ao governo responsável e de muitos. A alternância no poder é inata.”<sup>4</sup>

É sempre válido lembrar a etimologia da palavra, porquanto bastante elucidativa na questão: do latim, *res* significa coisa; *publica*, comum, público. Assim, a República nada mais seria que o reconhecimento, conforme já mencionado, da desvinculação do aparelho estatal e da política como um todo à autoridade de uma só pessoa, ou de um grupo de pessoas. A problemática da tendência brasileira de apropriação do poder político por grupos familiares, em violação ao princípio republicano, será mais bem abordada posteriormente, na análise sociológica promovida por Sérgio Buarque de Holanda.

## 1.2. Democracia.

Deslindar o conceito de democracia é tarefa complexa, tendo em vista as várias concepções que orbitam o núcleo do princípio e eventualmente confundem-se com sua essência.

<sup>3</sup> BARBOSA, A. **Noções de Direito Constitucional**. 4ª Edição. Brasília: Editora Vestcon, 2007, p.44.

<sup>4</sup> BULOS, U. L. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª Edição Revisada e Atualizada. São Paulo: Saraiva, 2011, pp. 497-498.

Ricardo Cunha Chimenti oferece explanação baseada na contribuição de dois autores clássicos. Citando Pinto Ferreira, afirma que há dois conceitos tradicionais de democracia: o primeiro deles é baseado em Rousseau, para quem a democracia é o regime do povo, pelo povo e para o povo; o segundo é fundado em Kelsen, e foca, além do voto popular, as liberdades individuais de consciência, culto, religião e trabalho. Conclui que o “(...) conceito de Kelsen, para quem a democracia é uma técnica de liberdade, é o que melhor traduz a democracia, pois um povo sem liberdade de informação e de manifestação, ainda que vote, jamais terá um governo verdadeiramente voltado para o bem-estar da maioria. (...)”<sup>5</sup>

Robert Alan Dahl, professor da Universidade de Yale e fundador de preceitos que inspiram a teoria política contemporânea, aprofunda a investigação sobre a democracia, vislumbrando nos Estados modernos fenômeno que denomina democracia poliárquica<sup>6</sup>, um tipo especial de democracia exercida pela atuação de grupos de interesses políticos variados e analisada pelos elementos de: a) representantes eleitos; b) eleições livres, justas e frequentes; c) liberdade de expressão; d) existência de fontes de informação alternativas; e) autonomia para as associações civis; e e) cidadania inclusiva. Consideram-se existentes tais elementos quando cumpridos os requisitos de participação efetiva dos cidadãos nas eleições, controle final sobre o planejamento do Estado, igualdade de voto, entendimento esclarecido da população sobre os fatos e a política de inclusão de todos na plena capacidade de exercer suas faculdades e obrigações cívicas.<sup>7</sup>

Vale recordar que o *caput* do art. 1º da Constituição Federal de 1988 também agasalha o princípio da democracia ao fundar o Brasil como Estado Democrático de Direito. No plano constitucional, segundo Alexandre de Moraes, o princípio democrático manifesta uma estrutura pluridimensional: na primeira dimensão, surge como processo de democratização, de evolução das ordens política, econômica, social e cultural; a segunda dimensão exsurge como síntese da teoria democrático-representativa e da teoria participativa pura, alimentando-se dos elementos essenciais de cada uma, quais sejam, os órgãos representativos, as eleições periódicas, o pluralismo partidário, a separação de poderes, o

---

<sup>5</sup> CHIMENTI, R. C. *et al.* **Curso de Direito Constitucional**. 7ª Edição Revisada e Atualizada. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 198.

<sup>6</sup> DAHL, R. A. **Poliarquia: Participação Política e Oposição**. Tradução: Celso Mauro Paciornik; prefácio: Fernando Limongi. 1ª Edição, 1ª Reimpressão; coleção Clássicos, volume nº 9. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005, pp. 30-31.

<sup>7</sup> DAHL, R. A. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, pp. 106-113.

alargamento do princípio democrático e diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural, a participação popular direta e o reconhecimento de partidos e associações como agentes relevantes à democracia. Assim, o princípio democrático exprime fundamentalmente a exigência da integral participação de todos e de cada uma das pessoas na vida política do país.<sup>8</sup>

Ricardo Chimenti observa também o vínculo entre a democracia e a aceitação das minorias, a convivência pacífica baseada na tolerância entre os grupos de interesses, que é o núcleo do pluralismo político. Lembra que inexistente uma democracia substancial sem o pluralismo político, sem a convivência harmoniosa dos interesses contraditórios. Para tanto, são necessárias as garantias da ampla participação de todos, inclusive das minorias, na escolha dos legisladores, da legitimidade das alianças que sustentam o Poder Executivo e da independência e transparência dos órgãos jurisdicionais, para que possam rechaçar quaisquer lesão ou ameaça a lesão de forma muitas vezes contramajoritária, multiplicando as fontes de autoridade no país.”<sup>9</sup>

Por sua vez, Inocêncio Coelho arremata:

“(…) entende-se como Estado Democrático de Direito a organização política em que o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes, escolhidos em eleições livres e periódicas, mediante sufrágio universal e voto direto e secreto, para o exercício de mandatos periódicos, como proclama, entre outras, a Constituição brasileira. Mais ainda, já agora no plano das relações concretas entre o Poder e o indivíduo, considera-se *democrático* aquele Estado de Direito que se empenha em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e sobretudo dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles direitos.”<sup>10</sup>

Para esta investigação, delinearemos a democracia como “(…) o sistema de governo no qual há livre participação dos cidadãos na estrutura do poder do Estado, exercendo-lhe o controle e determinando-lhe de forma consensual a agenda pública, corolário da soberania que emana da Constituição Federal (...)”<sup>11</sup>. À base da ideia de democracia encontra-se o princípio de que todo o poder emana do povo, positivado em nosso

<sup>8</sup> MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 18ª Edição. São Paulo: Atlas, 2005, p. 17.

<sup>9</sup> CHIMENTI, R. C. **Direito Eleitoral**. 2ª Edição; coleção Sinopses Jurídicas, volume nº 29. São Paulo: Saraiva, 2011, pp. 28-29.

<sup>10</sup> BRANCO, P. G. G.; COELHO, I. M.; MENDES, G. F. *Op. cit.*, p. 149.

<sup>11</sup> SILVA, M. G. dos S. Q. da. **Inelegibilidade por projeção do parente e do cônjuge do Chefe do Poder Executivo – um freio democrático ao patrimonialismo**. Monografia apresentada como requisito parcial para a conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Constitucional Eleitoral da Universidade de Brasília – UNB/Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. Orientador: Prof. Mamede Said Maia Filho. Brasília, 2008, p. 10.

ordenamento no parágrafo único do art. 1º da Carta Magna de 88; tal afirmativa pode ser compreendida ainda como efeito da laicidade do Estado moderno, em antítese ao princípio de que todo o poder emana de Deus, que vigorou enquanto a Igreja manteve o controle político.

### 1.3. Cidadania e Direitos Políticos.

Cidadania e direitos políticos são institutos jurídicos que se entrelaçam, porém não se confundem. A cidadania compõe o rol de fundamentos da República Federativa do Brasil no inciso II do art. 1º da Lei Maior; é “(...) atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política. *Cidadão*, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências.”<sup>12</sup>

A cidadania, ao menos aquela que poderíamos considerar material ou em sentido amplo, deve localizar-se em relação aos direitos políticos com um *plus*, como uma definição mais próxima ao *status* de natural ou nacional brasileiro do que propriamente de titular de direitos políticos; isso porque é cabível falar-se de suspensão de direitos políticos, mas não em suspensão da cidadania<sup>13</sup> – porém, perde a cidadania brasileira aquele que tem cancelada sua naturalização, que perde a nacionalidade pela aquisição de outra e que se recusa a cumprir obrigação universal, bem como sua alternativa. Assim, falaríamos em cidadão como pessoa capaz e titular de todos os direitos assegurados pela Constituição, inclusive os políticos. Essa, contudo, não é a visão da doutrina majoritária, que vislumbra na possibilidade de participação político-eleitoral a *conditio sine qua non* da cidadania: é cidadão quem está no gozo dos direitos políticos, e se estes carecem, esmaece igualmente a cidadania.

Maria Goretti da Silva, na esteira de Oscar de Plácido e Silva, elucida que, segundo a teoria firmada na doutrina brasileira, a cidadania, palavra derivada de cidade, não se refere apenas ao que nesta habita, mas aos efeitos dessa residência, os direitos políticos

---

<sup>12</sup> SILVA *apud* SILVA, M. G. dos S. Q. da. *Op. cit.*, p. 13.

<sup>13</sup> Muito se questiona na adequação da expressão “suspensão da cidadania” ao se tratar de sentença penal condenatória transitada em julgado. A meu ver, o condenado, mesmo após o trânsito em julgado da decisão condenatória, não tem seu estado de cidadão afetado, e goza de todos os direitos que são garantidos aos nacionais – além, evidentemente, dos direitos humanos assegurados aos estrangeiros em nosso território –, com exceção da liberdade de locomoção e da privação temporária de outros direitos, dentre eles os políticos, como efeito dessa condenação. Figurativamente, colaciona-se o exemplo do art. 41, III da Lei de Execução Penal, que garante ao preso a previdência social, típico direito de cidadania, além do direito de constituição de advogado, dentre outros.

dela decorrentes que permitem a participação na vida pública e política regional. É expressão que identifica a pessoa investida no uso e gozo de seus direitos políticos.<sup>14</sup> Como se observa, preserva-se a relação umbilical entre a cidadania e os direitos políticos.

Os direitos políticos, a seu lado, são derivações diretas do princípio democrático e informam a capacidade de todos os cidadãos participarem da vida política do país, em qualquer nível da Federação. Estão disciplinados na Constituição Federal de 1988, arts. 14 a 16, e incluem, dentre outros, o direito de constituição de associações e partidos políticos e as capacidades eleitorais ativa e passiva. Alexandre de Moraes oferece a seguinte concepção e arrola, como subdireitos:

“A soberania popular, conforme prescreve o art. 14, *caput*, da Constituição Federal, será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante: plebiscito; referendo; iniciativa popular. Podemos, igualmente, incluir como exercício da soberania e pertencente aos direitos políticos do cidadão: ajuizamento de ação popular e organização e participação de partidos políticos.

Assim, são direitos políticos:

- direito de sufrágio;
- alistabilidade (direito de votar em eleições, plebiscitos e referendos);
- elegibilidade;
- iniciativa popular de lei;
- ação popular;
- organização e participação de partidos políticos.”<sup>15</sup>

Gilmar Ferreira Mendes argumenta que os direitos políticos constituem a base do regime democrático, abrangendo o direito ao sufrágio, o qual se materializa no direito de voto, de fazer da vontade do Estado a vontade da maioria, e no de ser votado, além dos meios de participação popular direta: plebiscitos, referendos, iniciativas populares etc. “A expressão ampla refere-se ao direito de participação no processo político como um todo, ao direito ao sufrágio universal e ao voto periódico, livre, direto, secreto e igual, à autonomia de organização do sistema partidário, à igualdade de oportunidade dos partidos.”<sup>16</sup>

José Afonso da Silva, por sua vez, leciona, baseado em Pimenta Bueno, que os direitos políticos são o poder de intervenção dos cidadãos no governo do país, podendo ocorrer de forma direta ou indireta, em maior ou menor grau, de acordo com a intensidade do gozo e com sua distribuição. Consiste, portanto, na disciplina dos meios necessários ao

<sup>14</sup> DE PLÁCIDO E SILVA *apud* SILVA, M. G. dos S. Q. da. *Op. cit.*, pp. 12-13.

<sup>15</sup> MORAES, A de. *Op. cit.*, pp. 207-208.

<sup>16</sup> BRANCO, P. G. G.; COELHO, I. M.; MENDES, G. F. *Op. cit.*, p. 729.



exercício da soberania popular, o poder individual de interferência na estrutura governamental através do voto.<sup>17</sup>

Importa esclarecer, por oportuno, que a suspensão dos direitos políticos não se confunde com inelegibilidade: esta afeta apenas a capacidade eleitoral passiva e gera seus efeitos, a depender do caso, em decisão proferida por órgão colegiado, enquanto que a suspensão dos direitos políticos, além de ser objetivamente mais abrangente, requer, quando não for o caso de incapacidade civil absoluta, decisão judicial de natureza condenatória transitada em julgado – criminal, na forma do art. 15, III, da Constituição Federal de 1988, ou por improbidade administrativa, a teor do art. 20, *caput* da Lei nº 8.429/92. A despeito disso, enquanto para matéria de inelegibilidade, por força de nosso Estatuto Político, existe reserva a Lei Complementar, a suspensão dos direitos políticos pode ser tratada por Lei Ordinária.

#### **1.4. Patrimonialismo.**

O sufixo *—ismo*, na língua portuguesa, costuma ser usado, nas expressões a que se agrega, como rótulo depreciativo ou extremado de um movimento ou doutrina. À luz dessa observação, podemos caracterizar o patrimonialismo como a debilidade na distinção entre o mundo público e o mundo privado por parte do agente estatal<sup>18</sup>, ou seja, a filosofia política que tende a privatizar o patrimônio público em favor daquele que exerce o poder.

O patrimonialismo pode ser concebido como decorrência do patriarcalismo, cujas origens remontam a tempos imemoriais. No modo de organização social e familiar patriarcal, tudo – incluindo-se bens e pessoas – encontra-se vinculado a um *pater familias*, responsável por sua manutenção, agregação e usufruto. Tal ética obtém sucesso com a impossibilidade de distribuição do poder para além do patriarca/senhor, que concentra a autoridade e o poder tradicional; as opiniões divergentes ou tentativas de usurpação de autoridade são sumariamente extintas.

Paulo Roberto Bentes Vasconcelos, em estudo dedicado à obra *Os Donos do Poder*, de Raymundo Faoro, aponta com lucidez algumas observações acerca da origem do

---

<sup>17</sup> SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª Edição Revista e Atualizada. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 345.

<sup>18</sup> Prefiro utilizar, com a devida vênia, o termo *agente estatal*, englobando todo aquele que se investe de parte do poder público, seja ele legislativo, administrativo ou judiciário, e não *governante*, como faz a doutrina, que tradicionalmente vislumbra no Poder Executivo o campo de manifestação do patrimonialismo.

patrimonialismo no Brasil. Faoro, reportando-se à Portugal do século XVII, registra o patrimonialismo como constante na cultura lusitana que, posteriormente, cruzou o Atlântico para implementar-se na colônia americana, aqui tomando novas formas; reconhece, ainda, que “(...) o patrimonialismo, a ética do favor, o clientelismo e a corrupção são os verdadeiros responsáveis pelas experiências políticas frustradas das gerações brasileiras.”<sup>19</sup>

“Primeiramente, mostrou inverídica a tese que pontificava o entendimento que no Brasil havia um passado feudal, ou semifeudal, com o predomínio do campo sobre as cidades. Ao contrário, o que sempre predominou foi a força do poder central. Impende asseverar que resta inequívoca a certeza que as grandes distâncias, o isolamento das propriedades rurais, os recursos produzidos pela posse da terra e pelas *plantations* de açúcar, tudo isso levava ao fortalecimento do poder local.

Essa situação implementou-se desde o início da colonização, com as capitânias hereditárias, e que continuaria pelo período Imperial, com uma forte presença dos centros urbanos, onde se instalava o poder do Estado, de cujo beneplácito o poder dos donos da terra dependiam.

A segunda tese de Faoro, umbilicalmente associada à primeira, é que o poder político não era exercido nem para atender aos interesses das classes agrárias, ou latifundiárias, nem àqueles das classes burguesas, que mal se haviam constituído como tal.

O poder político era exercido em causa própria, por um grupo social cuja característica era, exatamente, a de dominar a máquina política e administrativa do País, através da qual fazia derivar seus benefícios de poder, prestígio e riqueza.”<sup>20</sup>

Na ótica de Faoro, conforme observado por Vasconcelos, na história brasileira, o poder central existiu sobretudo para manter em si a máxima concentração de autoridade, a fim de ceifar os movimentos dissidentes que despontavam em diversas regiões. A tese nos permite concluir que tal fenômeno caracteriza manifestação do patriarcalismo institucionalizado no Brasil. Sérgio Buarque de Holanda alega que, entre nós, houve de fato não o predomínio do campo sobre a cidade, ou vice-versa, em termos de poder, mas uma confluência de pessoas do campo rumo às cidades com vistas a, dentre outras coisas, ocupar cargos públicos e exercer mandatos eletivos; com essa migração, todo o arcabouço moral do patriarcalismo restou transplantado para sofrer as mutações que o urbanismo lhe ensejou.<sup>21</sup>

Acerca ainda do conceito de patrimonialismo, traz-se à colação a contribuição de Daniel Barile da Silveira, extraída do trabalho de Maria Goretti dos Santos Queiroz da Silva. Para Silveira, o patrimonialismo é uma forma de dominação legitimada pelo poder tradicional e cujas características repousam na autoridade, no personalismo do governante, que imprime sua marca na máquina administrativa de sua circunscrição territorial recrutando a burocracia

---

<sup>19</sup> VASCONCELOS, P. R. B. *Raymundo Faoro: Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. In: **Temas de Pensamento Constitucional Brasileiro**. Volume I. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2008, p. 338.

<sup>20</sup> VASCONCELOS, P. R. B. *Op. cit.*, p. 345.

<sup>21</sup> A visão de Holanda, ressalvo novamente, será aprofundada no capítulo seguinte.

com base em critérios pessoais. Esse tipo ideal possui raízes na ordem familiar, no patriarcalismo, o qual, aplicado ao contexto político, culmina no desconhecimento entre esferas pessoal/privada e oficial/pública. No regime patrimonialista, o detentor do poder vislumbra tudo o que orbita suas atribuições como seu assunto pessoal, explorando tal posse nos limites de como lhe servir e lhe for útil, a exemplo de sua propriedade privada; ainda, distribui as competências aos funcionários subordinados com base na confiança pessoal que neles deposita, sem necessariamente estabelecer uma divisão de trabalho. “A administração política é tratada pelo senhor como assunto puramente pessoal, bem como o patrimônio adquirido pelo tesouro senhorial em função de emolumentos e tributos não se diferencia dos bens privados do senhor.”<sup>22</sup> Obviamente, um sistema de organização política nesses moldes não se prestará a atender aos interesses públicos.

É enganoso julgar que o patrimonialismo restringe-se à esfera administrativa do poder público ou à pessoa do governante. Com efeito, o radical patrimonialista é o patriarcalismo, um fenômeno interno, integrante da estrutura psicológica das pessoas; portanto a análise do instituto merece realizar-se na perspectiva familiar, a partir do indivíduo, e não do Estado e suas repartições. Vale dizer, para o patrimonialista – que tanto pode ser um governante quanto um legislador, e muitas vezes as mesmas pessoas alternam-se entre essas instâncias – “poder é poder”, independentemente da forma assumida por ele – econômico, político, tradicional –, e se essa autoridade integra seu patrimônio pessoal e familiar, é necessário mantê-la. O poder degenerado em dominação, como propriedade de quem é capaz de fazer outrem obedecer às suas ordens, na definição de Weber, existe tanto para quem ocupa cargo executivo quanto para quem exerce mandato eletivo legislativo.

Feita a propedêutica na profundidade necessária ao presente exame, sem a pretensão de exaurir as conceituações ou olvidar toda a controvérsia que elas atraem, passaremos ao estudo da obra de Holanda no que diz respeito à implementação do patrimonialismo no Brasil e seus reflexos políticos e sociais.

---

<sup>22</sup> SILVA, M. G. dos S. Q. da. *Op. cit.*, pp. 18-19.

## **2. O predomínio da família colonial patriarcal segundo Sérgio Buarque de Holanda e a tradição brasileira de patrimonialização e privatização da esfera política.**

Publicado em 1936, fruto de profunda pesquisa e das contribuições de muitos textos históricos, *Raízes do Brasil* é um dos marcos da sociologia brasileira. A fama como texto de alta credibilidade pode ser reconhecida a partir da leitura de suas próprias páginas, que emanam críticas simbólicas, presentes apenas nas entrelinhas – exceto nos capítulos finais, em que se torna manifesta –, cujas conclusões ficam a cargo do próprio leitor, e reportam-se a fontes confiáveis, quando não oficiais. Além disso, a linguagem utilizada por Sérgio Buarque de Holanda é clara, tentando reduzir ao mínimo a diversidade de interpretações possíveis; o mesmo acontece quanto ao número de vírgulas, o que torna a leitura mais dinâmica.

O livro consiste em um ensaio histórico dividido em sete capítulos. Nos dois primeiros, o autor trata da cultura portuguesa – origens, atributos, racionalidade, operação – e seus reflexos na colonização brasileira. A partir do terceiro capítulo, intitulado Herança Rural, fixa-se o foco propriamente no Brasil; portanto, é a partir dele que repousaremos a pesquisa, registrando que, evidentemente, o estudo será feito considerando o sentido da obra como um todo, e não se prendendo às minúcias de cada linha.

Sérgio Buarque de Holanda registra que a colonização portuguesa no Brasil assemelhava-se ao modelo de organização feudal, no sentido de que as propriedades rurais eram ou buscavam ser autossuficientes, e nelas corria a maior parte da vida civil das pessoas. A vida pública, o movimento nas ruas, se houvesse, era exercido em função do intercâmbio entre as casas, e não existia um interesse generalizado pelas questões pertinentes ao governo ou ao Estado de forma geral; o único poder imediato a que se sujeitava o homem comum era o do senhor, o do proprietário da terra a que vivesse agregado. Assim, como manifestação da cultura patriarcal que predominava em meados de nossa história, disserta que,

“No Maranhão, em 1735, queixava-se um governador de que não vivia a gente em comum, mas em particular, sendo a casa de cada habitante ou de cada régulo uma verdadeira república, porque tinha os ofícios que a compõem, como pedreiros, carpinteiros, barbeiros, sangrador, pescador etc. Com pouca mudança, tal situação prolongou-se, aliás, até bem depois da Independência e sabemos que, durante a grande época do café, na província do Rio de Janeiro, não faltou lavrador que se vangloriasse de só ter de comprar ferro, sal, pólvora e chumbo, pois o mais davam de sobra suas próprias terras.

Nos domínios rurais é o tipo de família organizada segundo as normas clássicas do velho direito romano-canônico, mantidas na península Ibérica através de inúmeras gerações, que prevalece como base e centro de toda a organização. Os escravos das plantações e das casas, e não somente escravos, como agregados, dilatam o círculo familiar e, com ele, a autoridade imensa do pater-famílias. (...)

Nesse ambiente, o pátrio poder é virtualmente ilimitado e poucos freios existem para sua tirania. Não são raros os casos como o de um Bernardo Vieira de Melo, que, suspeitando a nora de adultério, condena-a à morte em conselho familiar e manda executar a sentença, sem que a Justiça dê um único passo no sentido de impedir o homicídio ou de castigar o culpado, a despeito de toda a publicidade que deu ao fato o próprio criminoso.

O quadro familiar torna-se, assim, tão poderoso e exigente, que sua sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. A entidade privada precede sempre, neles, a entidade pública. A nostalgia dessa organização compacta, única e intransferível, onde prevalecem necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades. Representando, como já se notou acima, o único setor onde o princípio de autoridade é indisputado, a família colonial fornecia a idéia mais normal do poder, da respeitabilidade, da obediência e da coesão entre os homens. O resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família.<sup>23</sup>

Esse paradigma de dominação do privado sobre o público, insta frisar, não se limitou ao ambiente rural. O mesmo modelo foi cuidadosamente transportado às cidades não por uma escolha do Poder central, mas sim – também de forma verticalizada, a partir da cúpula dos centros urbanos, como se pelo Estado fosse – pelo movimento de ocupação dos cargos públicos e exercício de mandatos eletivos, nas cidades, pelos senhores rurais, seus filhos ou pessoas indicadas por eles.<sup>24</sup> Com a decadência gradual das lavouras e a concomitante ascensão dos centros urbanos, precipitada, dentre outros eventos, pela Independência, iniciou-se o movimento de perda do *status* diferenciado, privilegiado, de que gozavam os senhorios rurais; ocupações nitidamente citadinas passaram a reclamar igual eminência, como a atividade política, a burocracia e as profissões liberais. Semelhantes ocupações vieram a ser ocupadas, em primeiro lugar, pela gente principal do país, constituída de lavradores e donos de engenhos. É compreensível, nesse contexto, que, chegando às cidades, essa aristocracia carregue consigo os costumes, os preconceitos e, tanto quanto possível, os conteúdos de vida que caracterizavam sua antiga condição.<sup>25</sup>

A disseminação da cultura patriarcal nas cidades como estrutura das elites a ser seguida encontrou adaptações, mas conseguiu manter o núcleo característico do tratamento familiar nas ruas – *costume de casa vai à praça*, como diz o ditado –, com a conseqüente repulsa aos valores objetivos e impessoais praticados por outros povos. Assim, há

<sup>23</sup> HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. Edição comemorativa dos 70 anos da obra. Organização: Ricardo Benzaquen de Araújo e Lilia Moritz Schwarcz. 2ª Reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, pp. 79-81.

<sup>24</sup> Como já se aludiu, o patriarcalismo e o patrimonialismo devem ser entendidos como fenômenos de índole interna, pessoal. Desde muito tempo o ordenamento jurídico brasileiro busca expurgar os sintomas patrimonialistas de seu seio político, porém é exatamente essa natureza intrínseca, consistente na formação moral da pessoa, componente de uma área em que o Estado não se pode imiscuir, que torna essa luta tão difícil e muitas vezes inócua. Por estar fora do alcance estatal, o âmbito de perpetuação dessa desordem não pode ser em tese extinguido, o que, contudo, não constitui justificativa para deixar de envidar esforços no combate a seus efeitos.

<sup>25</sup> HOLANDA, S. B. de. *Op. cit.*, p. 81.

negociações sendo travadas e contratos sendo celebrados nas cidades, mas eles se tornam facilitados se o as partes posicionarem-se como amigas entre si. Nas repartições públicas, as relações de parentesco, amizade e cortesia dão ensejo a que o interesse genérico do “João Ninguém” abra preferência ao interesse do particular, do amigo, do familiar. Holanda, citando Nabuco de Araújo, aponta as seguintes palavras acerca da influência patriarcal exercida sobre as cidades pelos donos do poder, bem como seus resultados:

“(…) Em 1847, dirigindo-se aos praieiros, que tinham movido uma justa campanha, posto que improfícua, contra a predominância esmagadora de certas famílias de proprietários rurais em Pernambuco, Nabuco de Araújo podia notar sabiamente como o espírito anti-social e perigoso representado por essas famílias era um vício ‘que nasceu da antiga organização e que nossas revoluções e civilização não puderam acabar’. E, logo a seguir, acrescentava:

Excitastes essas ideias generosas para carear a popularidade e para triunfar, mas ao depois e na prática, tendes respeitado e conciliado esse feudalismo dos vossos e só combatido o dos adversários; tendes dividido a província em conquistadores e conquistados; vossos esforços têm sido para dar aos vossos aquilo que reprovais aos outros; só tendes irritado e lançado os elementos de uma reação funesta; tendes obrado com o encarniçamento e odiosidade de uma facção, e não com o patriotismo e vistas de um partido político.

Esse caráter puramente exterior, epidérmico, de numerosas agitações ocorridas entre nós durante os anos que antecederam e sucederam à Independência, mostra o quanto era difícil ultrapassarem-se os limites que à nossa vida política tinham traçado certas condições específicas geradas pela colonização portuguesa. Um dos efeitos da improvisação quase forçada de uma espécie de burguesia urbana no Brasil está em que certas atitudes peculiares, até então, ao patriarcalismo rural logo se tornaram comuns a todas as classes como norma ideal de conduta. Estereotipada por longos anos de vida rural, a mentalidade de casa-grande invadiu assim as grandes cidades e conquistou todas as profissões, sem exclusão das mais humildes. É bem típico o caso testemunhado por um John Luccock, no Rio de Janeiro, do simples oficial de carpintaria que se vestia à maneira de um fidalgo, com tricórnio e sapatos de fivela, e se recusava a usar das próprias mãos para carregar as ferramentas de seu ofício, preferindo entregá-las a um preto.

Muitas das dificuldades observadas, desde velhos tempos, no funcionamento dos nossos serviços públicos, devem ser atribuídas, sem dúvidas, às mesmas causas. (...)”<sup>26</sup>

E acrescenta, posteriormente, no que tange especificamente à aversão à ética da impessoalidade, que Alfred Rühl, observando o comportamento dos habitantes das colônias espanholas, impressionou-se com o fato de os espanhóis julgarem perfeitamente normal a aquisição de vantagens pessoais por intermédio de pessoas com as quais mantinham relações de afeto ou camaradagem, e não compreenderem que um terceiro, pelo exercício impessoal de uma função pública, negue aos amigos e parentes favores ou facilidades públicas pela atividade de tal função. Dessa feita, raramente se pôde chegar, na esfera dos negócios, à perfeita racionalização; o freguês ou cliente assume, preferencialmente, a posição de amigo. Desse comportamento social, em que as relações sociais se edificam essencialmente sobre

<sup>26</sup> HOLANDA, S. B. de. *Op. cit.*, pp. 86-87.

vínculos diretos e pessoais, procedem os maiores obstáculos que não apenas as colônias espanholas, como também o Brasil, viram erigir-se contra a aplicação rigorosa das normas de justiça e das prescrições legais.<sup>27</sup> Nesse âmbito, podemos citar a prática ilegal, porém relativamente comum, de acordo tácito entre candidatos e partidos para descumprimento da Constituição e do ordenamento como um todo durante o período eleitoral sem que haja, por cada parte, a iniciativa na denúncia das irregularidades nas campanhas de seus adversários.

Em verdade, tal realidade aflige não apenas os valores de objetividade, mas também o princípio republicano, no sentido aqui empregado de cisão entre a coisa pública e o patrimônio particular, ou mais amplamente entre interesses públicos e interesses particulares. Na cultura generalizada do patrimonialismo, a supremacia é deste sobre aquele.

É importante ressaltar que a reprodução dos moldes patriarcais e seus efeitos nas cidades deu-se pela condução pessoal dos senhores ou seus aparentados aos cargos e mandatos políticos e administrativos. Assim, pela tendência da população em seguir a cultura das elites – como no ilustrativo caso acima citado do oficial de carpintaria observado por John Luccock –, como se por essa obediência se tornasse parte delas<sup>28</sup>, difundiu-se o costume patrimonialista no seio público brasileiro, mesmo nas classes menos abastadas.

Outro ponto a merecer realce, ainda nessa linha e retomando uma lógica aqui já mencionada, é a indistinção entre os poderes de interesse do senhorio; explica-se: ao patriarcalista, seja ele administrador ou legislador, não é importante a natureza do poder que detém. Ambos, Poder Legislativo ou Poder Executivo, são vistos não como objeto de detenção para manejo em favor do povo, e sim como objeto de propriedade para usufruto em nome próprio. Por um lado, no Executivo, sobretudo entre prefeitos, há a tendência do uso da máquina pública por sua parte em favor próprio ou de familiares; do outro, no Legislativo, não é raro vereadores e deputados abusarem dos cargos em comissão e de assessoramento, além das tantas prerrogativas próprias do mandato, em favor do círculo doméstico. O que ocorre no caso da inelegibilidade reflexa como hoje se propõe é a maior evidência do desvio no uso da máquina pública para financiamento de campanha de um parente do administrador; contudo, de forma mais velada e pulverizada no tempo, também há o desvio no uso de verbas destinadas ao Legislativo que serão, ao cabo, utilizadas em campanha eleitoral, seja em nome próprio, uma vez que não se veda a reeleição para as legislaturas seguintes, seja para

---

<sup>27</sup> HOLANDA, S. B. de. *Op. cit.*, p. 144.

<sup>28</sup> Assim como, para o cristão, seguir os ritos da Igreja o mantém mais próximo de Deus.

favorecer o familiar, não alcançado pela projeção de inelegibilidade segundo a redação do art. 14, § 7º da Constituição. O desvio, nesse segundo caso, por vezes aparenta legitimidade na forma de nomeação a cargo de confiança de um terceiro, em princípio desinteressado, mas comprometido em retornar parte de sua remuneração ao parlamentar, ou de uma desnecessária aprovação de aumento de verba de gabinete.<sup>29</sup>

Prosseguindo em seu discurso, Holanda declara que, pelo vácuo criado pela ausência de uma burguesia urbana independente dos domínios rurais, os candidatos às funções novamente criadas, funções burocráticas e eleitorais, serão necessariamente pré-selecionados dentre indivíduos de confiança da massa dos antigos senhores rurais, ostentadores da mentalidade e das tendências características dessa classe. Assim, a ordem administrativa do Brasil, já no regime republicano, vem a conduzir-se por elementos estreitamente relacionados ao velho sistema senhorial. Os centros urbanos sempre se subjugaram à influência dos domínios rurais, discriminando no caráter próprio das nossas cidades coloniais: nelas, as funções mais elevadas cabiam aos senhores de terras. A história colonial é rica quanto às queixas dos comerciantes e demais habitantes das cidades acerca do monopólio das poderosas Câmaras Municipais pelos lavradores.<sup>30</sup>

“Mas ainda assim não devia ser muito favorável às cidades a comparação entre a vida urbana e a rural por essa época, se é certo o que dizia o conde de Cunha, primeiro vice-rei do Brasil, em carta escrita ao rei de Portugal em 1767, onde descreve o Rio de Janeiro como só habitado de oficiais mecânicos, pescadores, marinheiros, mulatos, pretos boçais e nus, e alguns homens de negócios, dos quais muito poucos podem ter esse nome, sem haver quem pudesse servir de vereador, nem servir cargo autorizado, pois as pessoas nobres e distintas viviam retiradas em suas fazendas e engenhos.

Esse depoimento serve para atestar como ainda durante a segunda metade do século XVIII persistia bem nítido o estado de coisas que caracteriza a nossa vida colonial desde os seus primeiros tempos. (...)”<sup>31</sup>

Ainda sobre a separação entre o Estado e a família, entre o público e o privado, bem como, fundado em Weber, sobre a preponderância do funcionário patrimonial relativamente ao burocrático no Brasil, argumenta que o Estado surge não como uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração entre certos agrupamentos harmoniosos ou entre certas vontades particularistas. Não há uma gradação entre o círculo familiar e o Estado, mas antes uma oposição. As duas instituições pertencem a ordens

<sup>29</sup> Embora tais possibilidades sejam uma realidade, o mérito dessa pesquisa, que será mais bem tratada adiante, não investe por essa vereda; antes, procura-se quebrar o parâmetro financeiro como mote da inelegibilidade reflexa para considerá-la instrumento de combate ao patrimonialismo puro, à tomada dos cargos e mandatos eletivos por oligarquias familiares.

<sup>30</sup> HOLANDA, S. B. de. *Op. cit.*, pp. 88-89.

<sup>31</sup> HOLANDA, S. B. de. *Op. cit.*, pp. 92-93.



diferentes em essência: a primeira, privada; a segunda, pública. O Estado nasce da transgressão da ordem doméstica e familiar; é a partir daí que o indivíduo se faz cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável perante as leis.<sup>32</sup>

A despeito disso, não foi fácil aos ocupantes das posições públicas de responsabilidade, formados num ambiente patriarcal e de irresponsabilidade, compreenderem a importância da distinção entre os domínios privado e público. Eles se aproximam de um dos tipos ideais do funcionário patrimonial e do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Com efeito, para o funcionário patrimonial, a gestão política é considerada como assunto de interesse particular; os benefícios e as facilidades que se auferem no exercício das funções públicas vinculam-se a direitos pessoais do funcionário, sendo a eles incorporados, ao contrário do que sucede no legítimo Estado burocrático, no qual prevalece a especialização das funções no escopo de assegurar garantias jurídicas aos cidadãos. Carece a toda a vida pública a ordenação impessoal que caracteriza o Estado burocrático.<sup>33</sup>

No Brasil, um sistema administrativo formado por um *corpus* de funcionários dedicados a interesses públicos e fundados na objetividade foi uma excepcionalidade. Ao longo de nossa história, acompanhou-se o predomínio invariável das vontades particulares, ambientadas em clãs fechados e inacessíveis a uma ordenação impessoal ou a terceiros; dentre eles, o familiar foi o que se exprimiu com mais força em nossa sociedade. Um dos efeitos máximos da supremacia absorvente do núcleo familiar está em que as relações criadas na vida doméstica forneceram o modelo impositivo de todas as composições sociais entre nós, mesmo os partidos políticos, mesmo o Estado. Nossas instituições democráticas, pretensamente fundadas em princípios neutros e abstratos, apenas fingem assentar a sociedade em normas antiparticularistas.<sup>34</sup> Toda essa conjuntura, frise-se, é encontrada com uniformidade nas instituições públicas brasileiras, tanto na esfera administrativa quanto na legislativa. Fazer-se a escolha daqueles que exercerão as funções públicas de acordo com os laços de sangue e de coração é a tradição brasileira que explica o fato de o filho de praticamente qualquer político de renome possuir uma espécie de preferência natural, intra e extrapartidária, nos pleitos eleitorais, não necessariamente por suas capacidades e virtudes próprias.

---

<sup>32</sup> HOLANDA, S. B. de. *Op. cit.*, pp. 153.

<sup>33</sup> HOLANDA, S. B. de. *Op. cit.*, pp. 159.

<sup>34</sup> HOLANDA, S. B. de. *Op. cit.*, pp. 159-160.

Em meio ao fervilhante cenário político brasileiro de meados da década de 1930, Sérgio Buarque de Holanda vislumbra no movimento revolucionário uma oportunidade de aniquilar a velha cultura personalista e patrimonialista brasileira; porém, demonstra pouca confiança em mudanças a partir do ordenamento jurídico. Para ele, a superação da antítese liberalismo-caudilhismo não se consumará enquanto não liquidados os fundamentos personalistas e aristocráticos em que se assenta a vida social brasileira, e somente através de um processo revolucionário, causador da dissolução irrevogável das sobrevivências arcaicas, teríamos revogada a velha ordem colonial e patriarcal.<sup>35</sup>

“(...) As constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias, são fenômeno corrente em toda a história da América do Sul. É em vão que os políticos imaginam interessar-se mais pelos princípios do que pelos homens: seus próprios atos representam o desmentido flagrante dessa pretensão.”<sup>36</sup>

Como se sabe, as pretensões revolucionárias prosperaram naquele momento histórico para logo sucumbirem ao peso da ditadura. Ademais, a Constituição delas nascida, como as que se seguiram, não tiveram o condão de afastar de nosso cenário político a cultura patrimonialista – aliás, em raras oportunidades se pode esperar que um uso ou uma mentalidade popular pereça por força de um ditame legal.

No pátio das deduções realizadas até o momento, passaremos ao estudo propriamente jurídico do instituto da inelegibilidade por projeção, insculpido na Constituição Federal de 1988 ao art. 14, § 7º, além de suas razões de existência, interpretações e potencialidades.

---

<sup>35</sup> HOLANDA, S. B. de. *Op. cit.*, pp. 198-199.

<sup>36</sup> HOLANDA, S. B. de. *Op. cit.*, p. 201.

### 3. A Constituição Federal de 1988 e as inelegibilidades.

A Constituição Federal de 1988 é comumente chamada de Constituição Cidadã. Tal cognome deve-se tanto por sua simbologia como consagração da esperança pela inauguração de uma era plenamente democrática após o governo militar, como pelo tratamento evidenciado da pessoa e do cidadão como entes essenciais, merecedores da proteção do Estado. A ampliação dos direitos de cidadania se dá, dentre outros conteúdos, pela plena garantia dos direitos políticos, sobretudo o passivo, ou seja, a elegibilidade, ameaçado e cerceado, sobretudo no que tange aos cargos eletivos do poder executivo, durante as décadas de 60 a 80.

Como as duas faces antagônicas da mesma moeda, pelo próprio movimento de amplificação desses direitos positivos, concomitantemente ganharam força crescente as teorias acerca das inelegibilidades. A imposição de limites à capacidade individual de participar diretamente da construção do destino de sua própria comunidade nasce, seja como sanção ou resultado de mera situação, basicamente, da preocupação em proteger o interesse público contra o avanço do particular, contra o apego deste ao poder público. Assim, a Constituição de 1988, em seu art. 14, § 9º, assinala que as inelegibilidades visam à proteção da probidade administrativa, da moralidade para o exercício de mandato, considerada vida pregressa do candidato, e da legitimidade das eleições ante a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego públicos administrativos.

#### 3.1. A essência da Constituição: o ser e o dever ser.

A Constituição é a manifestação por excelência do poder do povo, poder político como unidade que apenas no exercício pelo Estado encontra a necessidade de divisão em três poderes, seguindo a teoria clássica de Montesquieu. O povo – entidade por muitos considerada etérea e, com efeito, muitas vezes tomado como mero elemento de retórica política –, segundo a ideia oferecida por Cristiano Paixão com base na teoria luhmanniana dos sistemas, “(...) é um fluxo comunicativo que envolve de forma permanente o diálogo com as gerações passadas e a responsabilidade para com as futuras.”<sup>37</sup> Unindo ambas as concepções,

---

<sup>37</sup> PAIXÃO, C. & CARVALHO NETTO, M. de. *Entre permanência e mudança: reflexões sobre o conceito de constituição*. In: **Constituição, jurisdição e processo – estudos em homenagem aos 55 anos da Revista Jurídica**. Sapucaia do Sul/RS: Editora Notadez, 2007, p. 105.

podemos identificar a Constituição como o elo entre a regência normativa do estado do mundo presente, resultado do passado, como ele é, ou seja, o *ser*, e aquela do estado futuro das coisas segundo os melhores parâmetros, dados segundo um juízo de valor, o *dever ser*.<sup>38</sup>

Desse ângulo analítico, a Constituição estatal busca, dentre outros escopos, orientar a evolução social segundo uma ordem perspectiva, projetada de progresso. Evidentemente, como fruto de uma disputa entre valores eternos e contingentes de uma cultura, o progresso social tende a flexibilizar certos elementos do texto constitucional, daí a necessidade de emendas; contudo, as alternativas à realidade – *poder ser* – devem respeitar os limites daqueles princípios atemporais, que ditam o *dever ser*.<sup>39</sup>

Cotejando tais raciocínios ao discurso objeto do presente trabalho, não nos parece temerário concluir que a opção de extensão da inelegibilidade reflexa a parlamentares é viável no atual estágio de desenvolvimento da democracia brasileira; antes, parece-nos alternativa amparada por base teórica e condizente com a parte imutável da ordem constitucional. No momento, antes de desenvolvermos as conclusões daí decorrentes, é oportuna a apresentação do quadro atual das teorias das inelegibilidades no Brasil.

### 3.2. Teorias das inelegibilidades.

Conforme já se afirmou, hodiernamente as teorias das inelegibilidades parecem viver um momento de expansão e esplendor. Por outro lado, Adriano Soares da Costa tem opinião diversa. Para ele, as inelegibilidades vivem seu ocaso, e isso por duas razões: primeiramente, porque não se edificou uma teoria que explicasse seus exatos contornos, organizando sua sistematicidade – um problema essencialmente dogmático; em segundo, porque houve e há um retumbante sucesso nos movimentos empreitados por certas classes de políticos no sentido de cercear a eficácia da legislação eleitoral, cuja positivação conta com lacunas ou outros artifícios permissivos de seu mau funcionamento e da não concretização dos

---

<sup>38</sup> Isso com fulcro na já também clássica separação entre *ser*, *poder ser* e *dever ser*.

<sup>39</sup> A aceitação e adoção de mudanças, sobretudo na ordem pública e especialmente na constitucional, tende a ser arriscada e sempre deve ser objeto de deliberação. Na natureza, as variações internas entre as gerações das espécies, chamadas mutações, são aleatórias e tendem a ser prejudiciais; ou melhor, a probabilidade nesse sentido é muito maior. A evolução do “organismo social” humano, por outro lado, beneficia-se da racionalidade como diretriz de escolha dessas mudanças, atraindo a necessidade de discussão pública, livre e democrática (com respeito às opiniões das minorias), e induzindo a responsabilidade daqueles que fazem essas escolhas.

princípios constitucionais que dirigem as eleições.<sup>40</sup> De fato, essa discrepância valorativa não se trata de equívoco de um ou outro ponto de vista, mas apenas do movimento cíclico natural de convicção ou de descrença da aplicação e validade das teorias científicas.

Há que se começar uma explanação sobre as teorias das inelegibilidades preferencialmente na busca por uma definição sobre o conceito de inelegibilidade. Assim, para Adriano Soares da Costa, inelegibilidade é o estado jurídico negativo de elegibilidade. Da mesma forma como o conceito de incapacidade civil encontra sua densidade semântica no cotejo com o de capacidade civil, a inelegibilidade deve ser concebida pelo confronto com o conceito de elegibilidade. “(...) Sendo a elegibilidade o direito subjetivo público de ser votado (direito de concorrer a mandato eletivo), a inelegibilidade é o estado jurídico negativo de quem não possui tal direito subjetivo – seja porque nunca o teve, seja porque o perdeu.”<sup>41</sup>

Pedro Henrique Távora Niess expõe que a inelegibilidade é o obstáculo constitucional ou legal ao exercício da cidadania passiva em razão de uma condição pessoal ou de certas circunstâncias; é, afinal, a rejeição do direito de ser representante do povo, seja no poder executivo, seja no legislativo. Também fazendo uso da figura do contraponto, afirma que, se, por um lado, “(...) a elegibilidade é pressuposto do exercício regular do mandato político, a inelegibilidade é a barreira que desautoriza essa prática, com relação a um, alguns ou todos os cargos cujos preenchimentos dependam de eleição.”<sup>42</sup>

No mesmo caminhar, José Afonso da Silva aponta descrição calcada no confronto entre elegibilidade e inelegibilidade. Para ele, a inelegibilidade nada mais é que o impedimento à capacidade eleitoral passiva, ao direito de ser votado, à elegibilidade. Quanto às finalidades, sustenta que esse instituto jurídico tem por objeto a proteção da probidade administrativa, da normalidade para o exercício do mandato e da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração pública. Possui, assim, um fundamento ético, valorativo, tornando-se ilegítimas as hipóteses de inelegibilidades estabelecidas com fundamento político ou a limitarem de forma desarrazoada, sem sólidos fundamentos constitucionais, impessoais e independentes de qualquer ideologia, o livre acesso dos cidadãos aos cargos públicos eletivos

---

<sup>40</sup> COSTA, A. S. da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 8ª Edição Revista, Ampliada e Atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. XIX – nota à 7ª Edição.

<sup>41</sup> COSTA, A. S. da. *Op. cit.*, p. 147.

<sup>42</sup> NIESS, P. H. T. **Direitos Políticos – Elegibilidade, Inelegibilidade e Ações Eleitorais**. 2ª Edição Revista e Atualizada. Bauru/SP: EDIPRO, 2000, p. 23.

em prol da manutenção de certo grupo no poder, voltando o sistema eleitoral contra seus próprios princípios. Seu sentido ético se relaciona com a democracia, não podendo ser entendido como um moralismo que, levado ao extremo, degenera-se em arbitrariedade, afastando-se de sua base democrática.<sup>43</sup>

Assim, a inelegibilidade existe enquanto temperamento, contrapeso à liberdade de participação popular no governo necessário à higidez do regime democrático. Fávila Ribeiro, lecionando sobre as condições de elegibilidade, pondera que, excluindo em princípio apenas os analfabetos e os eleitores de faixa etária entre os 16 e os 18 anos, pode-se assinalar a legitimidade material desses requisitos de elegibilidade na medida em que, possuindo espectro amplo, não buscam favorecer a grupos de interesses ou a classes econômicas, ao mesmo tempo em que dificulta o continuísmo político e a hegemonia da influência de oligarquias regionais e de grupos familiares.<sup>44</sup>

Da mesma forma como as condições de elegibilidade procuram conjugar uma máxima abrangência com uma mínima exigência, não contemplando requisitos como patrimônio ou grau de escolaridade, as causas de inelegibilidade não visam a favorecer a determinadas pessoas ou grupos sociais, portanto devem conter em seu bojo a generalidade e a abstração.

Dada a natureza repulsora dos direitos de cidadania, natureza essa que atrai um trato diferenciado por parte de sua conformação legal, a Constituição reservou o tratamento infraconstitucional das inelegibilidades à Lei Complementar. Hoje, a Lei Complementar nº 64/90, com suas alterações posteriores, trata da matéria.

Sobre o tema das inelegibilidades em tese, ainda, importa destacar que a denominação no plural – teorias das inelegibilidades – aparenta ser mais adequada quando se levam em consideração as teorias clássica e moderna: Djalma Pinto, Távora Niess e a maioria da doutrina eleitoral brasileira de um lado, e Soares da Costa e Pontes de Miranda do outro, respectivamente.

“A presença das condições de elegibilidade deve ser sempre comprovada por ocasião do pedido de registro do candidato. A ausência de causa de inelegibilidade será objeto de prova de acordo com as circunstâncias do caso concreto. Não dando o juiz oportunidade

---

<sup>43</sup> SILVA, J. A. da. *Op. cit.*, p. 388.

<sup>44</sup> RIBEIRO, F. *Direito Eleitoral*. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 231.

para que o defeito de instrução do pedido seja suprido, pode o documento, cuja falta motivou o indeferimento, ser juntado com o recurso ordinário (...).

Com o registro de candidato nasce a candidatura, não a elegibilidade.

(...)

Simplesmente dizer que são inelegíveis todos aqueles que não são candidatos, poderia levar a se admitir que a maioria dos brasileiros não goza de direitos políticos plenos, e que, com exagero, participando de atividades partidárias, sujeita-se às penas do crime do art. 337 do Código Eleitoral.”<sup>45</sup>

“A elegibilidade seria pressuposto necessário da candidatura, embora insuficiente. Assim, Djalma Pinto e Pedro Henrique Niess conceberam a elegibilidade como uma figura intercalar entre as condições de elegibilidade e a candidatura. Como asseverado pelo professor cearense: ‘Uma coisa é ser titular do direito à elegibilidade, outra é exercer, efetivamente, esse direito’. A existência da elegibilidade seria anterior ao registro da candidatura, que apenas a declararia, sendo ‘o atestado da Justiça Eleitoral de que o cidadão encontra-se apto a receber os votos dos que desejam vê-lo investido em mandato eletivo’. O registro não seria o ato constitutivo da elegibilidade, mas simples ato declaratório de que o candidato teria comprovado satisfazer todos os requisitos para a sua fruição: ‘Tanto o registro não é ato constitutivo da elegibilidade, fonte única do seu surgimento que, mesmo após o trânsito em julgado da decisão que o defere, é possível proclamar-se a ausência de elegibilidade do candidato registrado, inclusive, até quando já eleito.’ O registro teria essa natureza declaratória da elegibilidade, além do conteúdo constitutivo da candidatura: ‘Sem ele poderá haver elegibilidade, mas jamais candidatura’. Com o preenchimento das condições de elegibilidade previstas na Constituição, nasceria a elegibilidade, embora o seu exercício viria a ocorrer através do registro de candidatura. Uma coisa, pois, seria a titularidade da elegibilidade; outra, o seu exercício, através do pedido de registro.

Ambos eleitoralistas defendem com maestria as vigas mestras do que denomino de *teoria clássica da inelegibilidade*, que se erige sobre três axiomas, explícita ou implicitamente: (a) todo brasileiro é elegível; (b) toda inelegibilidade é uma sanção; e (c) a regra é a elegibilidade; a inelegibilidade, exceção.”<sup>46</sup>

“O conteúdo da elegibilidade é a faculdade de praticar todos os atos de campanha, angariando votos em seu próprio nome, consoante já o dissemos. Antes do registro de candidatura não há direito subjetivo público de ser votado, de praticar atos de campanha. Se o nacional for alistado, tiver domicílio eleitoral na circunscrição do pleito, estiver no gozo dos seus direitos políticos, for filiado há mais de um ano das eleições, tiver idade mínima exigível, for indicado em convenção partidária, não for analfabeto e estiver desincompatibilizado, será ele reputado elegível? Vale dizer: se o nacional estiver de posse de todas as condições de elegibilidade, poderá praticar atos de campanha?

Ainda que presentes todas as condições de elegibilidade, poderá acontecer que, diante da ausência, no pedido de registro, de algum documento previsto na legislação eleitoral (declaração dos bens, declaração de que aceita ser candidato etc.), venha o registro de candidatura a ser indeferido. E embora presentes todas as condições de elegibilidade, o ato que deveria apenas atestá-las, terminaria por negar o deferimento do registro e, desse modo, impedir o surgimento da candidatura (elegibilidade).

Não há dúvidas que na decisão que concede o registro há efeito declaratório da existência do direito ao registro (ou seja, declaração de que todas as condições de elegibilidade estão presentes). Mas a par desse efeito declaratório, há o efeito principal: o constitutivo da elegibilidade (ou candidatura). Com o registro de candidatura deferido, nasce a elegibilidade, podendo (faculdade) seu titular exercê-la ou não, praticando todos os atos de campanha, ou não.”<sup>47</sup>

Muito embora a discussão, cuja pedra angular é o registro da candidatura e seus efeitos, não constitua o cerne da presente pesquisa, nem influa nas conclusões posteriormente

<sup>45</sup> NIESS, P. H. T. *Op. cit.*, pp. 27-28.

<sup>46</sup> COSTA, A. S. da. *Op. cit.*, pp. 55-56.

<sup>47</sup> COSTA, A. S. da. *Op. cit.*, pp. 58.

tomadas, trata-se de interessante debate para este ano de 2012, em que, nas eleições municipais, o Judiciário avaliará a aplicabilidade das novas previsões de inelegibilidade incluídas no ordenamento pela Lei nº 135/2010 – Lei da Ficha Limpa –, especialmente aquelas que tratam da condenação por órgão colegiado. Caso fique sedimentado que as condenações em grau de recurso anteriores a 2010, além de outras hipóteses, ensejam o reconhecimento da inelegibilidade para as eleições de 2012, conseqüentemente admitir-se-á que o momento de nascimento, de constituição da elegibilidade é o registro da candidatura; isso porque, sendo o pedido de registro a oportunidade para averiguar as condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade, a ela se dirigindo a lei processual eleitoral, permite-se, apenas nesse caso, que atos judiciais eleitoralmente irrelevantes à luz da legislação anterior passem a gerar efeitos na égide da nova lei. Essa consequência, que se aproxima ao combatido efeito retroativo, pode ser rechaçado ao se considerar que, antes do pedido de registro, não há direito subjetivo à declaração de elegibilidade.

Embora a vertente clássica prepondere na doutrina pátria, a proposição de que toda inelegibilidade é uma sanção é incompreensível, porquanto algumas hipóteses encontram fundamento em mera situação, não constituindo sanção de ato ilícito, como é o caso da própria inelegibilidade reflexa. Ademais, no discurso teórico das inelegibilidades, ainda hoje paira uma inconsistência relativamente aos conceitos de candidatura e de elegibilidade, de sorte que se questiona se todos os brasileiros ou apenas os candidatos – aqueles que passaram pela etapa do registro – podem ser considerados elegíveis; no primeiro caso, o deferimento do registro encerraria mero efeito declaratório, enquanto que, no segundo, conteria o efeito constitutivo da elegibilidade. Simpatizamos com a segunda tese, uma vez que somente os registrados têm potencial para serem eleitos (elegibilidade)<sup>48</sup> – tanto que a doutrina majoritária não fala em candidatura antes do registro, redundando que apenas os candidatos possuem o direito subjetivo de concorrer diretamente ao cargo ou mandato eletivo; assim, acreditamos que a teoria dita moderna, alicerçada por Soares da Costa e Pontes de Miranda, é a mais coerente com o atual contexto constitucional e eleitoral.

Avaliando o tema, o Ministro Carlos Ayres Britto, votando como Relator no Recurso Extraordinário nº 630.147/DF – que será melhor trabalhado posteriormente – e

---

<sup>48</sup> Isso sem querer abrir o leque, no momento – porque, repita-se, não é a finalidade deste trabalho –, para admitir a possibilidade de se considerar uma elegibilidade em sentido amplo, ou abstrata, para todos os cidadãos, e outra em sentido estrito, concreta, para os candidatos.



citando o Ministro Arnaldo Versiani, do TSE, considerou que “(...) não há direito adquirido à elegibilidade (...)”<sup>49</sup>.

### 3.3. Art. 14, § 7º da Constituição Federal de 1988.

O art. 14, § 7º da Constituição Federal de 1988 contempla a hipótese da inelegibilidade chamada pela doutrina de reflexa, reflexiva ou por projeção, e apresenta a seguinte dicção:

“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:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

(...)

§ 7º - São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.”<sup>50</sup>

Na dogmática preconizada pela maior parte dos autores eleitoralistas, o instituto da inelegibilidade reflexa classifica-se como constitucional, relativo e duradouro.

É constitucional porque está previsto no retrocitado art. 14, § 7º da Constituição Federal de 1988. Esse instituto, contudo, não é inovação da Carta Cidadã. Maria Goretti dos Santos Queiroz da Silva, em seu já referido trabalho, apresenta a evolução da inelegibilidade por parentesco no Brasil.

“(...) ‘Depois de dizer que a lei ‘foi um autêntico Código Eleitoral’, Pinto Ferreira esclarece: ‘Lei Rosa e Silva, ou Lei nº. 1.269, de 15.11.1904, [...] foi a lei mais importante da Velha República’’. Eis o seu teor, no que tange à inelegibilidade reflexa:

#### **Lei nº 1.269 – de 15 de novembro de 1904.**

Art. 110. Não podem ser eleitos Presidente ou Vice-Presidente da Republica: 1º, os parentes consanguíneos e affins nos 1º e 2º graus do Presidente e Vice-Presidente que se achar em exercicio no momento da eleição ou que o tenha deixado até seis meses antes.

Para que se tenha uma visão mais ampliada dos textos constitucionais epigrafados no ponto em que aqui se aproveita, passo à sua transcrição:

<sup>49</sup> BRASIL. Poder Judiciário, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 630.147/DF**, Relator Min. Carlos Ayres Britto, Relator para Acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2010. Publicação no DJe nº 230, p. 01 de 05/12/2011, p. 30.

<sup>50</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, Senado Federal, 1988.

**Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil  
(de 24 de fevereiro de 1891)**

Art. 47 – [...]

§ 4º - São inelegíveis, para os cargos de Presidente e Vice-Presidente os parentes consanguíneos e afins, nos 1º e 2º graus, do Presidente ou Vice-Presidente, que se achar em exercício no momento da eleição ou que o tenha deixado até seis meses antes.

Referida Constituição, em seu art. 27, determinara que ‘O congresso declarará, em lei especial, os casos de incompatibilidade eleitoral’. Conforme apregoa Maximiliano (...), ‘O congresso cumpriu o dever imposto pelo estatuto fundamental, pois elaborou o Decreto publicado sob nº 2.419, a 11 de julho de 1911 (2)’. No particular, é a redação:

Art. 3º São inelegíveis [...]

I. [...]

II. Nos respectivos Estados, equiparado a estes o Districto Federal:

os parentes consanguíneos ou affins, nos 1º e 2º graus, dos governadores e presidentes dos Estados, ainda que elles estejam fora do exercício do cargo por ocasião da eleição, a até seis mezes ante della;

os parentes consanguíneos ou affins, nos mesmos graus, dos vice-governadores ou vice-presidentes dos Estados, que tenham exercido o governo nos seis mezes anteriores à eleição. (vernáculo original)

(...)

**Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil  
(16 de julho de 1934)**

Art. 52 – [...]

**§ 6º - São inelegíveis para o cargo de Presidente da República:**

a) Os parentes até 3º grau, inclusive os afins do Presidente que esteja em exercício, ou não o haja deixado pelo menos um ano antes da eleição.

[...]

Art. 112 – São inelegíveis:

1) Em todo o território da União:

[...]

c) os parentes, até o terceiro grau, inclusive os afins, do Presidente da República, até um ano depois de haver este definitivamente deixado o cargo, salvo, para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, se já tiverem exercido o mandato anteriormente ou forem eleitos simultaneamente com o Presidente.

[...]

c) os parentes, até o terceiro grau, inclusive os afins, dos Prefeitos, até um ano após definitiva cessação das respectivas funções, salvo relativamente às Câmaras Municipais, às Assembléias Legislativas e à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, à exceção da letra c do nº 1.

Parágrafo único – Os dispositivos deste artigo se aplicam por igual aos titulares efetivos e interinos dos cargos designados.

(...)

**Constituição dos Estados Unidos do Brasil  
(10 de novembro de 1937)**

Art. 121 – São inelegíveis os inalistáveis, salvo os oficiais em serviço ativo das forças armadas, os quais, embora inalistáveis, são elegíveis.

A Constituição de 1937 foi outorgada pelo Presidente da República, no denominado ‘Estado Novo’, que decretou intervenção nos Estados ‘cujos governadores não tiveram seus mandatos confirmados’ (art. 176, parágrafo único) e dissolveu a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais (art. 178).

**Constituição dos Estados Unidos do Brasil  
(18 de setembro de 1946)**

(...)

**Art. 140 – São ainda inelegíveis, nas mesmas condições do artigo anterior, o cônjuge e os parentes, consangüíneos ou afins, até o segundo grau:**

I – do Presidente e do Vice-Presidente da República ou do substituto que assumir a presidência:

- a) para Presidente e Vice-Presidente;
- b) para Governador;
- c) para Deputado ou Senador, salvo se já tiverem exercido o mandato ou forem eleitos simultaneamente com o Presidente e o Vice-Presidente da República;

II – do Governador ou interventor federal, nomeado de acordo com o art. 12, em cada Estado:

- a) para Governador;
- b) para Deputado ou Senador, salvo se já tiverem exercido o mandato ou forem eleitos simultaneamente com o Governador.

III – do Prefeito, para o mesmo cargo.

A Constituição de 1967 foi promulgada pelo Congresso Nacional, sob os rigores do Estado de Exceção implantado pelo ‘movimento revolucionário’ de 1964.

**Constituição da República Federativa do Brasil  
(24 de janeiro de 1967)**

(...)

**Art 147 – São ainda inelegíveis, nas mesmas condições do artigo anterior, o cônjuge e os parentes, consangüíneos ou afins, até o terceiro grau, ou por adoção,**

I – do Presidente e do Vice-Presidente da República, ou do substituto que tenha assumido a Presidência, para:

- a) Presidente e Vice-Presidente;
- b) Governador;
- c) Deputado ou Senador, salvo se já tiverem exercido o mandato eletivo pelo mesmo Estado;

II – do Governador ou Interventor Federal em cada Estado, para:

- a) Governador;
- b) Deputado ou Senador;

III – de Prefeito, para:

- a) Governador;
- b) Prefeito.

**Art. 148 – A lei complementar poderá estabelecer outros casos de inelegibilidade visando à preservação:**

I – do regime democrático;

II – da probidade administrativa;

III – da normalidade e legitimidade das eleições, contra o abuso do poder econômico e do exercício dos cargos ou funções públicas.

A **Emenda Constitucional nº 1/69**, foi promulgada pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, a intitulada Junta Militar, usando das atribuições conferidas pelo artigo 3º do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e

**Art. 151. Lei complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos dentro dos quais cessará esta, visando a preservar:**

I – o regime democrático;

II – a probidade administrativa;

III – a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego públicos da administração direta ou indireta, ou do poder econômico; e

IV – a moralidade para o exercício do mandato, levada em consideração a vida pregressa do candidato.

**Parágrafo único. Observar-se-ão as seguintes normas, desde já em vigor, na elaboração da lei complementar:**

[...]

**a inelegibilidade, no território de jurisdição do titular, do cônjuge e dos parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou de Território, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito; e**  
[...].

Observa-se que aí restaram fixados critérios para elaboração de lei complementar que viesse estatuir causas de inelegibilidades, visando à preservação dos princípios enumerados nos incisos I a IV. Eis os tópicos relativos à inelegibilidade por parentesco e por relação conjugal, firmados pela Lei Complementar que se seguiu:

**Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970**

**Art. 1º - São inelegíveis:**

[...]

**II – Para Presidente ou Vice-Presidente da República:**

a) o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, ou por adoção, do Presidente da República ou de quem o haja substituído nos 6(seis) meses anteriores ao pleito;

[...]

**III – para Governador e Vice-Governador:**

a) até 4 (quatro) meses depois de afastados definitivamente de suas funções;  
I – os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República especificados nas alíneas *a* e *b* do item II e, no tocante às demais alienas, se se tratar de repartição pública, associação ou empresa que opere no território do Estado;

[...]

**IV – para Prefeito e Vice-Prefeito:**

[...]

b) o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, ou por adoção, do Prefeito ou de Interventor, ou de quem, nos 6 (seis) meses anteriores ao pleito, os haja substituído;

[...]. (...)”<sup>51</sup>

Vale assentar que, em face de seu *status* constitucional, a inelegibilidade por projeção não pode ser tratada em norma infraconstitucional. Corroborando esse entendimento, o § 9º do art. 14 afirma que a Lei Complementar tratará de *outros* casos de inelegibilidade e prazos para cessação, ou seja, excluindo as hipóteses arroladas na própria Constituição.<sup>52</sup>

Quanto à abrangência, a inelegibilidade por parentesco e relação conjugal é relativa, uma vez que não alcança todos os cargos a que o parente do chefe do Poder Executivo pode aspirar, mas apenas aqueles adstritos à circunscrição – a Constituição fala em jurisdição – na qual o administrador exerce suas funções. Nesse sentido, é esclarecedora a lição de Távora Niess ao assentar que a inelegibilidade adstringe-se aos cargos eletivos para o território em que o chefe do Poder Executivo exerce sua autoridade, ou seja, à sua

<sup>51</sup> SILVA, M. G. dos S. Q. da. *Op. cit.*, pp. 42-48.

<sup>52</sup> Esse entendimento, embora seja o que melhor se coaduna com a classificação que distingue entre inelegibilidades constitucionais e infraconstitucionais, não é unânime, uma vez que parte de uma interpretação pontual e meramente literal do art. 14, § 9º da Constituição Federal de 1988. Por outro lado, a Lei Complementar nº 64/90, de fato, não aprofunda materialmente as inelegibilidades previstas no corpo constitucional – art. 14, §4º a §7º.

circunscrição, e não àqueles cargos que superem tais lindes territoriais; destarte, “(...) não pode alguém ser eleito vereador no município do qual seu pai é o prefeito, mas pode eleger-se deputado estadual, favorecendo-o os votos validamente obtidos nesse mesmo município.”<sup>53</sup>

No que toca à duração, ainda, é duradoura, porque o simples transcurso do tempo, por si só, não tem o condão de superá-la. Como resultado de uma situação jurídica – o estado de parentesco, que não pode ser rechaçado –, a inelegibilidade reflexa perdura incólume enquanto o detentor do cargo eletivo estiver em seu exercício.

Um elemento essencial e *sui generis* da inelegibilidade analisada é sua decorrência a partir de um estado, de uma situação jurídica, haja vista que não é efeito de uma sanção por ato ilícito praticado por aquele sobre quem ela recai, como geralmente ocorre nas demais inelegibilidades.

Para efeitos de aplicação do instituto, os limites do parentesco são aqueles existentes na legislação civil. Assim, “(...) na linha reta ascendente, até o segundo grau, encontram-se os pais e os avós das pessoas que exercem os cargos indicados no preceito constitucional; na linha descendente, os filhos e os netos; na linha colateral, os irmãos. (...) A afinidade é o vínculo que se estabelece, pelo casamento, entre um consorte e os parentes do outro.”<sup>54</sup> Nesse tema, pontua-se que o Tribunal Superior Eleitoral vem admitindo a possibilidade de inclusão, no conceito de relação conjugal, das uniões estáveis, inclusive as homoafetivas:

“CONSULTA. INELEGIBILIDADE. PARENTESCO. COMPANHEIRA. PREFEITO REELEITO. CANDIDATURA. TITULAR. PODER EXECUTIVO. MUNICÍPIO. ART. 14, §§ 5º e 7º DA CF/88. INCIDÊNCIA.

1. Se o titular do Poder Executivo Municipal já se encontra no exercício do segundo mandato, sua companheira é inelegível para o mesmo cargo no pleito subsequente.
2. Consulta respondida negativamente.”<sup>55</sup>

“REGISTRO DE CANDIDATO. CANDIDATA AO CARGO DE PREFEITO. RELAÇÃO ESTÁVEL HOMOSSEXUAL COM A PREFEITA REELEITA DO MUNICÍPIO. INELEGIBILIDADE. ART. 14, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Os sujeitos de uma relação estável homossexual, à semelhança do que ocorre com os de relação estável, de concubinato e de casamento, submetem-se à regra de inelegibilidade prevista no art. 14, § 7º, da Constituição Federal.

Recurso a que se dá provimento.”<sup>56</sup>

<sup>53</sup> NIESS, P. H. T. *Op. cit.*, pp. 113-114.

<sup>54</sup> NIESS, P. H. T. *Op. cit.*, p. 114.

<sup>55</sup> BRASIL. Poder Judiciário, Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 121.182**, Acórdão de 30/08/2011. Relator Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira. Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 188, Página 26, Data 23/9/2011.

Interessante ainda ponderar que a Emenda Constitucional nº 16/1997, a qual inaugurou a reeleição para os cargos eletivos no Brasil, com fundamento no princípio da continuidade, alterando a redação do § 5º do art. 14, não modificou o texto do § 7º. Resulta desse cenário, interpretando-se as normas de acordo com sua finalidade, que é inelegível o parente, até o segundo grau, do chefe do Poder Executivo, para o mesmo cargo, após o exercício do segundo mandato. Caso a interpretação se desse em sentido oposto, possibilitar-se-ia a alternância no poder, indefinidamente, dos membros de uma mesma família, em afronta aos valores resguardados pela Constituição. A título de exemplo: o pai exerce o primeiro mandato no cargo de Prefeito Municipal; nas eleições seguintes, o filho (ou qualquer outro parente até o segundo grau) pode legitimamente candidatar-se à sucessão do pai, mas estará limitado ao exercício desse mandato como se o segundo fosse, ou seja, não terá direito de concorrer à reeleição; o inverso disso importaria na possibilidade de perpetuação de uma mesma família no poder. Pela interpretação que melhor extrai e concretiza os princípios basilares dessas normas, a renúncia do administrador não tem como efeito a elegibilidade de seu cônjuge ou parente até o segundo grau para o mesmo cargo – Súmula nº 6 do Tribunal Superior Eleitoral.<sup>57</sup>

Acerca da matéria da inelegibilidade reflexa, especialmente no que se refere ao conceito e ao intento do instituto, notadamente de combate ao patrimonialismo, Uadi Lammêgo Bulos nos traz as seguintes elucidaciones:

*“Inelegibilidade relativa reflexa ou reflexiva é aquela em que o impedimento para concorrer às eleições recai sobre determinadas pessoas por motivo de casamento, parentesco ou afinidade.*

(...)

Na realidade, o art. 14, § 7º, consagrou outra hipótese de *inelegibilidade funcional*, já existente na ordem constitucional passada. Seu escopo é evitar o nepotismo e a perpetuação do poder hereditário.

Casuística do STF:

O porquê das inelegibilidades reflexivas – ‘As inspirações de irrelegibilidade dos titulares serviram de explicação legitimadora da inelegibilidade de seus familiares próximos, de modo a obviar que, por meio da eleição deles, se pudesse conduzir ao continuísmo familiar. Com essa tradição uniforme do constitucionalismo republicano, rompeu, entretanto, a EC n. 16/97, que, com a norma permissiva do § 5º do art. 14 da CF, explicitou a viabilidade de uma reeleição imediata para os Chefes do Executivo. Subsistiu, no entanto, a letra do § 7º, atinente a inelegibilidade dos cônjuges e parentes, consanguíneos ou afins, dos titulares tornados reelegíveis, que, interpretado no absolutismo de sua literalidade, conduz a disparidade ilógica de

<sup>56</sup> BRASIL. Poder Judiciário, Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 24.564**, Acórdão nº 24.564 de 01/10/2004. Relator Min. Gilmar Ferreira Mendes, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 17, Tomo 1, Página 234, Data 01/10/2004.

<sup>57</sup> NIESS, P. H. T. *Op. cit.*, pp. 136-137.

tratamento e gera perplexidades invencíveis. Mas, é lugar comum que o ordenamento jurídico e a Constituição, sobretudo, não são aglomerados caóticos de normas; presumem-se um conjunto harmônico de regras e de princípios: por isso, é impossível negar o impacto da Emenda Constitucional n. 16 sobre o § 7º do art. 14 da Constituição, sob pena de consagrar-se o paradoxo de impor-se ao cônjuge ou parente do causante da inelegibilidade o que a este não se negou: permanecer todo o tempo do mandato, se candidato à reeleição, ou afastar-se seus meses, para concorrer a qualquer outro mandato eletivo. Nesse sentido, a evolução da jurisprudência do TSE, que o STF endossa, abandonando o seu entendimento anterior' (STF, RE 344.882, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 6-88-2004).

Exegese construtiva da *inelegibilidade reflexiva* – ‘O regime jurídico das inelegibilidades comporta interpretação construtiva dos preceitos que lhe compõem a estrutura normativa. Disso resulta a plena validade da exegese que, norteadada por parâmetros axiológicos consagrados pela própria Constituição, visa a impedir que se formem grupos hegemônicos nas instâncias políticas locais. O primado da idéia republicana – cujo fundamento ético-político repousa no exercício do regime democrático e no postulado da igualdade – rejeita qualquer prática que possa monopolizar o acesso aos mandatos eletivos e patrimonializar o poder governamental, comprometendo, desse modo, a legitimidade do processo eleitoral’ (STF, 1ª T., RE 158.314-2/PR, Rel. Min. Celso de Mello, DJ, 1, de 12-2-1993).<sup>58</sup>

Bulos, estabelecendo como fim da inelegibilidade reflexa a vedação da perpetuação do poder hereditário, conforme, aliás, o faz a maior parte da doutrina especializada e da jurisprudência brasileira, traz à tona a aparente contradição, de que trataremos a seguir, situada especificamente no eixo fundamental do instituto: se se presta a combater o nepotismo, a dinastia, o continuísmo familiar, o patrimonialismo e o monopólio do Poder, por que a inelegibilidade reflexa se limita aos cargos eletivos do Poder Executivo e não se aplica aos mandatos eletivos do Poder Legislativo?

### 3.4. Hermenêutica da inelegibilidade reflexa e o princípio republicano.

A hermenêutica é uma arte e uma filosofia que vem ocupando papel central no discurso jurídico contemporâneo. A palavra origina-se do verbo grego *ἑρμηνεύω* (hermeneuō), e significa enunciar, traduzir, provavelmente referindo-se ao deus Hermes, responsável por veicular aos humanos as mensagens das demais divindades<sup>59</sup>.

Richard E. Palmer, na obra *Hermenêutica*, traz à baila o debate moderno, firmado entre Betti e Gadamer, sobre uma concepção global da hermenêutica. Betti, na tradição de Dilthey, pretende uma teoria geral da interpretação da experiência humana, defendendo de forma veemente a autonomia do objeto da interpretação e concluindo pela possibilidade de uma objetividade ou imparcialidade histórica na elaboração de interpretações válidas.

<sup>58</sup> BULOS, U. L. *Op. cit.*, p. 864.

<sup>59</sup> PALMER, R. E. *Hermenêutica*. Tradução de Maria Luisa Ribeiro Ferreira. Lisboa: Edições 70, 1986, p. 23.

Gadamer, na corrente de Heidegger, dirige seu discurso às questões propriamente filosóficas de uma investigação radical do que seria a interpretação em si mesma; defende de modo igualmente convincente que a compreensão é um ato histórico e que é ingênuo falar-se de uma interpretação objetiva e universalmente válida, de uma compreensão cujo ponto de partida é exterior à própria história. A ontologia gadameriana, portanto, põe em xeque a possibilidade de um conhecimento histórico objetivo. “(...) Do ponto de vista de Betti, Heidegger e Gadamer são os críticos destrutivos da objectividade, que pretendem mergulhar a hermenêutica num pântano de relatividade sem quaisquer regras.”<sup>60</sup>

A abordagem nesta monografia, especialmente nas considerações seguintes, orienta-se pela corrente de Gadamer, porquanto sua natureza crítica e o âmbito de sua discussão (a Jurisprudência) presumem a existência de mais de uma verdade ou interpretação possível e igualmente válida feita a partir da leitura da inelegibilidade reflexa enquanto instituto jurídico, isto é, pelos seus princípios, fundamentos e finalidades, e não da forma como está positivada. Gadamer, deixando sublinhado que a compreensão interpretativa é não apenas um ato de reprodução, mas também de produção<sup>61</sup>, confere ao texto a característica de autonomia, de separação entre obra e autor, ensejando a quebra do paradigma da busca pela vontade do legislador.

Gustav Radbruch, nesse ponto específico sobre o tema da interpretação jurídica, defende que a aplicação da norma deve-se guiar por seu sentido objetivo<sup>62</sup>. Assim, não se pode dar à Lei o sentido idealizado por seus autores diretos porque, primeiramente, ela é obra de um conjunto de vozes muitas vezes divergentes, é fruto do embate de forças sociais em um Estado Democrático, forças essas personificadas por representantes dos diversos interesses da sociedade; em segundo, mesmo que fosse uma só a opinião entre tais representantes, ainda assim não se poderia tomá-la como fim da norma. “(...) A vontade do legislador não é a vontade coletiva dos participantes do processo legislativo, mas, ao contrário, a vontade do Estado. O Estado, todavia, não se pronuncia pelas manifestações pessoais dos participantes na produção da lei, mas tão-somente pela própria lei. (...)”<sup>63</sup> Por isso, não é absurdo firmar-se como sentido objetivo da norma uma direção jamais concebida conscientemente por seus

---

<sup>60</sup> PALMER, R. E. *Op. cit.*, pp. 55-56.

<sup>61</sup> FERNÁNDEZ-LARGO, A. O. **Hermenéutica Jurídica em torno a la hermenéutica de Hans-Georg Gadamer**. Valladolid: Secretariado de Publicaciones, Universidad, D.L., 1992, p. 87.

<sup>62</sup> Sem, contudo, abandonar a expressão “vontade do legislador”, apenas imprimindo-lhe outra acepção.

<sup>63</sup> RADBRUCH, G. **Filosofia do Direito**. Tradução de Marlene Holzhausen; revisão técnica de Sérgio Sérvulo da Cunha. São Paulo: Martins Fontes, 2004, pp. 163.



autores. A Lei precisa ser mais inteligente do que o legislador, de forma a não apresentar lacunas e a aplicar-se não apenas ao presente, mas ao futuro, em casos inovadores, inicialmente não imaginados pelos legisladores e com os quais os aplicadores invariavelmente deparar-se-ão<sup>64</sup>. Radbruch infere da discussão, ainda, o seguinte exercício retórico: “(...) Uma semelhante arte lógica da demonstração e réplica não questiona diante da lei: o que pensou o legislador em relação a isso?, mas: o que se pode extrair do teor da lei para esta questão? Ela não investiga o sentido realmente pensado pelo legislador, mas um pretendido, um sentido, deduzido da lei, embora nela não se tenha impresso.”<sup>65</sup>

Marca presença também a crença no elemento da autonomia do objeto de estudo, conforme preconizam Betti e Dilthey. Nesse diapasão, é relevante a contribuição de Peter Häberle, que, com a tese da sociedade aberta de intérpretes, permite a concretização da máxima democratização na hermenêutica constitucional. A ninguém, em nosso sistema jurisdicional, é dado o monopólio da interpretação do texto constitucional, nem mesmo aos Juízes, aplicadores por excelência do ordenamento e do Direito. Todos os cidadãos que vivem sob a égide de uma carta magna são os seus legítimos intérpretes, mais ou menos críticos, independente de sua origem ou profissão e de suas crenças. Tal é a mensagem que Häberle procurou transmitir com a teoria da sociedade dos intérpretes da constituição, sugerindo que se abra o rol fixado como *numerus clausus* de intérpretes para democratizar a exegese constitucional – sem importar em relativismo hermenêutico na aplicação das normas constitucionais, uma vez que a última palavra ainda cabe, evidentemente, ao Estado-Juiz. Daí se conclui pela oportunidade de o Poder Judiciário abrir o espaço da discussão de casos de relevância pública (repercussão geral) à participação de pessoas interessadas, seja por audiências públicas, seja pela figura dos *amici curiae*.<sup>66</sup>

### **3.4.1. Interpretação à luz do princípio da paridade de armas na campanha eleitoral (vedação ao uso da máquina pública).**

Hodiernamente, os autores eleitoralistas nacionais vislumbram como fundamento maior da inelegibilidade reflexa o princípio da vedação do uso da máquina pública, dando oportunidades iguais de concorrência aos aspirantes ao cargo eletivo. Essa é a tradição

---

<sup>64</sup> RADBRUCH, G. *Op. cit.*, pp. 164.

<sup>65</sup> RADBRUCH, G. *Op. cit.*, pp. 168-169.

<sup>66</sup> BULOS, U. L. *Op. cit.*, p. 438.

doutrinária brasileira sedimentada por Fávila Ribeiro, para quem o disciplinamento das inelegibilidades se rege, dentre outros, pelo princípio da restrição à elegibilidade dos parentes até o segundo grau dos titulares de mandatos executivos, como consectário da antiga vedação à reelegibilidade, “(...) pois ele apareceria com mais veemência na mobilização dos instrumentos de influência oficial para colocar em cena um preposto doméstico, ou seja, engaste nepotista.”<sup>67</sup> Ribeiro afirma que, assim como se obsta a perpetuação no poder pela própria pessoa do administrador, a norma visa fundamentalmente a vedar a utilização da máquina pública por aquele que a detém no intuito de beneficiar a candidatura de um familiar ao pleito eleitoral, ferindo princípios como o da paridade de armas nas campanhas eleitorais e da isonomia.

Por tal perspectiva, pode-se compreender essa espécie de inelegibilidade como fundada numa presunção absoluta de uso da máquina pública em favor dos familiares do ocupante do cargo eletivo em suas respectivas campanhas. Também o seria o uso em favor do próprio governante, não fosse a possibilidade de reeleição, hoje uma realidade; isto é, atualmente, a possibilidade de uso da máquina administrativa em favor da campanha pela reeleição não afasta sequer a necessidade de desincompatibilização do chefe do cargo eletivo, logo essa presunção, nesse caso, é relativizada em prol do princípio da continuidade administrativa.

Nada obstante, tal modelo de observação oculta o fundamento republicano do instituto, tomado como secundário em sua positivação constitucional. Em outras palavras, o preceito maior – a República –, tomando as vestes da inelegibilidade reflexa, acaba filtrado pelo preceito menor – a vedação do uso da máquina administrativa –, assemelhando-se a uma cama de Procusto. Ora, levando-se em consideração que o escopo da regra é interditar o nepotismo político, não se há que limitar seu alcance por um critério financeiro, qual seja, o de estar ou não o ocupante do cargo eletivo na direção administrativa, a ponto de conseguir, ou não, direcionar recursos às campanhas de terceiros; trata-se de uma restrição quase aleatória, porém incorporada à inelegibilidade reflexa de forma visceral e certamente deliberada com vistas a cegar aos jurisdicionados a possibilidade de aplicá-la a todas as categorias de cargos ou mandatos eletivos.

---

<sup>67</sup> RIBEIRO, F. *Op. cit.*, pp. 245-246.

Em outras palavras: pode-se trazer à discussão, neste momento, e é natural que isso se faça numa investigação pautada no estudo dos diversos pontos de vista, a dúvida quanto à capacidade de intervenção de um simples legislador na definição do pleito eleitoral, uma vez que careceriam ao detentor do mandato legislativo as faculdades de direcionamento de recursos, como a ordenação de gastos, à campanha eleitoral do apadrinhado, o que, por outro lado, é viável ao ocupante do cargo de gestão administrativa, fato esse que justifica a inelegibilidade reflexa nos moldes atuais. Ocorre que esse raciocínio ainda é decorrência da firmiação dessa inelegibilidade especial sobre o preceito da vedação do desvio no uso da máquina administrativa; por sua base estreita, acaba-se limitando a altura do edifício como um todo. Se, ao revés, quebra-se essa perspectiva e substitui-se o fundamento teórico pelo freio às investidas patrimonialistas, observa-se que a projeção da inelegibilidade aos parentes do ocupante de qualquer cargo eletivo é útil à preservação do interesse público, de maiorias e minorias, e, ao cabo, ao princípio republicano.

### **3.4.2. Interpretação à luz do princípio republicano.**

A gênese da discussão carreada no bojo dessas páginas converge a algumas conclusões, dentre elas a que nos interessa no momento, de que o patrimonialismo, manifestação do patriarcalismo, existe na política brasileira, está difundido em todas as esferas do Poder e pode ser combatido, no âmbito eleitoral, pelo instrumento da inelegibilidade reflexa, ao se considerar verdadeiro o fato de que a afetação de todo um grupo familiar ao poder público consiste em golpe à democracia, ao pluralismo político e, especialmente, à República.

A inelegibilidade incidente sobre os parentes do detentor de poder não é uma sanção, mas antes uma forma de evitar a perpetuação dos interesses familiares na política; em uma só palavra, o nepotismo político. O pressuposto aqui não é o de que o envolvimento de um grupo doméstico nos assuntos de interesse da sociedade seja, em si, algo maligno, e sim a dedução lógica de que, sendo limitado o número de mandatos políticos disponíveis – aliado ao fato de que “o poder corrompe”<sup>68</sup> –, aquele que possua amparo na influência política de seu sobrenome destacar-se-á, muitas vezes sem méritos, perante os concorrentes;

---

<sup>68</sup> Frase atribuída ao historiador e político Sir John Dalberg-Acton, em carta ao Bispo Mandell Creighton, datada de 5 de abril de 1887, e que apenas atesta um conhecimento que é universal. Fonte: DALBERG, J. E. E. (Lord Acton). **Historical Essays and Studies**. Edição de John Neville Figgis e Reginald Vere Laurence. Londres: Macmillan, 1907. Disponível em: <<http://oll.libertyfund.org/title/2201/203934>>. Acesso em 14 de junho de 2012.

consectariamente, é legítimo presumir-se que a *máquina política* restará patrimonializada, integralizada ao círculo familiar e disposta segundo seu arbítrio, ao arripio do princípio republicano.

Eros Grau, proferindo voto na qualidade de Ministro do Supremo Tribunal Federal e em relatoria do Recurso Extraordinário nº 543.177-7/AM, bem expôs tal ideal ao asseverar que o regime jurídico das inelegibilidades merece uma interpretação construtiva de seus preceitos, concluindo pela plena validade da exegese que visa a impedir a formação de grupos hegemônicos nas instâncias políticas locais. O primado da ideia republicana, desenvolvida sobre o binômio democracia e igualdade, rechaça as práticas tendentes a monopolizar o acesso aos mandatos eletivos e patrimonializar o poder governamental.<sup>69</sup> A que essa hermenêutica tenha validade, contudo, é imprescindível romper com a ideia de que a inelegibilidade reflexa pressupõe a incapacidade do legislador em interferir no resultado dos pleitos eleitorais por não poder direcionar recursos públicos às campanhas alheias ou à própria.

A título de exemplo, incorporaremos ao presente trabalho a análise feita por Francisco Fransualdo de Azevedo em sua Tese de Doutorado intitulada *Entre a cultura e a política: uma geografia dos “currais” no sertão do Seridó Potiguar*. Apesar da limitação geográfica dessa investigação, o autor faz ponderações aplicáveis a todas as regiões brasileiras acerca da organização política e da distribuição dos cargos e mandatos eletivos em obediência às oligarquias familiares tradicionais – parte do fenômeno chamado por Faoro de coronelismo. Segundo Azevedo, cada região brasileira “(...) apresenta um ou mais grupos de famílias que dominam e exercem o poder numa relação de auto-favorecimento, em detrimento da subordinação e sujeição da maioria populacional, cada uma nas suas especificidades.”<sup>70</sup> Essas famílias ramificam sua influência de acordo com uma disseminação organizada pelos cargos de poder que não se restringe ao Executivo, o que obviamente importaria em concorrência desnecessária, tendo em vista a maior quantidade de assentos na Casa Legislativa. “(...) Os membros das oligarquias são, geralmente, agentes de poder, influentes representantes do

---

<sup>69</sup> BRASIL. Poder Judiciário, Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 543.117-7/AM**. Relator Min. Eros Grau, Segunda Turma, julgado em 24/06/2008. Publicação no RTJ Volume 206-02, p. 899, Data 22/08/2008.

<sup>70</sup> AZEVEDO, F. F. **Entre a cultura e a política uma geografia dos “currais” no sertão do Seridó Potiguar**. Tese de doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia. Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vera Lúcia Salazar Pessoa. Uberlândia/MG, 2007, p. 138.

poder central ou estadual. Podem ser, muitas vezes, o prefeito, o vereador ou até mesmo o deputado e/ou governador, agentes dessa natureza. (...)”<sup>71</sup>

Sublinhe-se novamente que não se deve subestimar a capacidade de influência política – e, conseqüentemente, de atuação como fator decisivo no resultado das eleições – por parte dos legisladores, cotejando-a com a dos administradores, em suas respectivas instâncias, para fins de interpretação da axiologia subjacente à inelegibilidade reflexa levando em conta tão-somente a posse dos poderes de controlar, organizar e ordenar gastos. Com efeito, o que se deve combater é a manipulação política, a constituição de oligarquias – que são, essas sim, um mal *per se* –, não apenas o direcionamento irregular de verbas, e “(...) é através dos vereadores que os instrumentos de controle e manipulação política atingem mais diretamente a população, constituindo micropoderes, pois são eles, os vereadores, que estão mais próximos do povo, vivendo o dia-a-dia, convivendo, às vezes, no mesmo bairro, na mesma rua ou na mesma comunidade.”<sup>72</sup>

Assim, das eleições gerais de 1998 no Estado do Rio Grande do Norte resultou a seguinte configuração na distribuição dos cargos eletivos:

“(...) as duas principais oligarquias favoreceram a reeleição, em primeiro turno, do candidato/Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Reeleição em primeiro turno do candidato/governador (...) Garibaldi Alves Filho; um único senador eleito, pelo PMDB, portanto, aliado político do governador.

Dos oito deputados federais eleitos, cinco pertenciam à coligação PMDB (oligarquia Alves) e três à coligação do PFL (oligarquia Maia); dos 24 deputados estaduais eleitos, doze pertenciam à coligação do governador eleito, oito à coligação do PFL, dois ao PSB, um ao PT e um ao PDT. Portanto, efetivamente, as representações político-familiares conferem: à família Alves, os mandatos de governador (Garibaldi Alves Filho); de dois deputados federais (Henrique Eduardo Alves e Ana Catarina Alves) e de um deputado estadual (Carlos Eduardo Alves); em 2000 foi eleito Agnelo Alves como prefeito de Parnamirim, importante município da área metropolitana de Natal.

A família Maia continuou com: um senador (José Agripino Maia), que havia se candidatado ao Governo do Estado nesse mesmo ano, mas, como não foi eleito, e por ser senador há quatro anos, voltou ao congresso para concluir o mandato; um deputado federal (Lavoisier Maia), uma deputada estadual (Márcia Maia); além da prefeita de Natal (Wilma de Faria), ex-esposa do ex-governador, então deputado federal Lavoisier Maia e mãe da deputada estadual Márcia Maia.

No estado, ainda temos representações políticas de outros grupos familiares, como o grupo da família Rosado, historicamente forte no município de Mossoró e na região Oeste do estado, e o grupo da família Costa, com maior força política principalmente na região do Seridó. Esse primeiro grupo passou a ser representado por dois deputados federais (Carlos Alberto de Souza Rosado – coligação do PFL e Laire Rosado Filho – coligação do PMDB); três deputados estaduais (Carlos Frederico Rosado, Sandra Rosado, ambos da coligação do PMDB e Ruth Ciarlini, da coligação do PFL); além da prefeita de Mossoró Rosalba Ciarlini Rosado, eleita em 1996 e reeleita em 2000 pelo PFL. A família Costa passou a dispor de um deputado estadual (Vidalvo Costa, eleito pelo PL e coligado ao PFL); em 1998 Vivaldo

<sup>71</sup> AZEVEDO, F. F. *Op. cit.*, pp. 140.

<sup>72</sup> AZEVEDO, F. F. *Op. cit.*, pp. 338.

Costa, irmão de Vidalvo Costa, renunciou ao mandato de prefeito de Caicó, para candidatar-se a deputado federal, conseguindo eleger-se apenas como suplente; João Bosco Costa (irmão de Vivaldo e Vidalvo) permaneceu como prefeito de São José do Seridó no exercício do quinto mandato.

Durante a pesquisa de campo, constatamos diversas situações em que os entrevistados declararam votar principalmente em troca de favores prestados. Por exemplo, um eleitor, beneficiário do Programa do Leite, referiu-se ao ex-governador como denominações de paternidade, do tipo: *'papai Garibaldi foi que começou a distribuir o leite pra nós e até hoje não faltou, por isso eu voto nele'* (Beneficiário do Programa do leite, 2005). Isso é prova da personificação do que é público e do excesso de paternalismo político dos representantes do Estado brasileiro, o que é mais forte no universo de população do semi-árido nordestino.

A força política do grupo ao qual pertence o referido agente está consolidada no sistema político estadual há mais de meio século, começando com o antigo MDB através da figura de Aluizio Alves, com contigüidade, através de sua parentela e coligados até a atualidade através do PMDB. (...)

Cargos como de prefeito, governador(a), senador da República, deputado estadual e federal, entre outros, são exercidos, em boa parte, por membros desses dois grupos político-familiares, e por seus coligados partidários; tudo isso, resultado de campanhas eleitorais desenvolvidas e da manipulação sociopolítica estabelecida há décadas.”<sup>73</sup>

Perceba-se a infiltração de vários membros de poucas famílias em todos os planos e em todos os graus, sobretudo do Poder Legislativo; como negar que essas pessoas não buscarão meios de imortalizar seus sobrenomes políticos, sendo que isso é o que vem acontecendo e sempre aconteceu? É exatamente dessa manipulação em prol da família, ranço de uma arcaica era de dinastias, que devemos desvencilhar o sistema eleitoral brasileiro. A política não pode ser um negócio familiar lucrativo, uma opção profissional em que, mesmo dissipados em diferentes níveis da Federação ou em Poderes diferentes, os membros do círculo doméstico lutem por constituir, manter e fortalecer zonas de influência, verdadeiros currais eleitorais, abandonando o interesse público consubstanciado nos votos que os elegeram, ou, antes, submetendo-o ao interesse particular. Cita-se o exemplo potiguar, no caso, como exemplificativo, mas é sabido que ainda hoje esse fenômeno se repete, em maior ou menor grau, nos âmbitos municipal, estadual e federal, desde as capitais aos mais longínquos rincões, e continuará a perpetuar-se enquanto não seja freado.

Em conclusão, por toda a exposição acima travada, compreendo como explícita ao necessário a fundamentação teórico-científica segundo a qual existe a possibilidade jurídico-constitucional a que a inelegibilidade reflexa abranja o cônjuge e os parentes, consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, de senadores e deputados federais, estaduais e distritais, bem como de vereadores.

---

<sup>73</sup> AZEVEDO, F. F. *Op. cit.*, pp. 340-342.

Não se quer dizer que a aqui proposta interpretação construtiva dada ao instituto da inelegibilidade por projeção possa ser aplicada imediatamente, por criação jurisprudencial; com efeito, o óbice na redação do art. 14, § 7º é intransponível não apenas porque onde a lei distingue, não deve o intérprete uniformizá-la<sup>74</sup>, mas, mais que isso, pela sensibilidade da matéria concernente ao cerceamento do direito de cidadania nele gravado, a qual atrai o princípio da reserva legal e a interpretação restritiva. A hermenêutica alvitrada necessariamente há de ser implementada por Emenda Constitucional.

---

<sup>74</sup> Raciocínio *a contrario sensu* do princípio de que “onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete fazê-lo” (*Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*).

#### 4. O discurso do Supremo Tribunal Federal na apreciação da constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010 – Lei da Ficha Limpa.

Atualmente, existe um movimento na sociedade brasileira no sentido de limpeza, de saneamento da política em todas as suas instâncias. Trata-se de ação edificante e salutar, verdadeiro exercício da cidadania, talvez até tardio; contudo, eventualmente encontram-se manifestações que, no afã de alcançar referido objetivo, esbarram em inconstitucionalidades ou em retrocessos quanto aos direitos humanos e políticos.

Atentos a esses acontecimentos, os membros do Supremo Tribunal Federal, no julgamento de Recurso Extraordinário interposto por Joaquim Domingos Roriz em face da negativa de registro de candidatura, registro esse impugnado pela incidência no art. 1º, I, *k* da Lei Complementar nº 64/1990 (acrescentado pela Lei Complementar nº 135/2010), experimentaram vasta e rica discussão. Embora ao cabo a questão não tenha tratado do mérito da Lei da Ficha Limpa, apenas de seu alcance temporal, mais especificamente de sua aplicabilidade nas eleições de 2010, muitos dos ministros não se contentaram a votar sem exporem interessantes opiniões sobre a valoração moral do núcleo da Lei e sobre o fato de ser resultante de iniciativa popular.

Em sua manifestação, o Ministro Gilmar Mendes deixou registrado que:

“Já se falou muito, aqui e fora, por exemplo, que o fato de ser uma lei de iniciativa popular daria uma grande legitimidade, uma legitimidade diferenciada a essa norma. Não penso assim (...). Lei está submetida às regras constitucionais. Devemos estar muito atentos a este tipo de fenômeno.”<sup>75</sup>

“E não se utilize também o argumento (...) de que a lei tem fundamentos éticos evidentes. Porque amanhã essas bases morais poderão camuflar perigosos interesses políticos.”<sup>76</sup>

“O argumento de que a lei é de iniciativa popular, por isso, não tem aqui peso suficiente para minimizar ou restringir o papel contramajoritário da jurisdição constitucional.

A jurisdição constitucional se afirma é nesse momento. É por isso que se dá garantia para o juiz, porque ele não precisa buscar aplauso fácil das ruas. (...)

(...)

É compreensível a ação das várias associações e das várias organizações sociais, tendo em vista a repercussão que esse tema tem na opinião pública. Sabemos que, para temas complexos em geral, há sempre uma solução simples e em geral errada. **E para esse caso a população passa a acreditar que a solução para a improbidade administrativa, para as mazelas da vida política é a Lei do Ficha Limpa.** A partir daí há, na verdade, a tentativa de aprisionar, o que nos dificulta enormemente a missão nesta Corte, como em outros casos, porque acabamos tendo de nos pronunciar de forma contramajoritária, claro, tendo em vista

<sup>75</sup> BRASIL. Recurso Extraordinário nº 630.147/DF (*op. cit.*), p. 153.

<sup>76</sup> BRASIL. Recurso Extraordinário nº 630.147/DF (*op. cit.*), p. 205.



a opinião pública, segundo as pesquisas manifestadas de opinião. **Mas esta é a missão desta Corte: aplicar a Constituição, ainda que contra a opinião majoritária. Esse é o ethos de uma Corte Constitucional. É fundamental que tenhamos essa visão.**<sup>77</sup>

A questão do substrato democrático, no sentido de legitimidade material e do apoio popular experimentado pela Lei da Ficha Limpa, como se observa, foi bastante ventilada, se não explicitamente, de forma subentendida no decorrer dos debates. É verdadeiro que a democracia não visa apenas a privilegiar os interesses das maiorias, mas, sobretudo, porquanto atributo essencial, a tutelar os das minorias – esse é o mote democrático à luz do pluralismo político. Há que se compreender, nessa caminhada, que a projeção de inelegibilidade aos parentes dos titulares de mandatos legislativos não viola o princípio democrático; ao revés, ela lhe fortifica, pois assegura a maior garantia de participação dos interesses das minorias no parlamento, na medida em que fecha as portas das assembleias aos cartéis familiares.

É aceitável um prognóstico, porém não muito acurado porque nunca fora objeto de pesquisa popular, de que, no atual contexto brasileiro, a ideia de cessação da possibilidade de multiplicação de pessoas de uma mesma família no âmbito político seja acolhida positivamente pela opinião pública<sup>78</sup>. Ironicamente, como se tratará adiante, há um óbice indelével à mobilização popular para, no exercício direto do poder, alterar a roupagem da inelegibilidade por parentesco, como o fez para a Lei das Inelegibilidades.

Ressalte-se que a proposta aqui apresentada de ampliação subjetiva da inelegibilidade reflexa enquanto instituto não merece ser taxada como retrógrada, nem politicamente endereçada, muito menos fruto de casuísmo, por não constituir devaneio pretensioso ou violador dos direitos políticos, à vista de sua legitimidade teórica fundamentada na valorização do princípio republicano. Acreditamos sejam muitas, além das supracitadas, as críticas a essa sugestão, mas isso é resultado natural do processo de transformação social em um Estado Democrático de Direito: não há mudanças sem luta tanto pela parte que pleiteia por elas, quanto pela que delas discorda. Consciente de todas as forças argumentativas que pesam para ambos os lados, mesmo a cúpula do Poder Judiciário, no

---

<sup>77</sup> BRASIL. **Recurso Extraordinário nº 630.147/DF** (*op. cit.*), pp. 209-210.

<sup>78</sup> Aproveitamos a vênua para esclarecer que não se quer aqui buscar o apoio nessa opinião pública. O que se observa é que o cidadão brasileiro, hoje, se tem afeiçoado por inclinações conservadoras, às vezes radicalmente conservadoras, por influência, sobretudo, da mídia; contudo, esse não é o posicionamento da tese aqui tratada quanto à inelegibilidade reflexa, que, na realidade, é neutra nesse aspecto, como toda norma deve ser (imparcial, genérica e abstrata).

exercício de sua função contramajoritária, haveria de reconhecer a constitucionalidade dessa medida.

## **Considerações Finais**

Dadas as balizas adotadas nesta monografia, espero que as soluções propugnadas não ultrapassem os limites recomendados pelos marcos teóricos que a inspiraram: Sérgio Buarque de Holanda e, em geral, todo o corpo brasileiro de juristas dedicados ao estudo e ao aperfeiçoamento do direito eleitoral.

É certo que o fato de não constituir efeito de uma sanção atrai à inelegibilidade reflexiva uma cautela ainda maior em sua análise, em comparação às hipóteses de inelegibilidades cominadas; e essa certeza, assim acredito, é observada e respeitada na ampliação do rol subjetivo do instituto em tela – trata-se de medida que interessa a todos, maiorias e minorias, inclusive ao Estado.

A Constituição Federal de 1988 não prevê a possibilidade de iniciativa popular para apresentação de Proposta de Emenda Constitucional, como o faz para as Leis – art. 61, § 2º –, o que constitui empecilho intransponível à reforma do art. 14, § 7º da Lei Maior por esse meio. Não obstante, a concretização das medidas aqui teorizadas é viável pela iniciativa dos legitimados – art. 60, I, II e III –, o que pragmaticamente é difícil de conceber; porém, os óbices à evolução das instituições políticas não servem de justificativa a impedir as pressões por parte da sociedade civil nesse sentido, caso contrário estar-se-ia legitimando a vitória do continuísmo sobre o progresso.

Há questionamentos incidentes sobre nova hermenêutica dada à inelegibilidade reflexa, conforme apresentado, a primeira delas quanto ao seu alcance territorial. Como as organizações familiares não seguem as limitações administrativas, nada impediria que, por exemplo, o irmão de um Vereador intentasse candidatura à Câmara de Vereadores do Município vizinho; ou o filho de um Deputado Estadual pretendesse o cargo de Governador de outro Estado. Pela proposta resultante da nova acepção aqui sugerida, essa inelegibilidade acompanha o centro do círculo familiar, qual seja, o ocupante do cargo ou detentor do mandato eletivo; dessa sorte, não se haveria de tolher seu alcance à circunscrição sobre a qual o político exerce suas funções, conseqüentemente abarcando todo o território nacional. Tal característica pode parecer exagerada se observada pela simples capacidade de interferência no pleito eleitoral, ou seja, fora do contexto sustentado nessa investigação, mas, além de decorrência do princípio republicano, ela é a barreira por excelência do continuísmo familiar forçado que, hoje e sempre, se tem observado em nossa política.

No referente à ressalva da última parte do § 7º do art. 14 – *verbis*: “salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição” –, não se lhe sobrejará sentido pelas mesmas razões acima ofertadas, ou seja, porque insólita a permanência de dois representantes da mesma família no poder.

Quanto ao grau de parentesco, creio ser o segundo grau o mais adequado e o que melhor se harmoniza com o Estado Democrático de Direito. Com efeito, observa-se que as Constituições consideradas autoritárias, especialmente as de 1934 e 1967, instituíram a inelegibilidade por parentesco até o terceiro grau; por outro lado, nas Constituições tidas por democráticas, notadamente as de 1946 e 1988, mais preocupadas em sobrelevar os direitos individuais e políticos, estabeleceu-se o segundo grau como patamar.

Em assim sendo, com o pálio de todas as considerações deduzidas e ao cabo das indagações críticas, tenho fé de que o art. 14, § 7º da Constituição Federal de 1988 mereceria a seguinte redação: são inelegíveis o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do titular de cargo ou mandato eletivo, ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito.

Essa medida representa o brado arrojado pela firmação de um dos tantos marcos necessários, ainda hoje, para a superação dos grilhões autoritários que prendem a sociedade brasileira ao sistema de oligarquias políticas familiares. Contar-se-ia com ela, enfim, um passo positivo em favor da substituição de um sistema político baseado no personalismo e no patrimonialismo por uma democracia em sentido material, sedimentada nos valores da República, da democracia, da cidadania, do pluralismo político e da igualdade entre os candidatos.

## Referências

AZEVEDO, Francisco Fransualdo de. **Entre a cultura e a política: uma geografia dos “currais” no sertão do Seridó Potiguar**. Tese de doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia. Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vera Lúcia Salazar Pessôa. Uberlândia/MG, 2007.

BARBOSA, Aylton. **Noções de Direito Constitucional**. 4ª Edição. Brasília: Editora Vestcon, 2007.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª Edição Revista e Atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, Senado Federal, 1988.

BRASIL. Poder Judiciário, Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 24.564, Acórdão nº 24.564 de 01/10/2004**. Relator Min. Gilmar Ferreira Mendes, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 17, Tomo 1, Página 234, Data 01/10/2004.

BRASIL. Poder Judiciário, Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 543.117-7/AM**. Relator Min. Eros Grau, Segunda Turma, julgado em 24/06/2008. Publicação no RTJ Volume 206-02, p. 899, Data 22/08/2008.

BRASIL. Poder Judiciário, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 630.147/DF**, Relator Min. Carlos Ayres Britto, Relator para Acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2010. Publicação no DJe nº 230, p. 01 de 05/12/2011.

BRASIL. Poder Judiciário, Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 121.182**, Acórdão de 30/08/2011. Relator Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira. Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 188, Página 26, Data 23/9/2011.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª Edição Revisada e Atualizada. São Paulo: Saraiva, 2011.

CHIMENTI, Ricardo Cunha *et al.* **Curso de Direito Constitucional**. 7ª Edição Revisada e Atualizada. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito Eleitoral**. 2ª Edição; coleção Sinopses Jurídicas, volume nº 29. São Paulo: Saraiva, 2011.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 8ª Edição Revista, Ampliada e Atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: Participação Política e Oposição**. Tradução: Celso Mauro Paciornik; prefácio: Fernando Limongi. 1ª Edição, 1ª Reimpressão; coleção Clássicos, volume nº 9. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DALBERG, John Emerich Edward (Lord Acton). **Historical Essays and Studies**. Edição de John Neville Figgis e Reginald Vere Laurence. Londres: Macmillan, 1907. Disponível em: <<http://oll.libertyfund.org/title/2201/203934>>. Acesso em 14 de junho de 2012.

FERNÁNDEZ-LARGO, Antonio Osuna. **Hermenéutica Jurídica em torno a la hermenéutica de Hans-Georg Gadamer**. Valladolid: Secretariado de Publicaciones, Universidad, D.L., 1992.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Edição comemorativa dos 70 anos da obra. Organização: Ricardo Benzaquen de Araújo e Lilia Moritz Schwarcz. 2ª Reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18ª Edição. São Paulo: Atlas, 2005.

NISS, Pedro Henrique Távora. **Direitos Políticos – Elegibilidade, Inelegibilidade e Ações Eleitorais**. 2ª Edição Revista e Atualizada. Bauru/SP: EDIPRO, 2000.

PAIXÃO, Cristiano & CARVALHO NETTO, Menelick de. *Entre permanência e mudança: reflexões sobre o conceito de constituição*. In: **Constituição, jurisdição e processo – estudos em homenagem aos 55 anos da Revista Jurídica**. Sapucaia do Sul/RS: Editora Notadez, 2007.

PALMER, Richard E. **Hermenêutica**. Tradução de Maria Luisa Ribeiro Ferreira. Lisboa: Edições 70, 1986.

RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do Direito**. Tradução de Marlene Holzhausen; revisão técnica de Sérgio Sérulo da Cunha. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª Edição Revista e Atualizada. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Maria Goretti dos Santos Queiroz da. **Inelegibilidade por projeção do parente e do cônjuge do Chefe do Poder Executivo – um freio democrático ao patrimonialismo.** Monografia apresentada como requisito parcial para a conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Constitucional Eleitoral da Universidade de Brasília – UNB/Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. Orientador: Prof. Mamede Said Maia Filho. Brasília, 2008.

VASCONCELOS, Paulo Roberto Bentes. *Raymundo Faoro: Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro.* In: **Temas de Pensamento Constitucional Brasileiro.** Volume I. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2008.