



Universidade de Brasília

---

**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL**  
**CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

---

**SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO:  
ESTUDO DO CASO DA LEI DAS  
INELEGIBILIDADES**

---

**ADRIANO DE SOUSA MALTAROLLO**

**BRASÍLIA-DF**  
**2006**

**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL**  
**CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

---

**SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO:  
ESTUDO DO CASO DA LEI DAS  
INELEGIBILIDADES**

---

**ADRIANO DE SOUSA MALTAROLLO**

Dissertação apresentada no Curso de Mestrado em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Banca Examinadora:  
Orientador: Prof. Dr. David Verge Fleischer  
Membros: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Lúcia Mercês de Avelar  
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Denise de Aragão Costa Martins

**BRASÍLIA-DF**  
**2006**

## FICHA CATALOGRÁFICA

---

M261s Maltarollo, Adriano de Sousa.  
Sistema Eleitoral Brasileiro : estudo do caso da Lei das Inelegibilidades /  
Adriano de Sousa Maltarollo ; David Vergé Fleischer, orientador. - Brasília,  
2006.  
204 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de  
Ciência Política, 2006.

1. Ciência Política. 2. Sistema Eleitoral Brasileiro. 3. Lei das  
Inelegibilidades. 4. Representação Política. I. Fleischer, David Vergé (orient.)  
II. Título.

CDU 342.8 (043)

## DEDICATÓRIA

---

Dedico este trabalho a minha filha **ANTONELLA**, que ainda está por vir, mas que já me traz inspiração e vontade para melhorar o mundo em que conviveremos. À minha futura herdeira, com todo o meu amor.

## **AGRADECIMENTOS**

---

Agradeço a DEUS, em primeiro lugar, por ter-me dado saúde e sabedoria para chegar ao término de mais essa jornada.

Ao meu orientador, professor David Fleischer, pelas sugestões sempre oportunas e pela confiança em mim depositada e à professora Lúcia Avelar, cujas intervenções foram bastante úteis para lapidar esta versão final.

À professora Denise de Aragão, pelas valiosas sugestões e correções anotadas criteriosamente na primeira versão do trabalho, pelos comentários absolutamente precisos e relevantes e pela surpreendente contribuição em termos de conteúdo.

Agradeço imensamente à minha esposa Monique, pela compreensão e paciência em aceitar que meu tempo fosse compartilhado para o desenvolvimento deste trabalho, bem como pelo apoio e dedicação irrestritos, só explicados mesmo por essa força que move o mundo, o amor.

Agradeço ao Eduardo e Tereza, meus adoráveis sogros, pelo total apoio na reta final deste trabalho.

Agradeço aos meus familiares, nas pessoas daqueles que sempre me incentivaram: minha mãe Antonia, meus irmãos Alexandre e Ana Cláudia, e minhas tias Ilda e Haydée.

## EPÍGRAFE

---

**“Um político pensa na próxima eleição.  
Um estadista, na próxima geração!”**

James Clarke (1810-1888), teólogo americano

## RESUMO

---

As discussões atuais sobre temas da Ciência Política acerca do Sistema Eleitoral Brasileiro gravitam, grosso modo, em torno da corrupção eleitoral.

Nesse sentido, a agenda principal dos debates, seja no meio acadêmico, seja no ambiente político ou nas esferas próprias da sociedade, ocupa-se de assuntos que privilegiam mecanismos de prevenção, controle e fiscalização do processo eleitoral e suas possíveis sofisticções no Estado Democrático de Direito.

Entre os tópicos mais discutidos nas propostas de reforma política estão os financiamentos de campanha, a fidelidade partidária, a verticalização de coligações, a proporcionalidade das representações e o voto distrital misto.

É verdade que todas essas questões são importantes para o aperfeiçoamento da democracia brasileira, cujas soluções são potencialmente viáveis para equilibrar as relações entre o Executivo e o Legislativo.

Uma vez que tais relações sejam mais bem administradas e conduzidas, desestimulam-se práticas nocivas ao ambiente político – como barganhas, chantagens e “caixa dois” – e reduzem-se os custos eleitorais, otimizando a governabilidade.

Entretanto, apenas recentemente, passou-se a dar maior ênfase a tema ligado às origens da corrupção eleitoral e com grandes possibilidades de acelerar a purificação do sistema eleitoral.

É na esteira dessa nova visão, que busca investigar as raízes do processo eleitoral para equacionar o problema da corrupção eleitoral, que este trabalho pretende dar sua contribuição: analisar a efetividade da **Lei das Inelegibilidades**.

## **ABSTRACT**

---

Current discussions in Political Science regarding the Brazilian Electoral System have generally focused on electoral corruption.

Be it in academia, in the political arena, or in society at large, the main agenda for debates is comprised of themes that favor mechanisms of prevention, control and monitoring of the electoral process, as well as their potential sophisticated versions in the Democratic State of Law.

Among the most discussed topics in the proposed legislation for political reform are campaign financing, political party loyalty, verticalization of coalitions, proportionality of representation, and mixed district voting.

It is true that such issues are important for the improvement of Brazilian democracy, for which solutions are potentially viable to achieve balanced relationships between the Executive and Legislative branches.

Once such relationships become better managed and sustained, practices that are harmful to the political environment (such as bargaining, blackmailing, and tax evasion schemes) will be discouraged. Also, election costs are reduced, thereby optimizing governability.

Nevertheless, only recently more emphasis has been given to a theme concerning the origins of electoral corruption which has great possibilities of accelerating the purification of the electoral system.

Based on this vision, which aims to investigate the roots of the electoral process so as to solve the problem of electoral corruption, this study intends to contribute for a better analysis of the effectiveness of the **Bill of Ineligibilities**.



## SUMÁRIO

---

<b>1. Introdução</b> .....	1
<b>2. Perspectiva Histórica da Democracia</b> .....	5
<b>3. Democracia no Brasil e no Mundo</b> .....	8
3.1. Breve Histórico do Sistema Eleitoral Brasileiro.....	15
3.2. Breve Histórico das Inelegibilidades.....	20
3.2.1. Carta Política de 1824.....	21
3.2.2. Carta Política de 1891.....	23
3.2.3. Carta Política de 1934 e Código Eleitoral de 1932.....	25
3.2.4. Carta Política de 1937.....	30
3.2.5. Carta Política de 1946.....	31
3.2.6. Carta Política de 1969.....	33
3.2.7. Carta Política de 1988.....	35
3.3. Justiça Eleitoral e Verificação de Poderes.....	37
3.4. A Institucionalização da Justiça Eleitoral.....	40
3.5. O Sistema Eleitoral Brasileiro e os Agentes Políticos.....	43
3.6. Ideologia, Ética, Mídia e Democracia.....	45
3.7. Sistemas Eleitorais Estrangeiros e Representatividade.....	53
3.8. Natureza do Sufrágio em Países Latino-Americanos.....	70
3.9. Democracia Representativa, Estado Brasileiro e Inelegibilidades.....	76
<b>4. Inelegibilidade</b> .....	80
4.1. A Carta Política de 1988 e as Inelegibilidades.....	81
4.2. Classificação das Inelegibilidades.....	86
<b>5. Estudo do Caso da Lei das Inelegibilidades</b> .....	88
5.1. Inelegibilidades Absolutas.....	95
5.1.1. Inelegibilidade dos Inalistáveis.....	95
5.1.2. Inelegibilidade dos Analfabetos.....	100
5.1.3. Inelegibilidade dos Agentes Políticos dos Legislativos por Perda de Mandato.....	103
5.1.4. Inelegibilidade dos Agentes Políticos dos Executivos Estadual/Distrital/Municipal por Perda do Cargo.....	108
5.1.5. Inelegibilidade dos Condenados pela Justiça Eleitoral.....	111
5.1.6. Inelegibilidade dos Condenados pela Justiça Comum.....	115
5.1.7. Inelegibilidade dos Indignos do Oficialato.....	118
5.1.8. Inelegibilidade dos Responsáveis por Contas Julgadas Irregulares.....	119
5.1.9. Inelegibilidade dos Agentes Públicos Condenados por Abuso de Poder.....	123
5.1.10. Inelegibilidade dos Membros de Estabelecimentos de Crédito, Financiamento e Seguro Objeto de Liquidação.....	125
5.2. Inelegibilidades Relativas.....	127
5.2.1. Inelegibilidade para o Exercício do Cargo de Chefe do Executivo Federal.....	127
5.2.2. Inelegibilidade para o exercício do Cargo de Chefe do Executivo Estadual e Distrital.....	130
5.2.3. Inelegibilidade para o Exercício do Cargo de Chefe do Executivo Municipal.....	131
5.2.4. Inelegibilidade para o Exercício do Mandato de Senador da República.....	131

5.2.5. Inelegibilidade para o Exercício do Mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital.....	132
5.2.6. Inelegibilidade para o Exercício do Mandato de Vereador.....	133
Caso Especial I: Inelegibilidade e Reeleição.....	138
Caso Especial II: Inelegibilidade por Graus de Parentesco.....	144
<b>6. A Lista de Inelegíveis do Tribunal Superior Eleitoral.....</b>	<b>150</b>
<b>7. Projeto de Lei do Senado Federal: alterações na Lei das Inelegibilidades.....</b>	<b>154</b>
<b>8. Conclusão.....</b>	<b>159</b>
<b>9. Referências Bibliográficas.....</b>	<b>168</b>
Apêndice I – Lei Complementar nº 64/1990 (Lei das Inelegibilidades).....	174
Apêndice II – Constituição Federal – Dos Direitos Políticos (arts. 14 a 16).....	182
Apêndice III – Inelegibilidades para o Legislativo em Países Latino-Americanos.....	184
Apêndice IV – Inelegibilidades para o Executivo em Países Latino-Americanos.....	189

## LISTA DE QUADROS E FIGURAS

---

<b>Tipo</b>	<b>Título</b>	<b>Folha</b>
Quadro 1	Resumo dos Principais Agentes Políticos	44
Quadro 2	Esquema Cronológico do Desenvolvimento do Sistema Eleitoral (Espaço Amostral: 20 Países)	65
Quadro 3	O Sufrágio segundo as Legislações Constitucionais	70
Quadro 4	Vida Política do Cidadão Brasileiro	83
Quadro 5	Classificação das Inelegibilidades	87
Quadro 6	Inelegibilidade por Graus de Parentesco com Chefes dos Executivos	145
Quadro 7	Especificações das Variáveis Eficiência (X), Eficácia (Y) e Índice de Representatividade (Z)	151
Quadro 8	Graus de Efetividade e Amplitude do Índice Z	152
Quadro 9	Responsáveis por Contas Julgadas Irregulares	153
Quadro 10	Resumo das Inelegibilidades	167

<b>Tipo</b>	<b>Título</b>	<b>Folha</b>
Figura 1	Delegação e a Relação Agente/Principal	56
Figura 2	O Ciclo Eleitoral e seus Filtros	90
Figura 3	Inelegibilidades por Graus de Parentesco	149

## **1. INTRODUÇÃO**

---

Este trabalho versa sobre a Lei das Inelegibilidades, como mecanismo de cerceamento legal ao direito de candidatura, isto é, ao direito de participar do processo democrático nos moldes da democracia representativa moderna.

O enfoque que se pretende atribuir revisita rapidamente as formulações teóricas da Ciência Política sobre democracia e representatividade, acessando, subsidiariamente, o arcabouço político-jurídico relativo ao sistema eleitoral e partidário brasileiro, principalmente a Carta Política – a Constituição Federal – e a Lei das Inelegibilidades – Lei Complementar n.º 64/1990, bases das inelegibilidades.

Na revisão de literatura, a evolução dos conceitos de democracia serve como plataforma para a discussão do sistema eleitoral, na qualidade de viabilizador de uma competição eleitoral o menos imperfeita possível. Não se pretende traçar um esboço teórico do que seria um sistema eleitoral ideal, mas algumas questões prementes são levantadas com vistas a tangenciar essa proposta.

A inelegibilidade dos analfabetos, a segurança das eleições, as práticas espúrias e as fraudes, as dificuldades do sistema representativo em se adaptar à era da informação, entre outras, são temáticas rapidamente abrangidas.

No capítulo 2, sobre a perspectiva histórica da democracia, tem-se a evolução histórica da democracia.

No capítulo 3, da parte que trata de Democracia no Brasil e no mundo, fazem-se breves históricos da evolução do sistema eleitoral e das inelegibilidades, as inovações e os retrocessos das sete Cartas Políticas brasileiras e dos Códigos Eleitorais, o processo de surgimento e institucionalização da Justiça Eleitoral, suas relações com os agentes políticos e a relação dos Estados modernos com os meios de comunicação. Vêm-se, brevemente, os

sistemas eleitorais estrangeiros e os sufrágios em dez países latino-americanos, para efeito de políticas comparadas sobre a matéria.

A legislação de cada um desses dez países acerca das inelegibilidades é apresentada nos apêndices III e IV, como forma de enriquecer os conhecimentos sobre as práticas internacionais de cláusulas de barreiras eleitorais. Ao final do capítulo 3, promove-se a tentativa de entrelaçar a revisão de literatura acerca da democracia representativa, o Estado brasileiro e as inelegibilidades.

No capítulo 4, aprofunda-se o estudo da Carta Política vigente – a Constituição Federal de 1988, nas partes que tratam do tema inelegibilidade. Em seguida, promove-se uma classificação dos tipos de inelegibilidades mais usuais.

O capítulo 5 é destinado à análise da efetividade e da aplicabilidade da Lei das Inelegibilidades, em que se divide, para fins didáticos, a tipificação das inelegibilidades constantes na Lei em dois grandes grupos: as inelegibilidades absolutas e as relativas.

No capítulo 6, testa-se, brevemente, uma hipótese acerca das potencialidades do caso específico da inelegibilidade por irregularidade de contas, como forma de avaliar um dos dispositivos da Lei e verificar sua efetividade.

O capítulo 7 é dedicado a sucintos comentários sobre projeto de lei que tramita no Senado Federal, visando a promover alterações na Lei das Inelegibilidades, bem como os possíveis impactos dessas mudanças no cenário político.

Diante do tema e dos tópicos abordados, cabe questionar: será a inelegibilidade um instrumento legítimo de defesa do sistema eleitoral da democracia representativa, uma espécie de proteção aos cidadãos contra aqueles que podem se valer dos cargos públicos para influenciar a orientação do voto do eleitor? Existe a necessidade de se impedir legalmente alguém de se candidatar? Os cidadãos não poderiam, por si sós, decidir quem merece ou não ser eleito?

Essas questões são importantes na definição do escopo deste trabalho, que tem seu foco voltado para a normalidade e a legitimidade das eleições, principais razões do surgimento das inelegibilidades. Deixar que alguém se candidate sem que preencha requisitos básicos, sem quaisquer regras, seria permitir que alguém se legitime como fiel representante do povo às custas de fraquezas e mazelas do próprio eleitorado como, por exemplo, a assimetria informacional (desigualdades no acesso à informação).

A questão da legalidade, nesse caso, antecipa-se à da legitimidade. Antes que alguém desonesto ou corrupto se legitime forçosamente às custas das fragilidades do sistema, o próprio sistema se robustece e leva à situação de proibição aquele que desobedecer aos parâmetros e deveres estipulados, por meio do instrumento das inelegibilidades.

Se for verificado que as normas e regras vigentes no sistema eleitoral concernentes ao instituto da inelegibilidade atendem razoavelmente ao que espera a sociedade, a questão passa a ser apenas o cumprimento de tais normas, o que, certamente, trará conseqüências políticas animadoras.

Por intermédio desses instrumentos de barreira eleitoral, o processo de moralização das instituições democráticas e de ética na política torna-se facilitado, permitindo a participação no processo eleitoral apenas daqueles que se mostrarem aptos, perante a justiça eleitoral, de serem avaliados pela população.

Nesse caso, levanta-se a possibilidade de a vontade do eleitor – razão de ser do sistema eleitoral – ser, além de respeitada, balizada por mecanismo de “purificação política”, em que os pleiteantes a cargos eletivos já trariam, consigo, maior respeitabilidade e credibilidade por parte do eleitorado, um ideal extremamente hipotético.

Muito distante desse dever-ser, porém, a realidade sugere a suspeita da realização de sucessivos pleitos em que a concorrência política ocorre em ambiente de desonestidade e incorreção.

Isso provavelmente se deve ao fato de não serem levados a cabo os instrumentos filtradores do processo político, quais sejam, as convenções partidárias, que escolhem e permitem o registro de candidatos, e as possibilidades que enquadram como inelegíveis aqueles que se valem de abuso do poder econômico ou do exercício de determinado cargo, entre outras previsões legais. A Lei de Responsabilidade Fiscal, associada à lista de inelegíveis do TSE, por exemplo, são possibilidades de o sistema sujeitar-se a filtros mais eficientes no combate à fraude e à dilapidação do erário.

O objetivo desse trabalho, em suma, não é promover um levantamento para apontar falhas e deficiências de leis nem de governantes, mas, sim, levantar questões de estudo que despertem o interesse para a maior participação do povo nas decisões do Estado, tendo como consequência o aprimoramento de uma das instituições mais importantes para a sobrevivência da democracia, o Sistema Eleitoral.

## **2. PERSPECTIVA HISTÓRICA DA DEMOCRACIA**

---

No estudo da Ciência Política, um dos conceitos mais debatidos é o de democracia. Por esse motivo, surgiram muitos sentidos atribuídos ao termo. Se, no plano teórico, as dificuldades trazidas pelas discussões conceituais levaram a impasses e ausência de consenso, na prática, diversas experiências de democracia mostraram-se soluções políticas viáveis, ainda que guardadas as imperfeições de cada um dos seus contextos.

Historicamente, a expressão “democracia” foi utilizada pela primeira vez por Heródoto<sup>1</sup> há quase 2.500 anos. Traduzia a incipiente idéia de isonomia, de igualdade perante a lei, porém este sentido foi notadamente transformado ao longo dos séculos. O significado etimológico da palavra grega *democratia* traz embutidos outros conceitos como os de poder, povo e governo, implicando o poder em que o povo governa para si. Traduz a experiência de democracia direta vivida em Atenas, cidade-estado grega, em que os cidadãos se reuniam em praça pública – a Ágora –, para, com o braço erguido, escolherem diretamente respostas a questões relativas aos problemas da cidade, uma espécie de voto direto.

Essa antiga experiência democrática de Atenas ocorreu no século VI a.c. e teve como um de seus principais fundadores o governante Clístenes. Para ele, qualquer um que fosse considerado cidadão teria igual direito de expressar diretamente sua vontade e, assim, escolher leis e influenciar decisões importantes para o futuro de todos. Certamente, era uma idéia avançada para a época, pois ia de encontro aos interesses aristocráticos, contrários à participação popular na escolha dos rumos a serem seguidos pelos governantes.

O modelo de democracia ateniense era extremamente limitado, pois não conseguia dar vazão à participação popular, visto que, na prática, muitos não eram considerados cidadãos, e mesmo que o fossem, quase sempre ficavam alijados do poder por um pequeno

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Verbete Democracia. Vol. 1.



grupo. O Estado definia que membros da população seriam considerados cidadãos, isto é, eram livres, mas essa liberdade individual vinculava-se à condição de cidadão, portanto, atrelava-se aos desígnios do Estado. A moderna democracia, como se verá mais adiante, não admite essa submissão da liberdade ao Estado. Ao invés de promover o equilíbrio de poder, a democracia ateniense acirrava as desconfianças e mostrava-se frágil para conter os abusos dos governantes, desagradando ao povo e aumentando disputas políticas por fatias de poder, longe do sonhado equilíbrio. Séculos mais tarde, os chamados iluministas pregaram a moderna concepção de democracia, criticando exatamente estes moldes e enaltecendo o reconhecimento de direitos individuais calcados na igualdade e liberdade.

Somente com pensadores como John Locke e Montesquieu, a democracia deixaria de ser mera concepção teórica formal, ganhando conteúdo material e agregando aos princípios de igualdade e liberdade a idéia de governo da maioria, com efetiva participação popular, mas não um governo democrático, e, sim, um governo democraticamente representativo: em outras palavras, não uma administração aberta à participação popular, mas um governo escolhido pelo povo.

Com o surgimento dessas novas idéias acerca da participação popular e dos novos conceitos de democracia, as reações do povo foram estimuladas e acabaram por desembocar em significativas rupturas político-sociais. Entre estes movimentos, destacam-se a Revolução Inglesa, em 1689, que recebeu forte influência dos ideais disseminados por Locke, principalmente por meio do *Bill of Rights*<sup>2</sup>; a Revolução Americana, em 1776, cuja Declaração de Independência das treze colônias procurou contemplar os princípios norteadores da moderna democracia representativa; e a Revolução Francesa, em 1789, fortemente influenciada por Rousseau, propagando os ideais democráticos de Liberdade, Igualdade e Fraternidade na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

---

<sup>2</sup> SARTORI, Giovanni. **Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965, p. 27.

Esses movimentos, mesmo tendo como inspiração a Antigüidade clássica e o modelo de democracia grega, não lograram promover a participação direta do povo nas decisões, ou seja, na prática, um pequeno grupo dominante acabava por comandar o destino de todos, descompromissado das demandas da população. Aristóteles tem a mesma idéia de “minoría governando maioria”, e descreveu as várias formas de administrar um Estado para defender esta tese. Sobre a monarquia, reza que “um povo feito para ser governado por reis é aquele que, por natureza, pode suportar a dominação de uma família dotada de virtudes superiores que a fazem própria para o governo do Estado”<sup>3</sup>. Sobre aristocracia, afirmou que “um povo aristocrático é aquele que suporta naturalmente a dominação de homens livres cujo talento e virtude os levam ao governo dos cidadãos”<sup>4</sup>. Sobre República, que “um povo republicano é aquele no qual todos os cidadãos são naturalmente guerreiros, capazes de obedecer e mandar segundo uma lei que garante mesmo aos pobres, de acordo com os seus méritos, a parte do poder que lhes cabe”<sup>5</sup>.

Os tipos de governo descritos por Aristóteles têm, cada um, suas formas degeneradas de administração. No caso da monarquia, ganha o nome de tirania; no caso da aristocracia, oligarquia; e, no caso da república, demagogia. Esclarece Aristóteles<sup>6</sup> que a tirania “é uma monarquia que não tem outro objeto além do interesse do monarca”; que a oligarquia “só enxerga o interesse dos ricos”; e que a demagogia “só enxerga o interesse dos pobres”, concluindo que “nenhum desses governos se ocupa de interesse geral”.

Como se vê, a busca de um governo com respaldo no apoio popular remonta à Antigüidade Clássica, mas a realização efetiva do que hoje se tem por democracia<sup>7</sup> dificilmente viria a se concretizar.

---

<sup>3</sup> ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Mário da Gama Kury. Brasília: Editora UnB, 1989.

<sup>4</sup> ARISTÓTELES, ob. cit., p. 142-143.

<sup>5</sup> ARISTÓTELES, ob. cit., p. 143

<sup>6</sup> ARISTÓTELES, ob. cit. p. 112

<sup>7</sup> Sobretudo se esta democracia for contrastada com os moldes pregados no discurso de Abraham Lincoln em 1863: “governo do povo, pelo povo e para o povo”.

### 3. DEMOCRACIA NO BRASIL E NO MUNDO

---

Embora o sistema de democracia representativa baseie-se na substituição do cidadão por representantes, diversos instrumentos de participação popular nas decisões acabaram por serem desenvolvidos com vistas a permitirem alguma forma direta de intervenção do povo nas decisões de governo. Essa iniciativa encontra respaldo na necessidade premente de se ajustar aos ditames dos novos tempos, em que a busca por uma aproximação entre governantes e governados tem-se mostrado imperiosa para a governabilidade. Diversos mecanismos de participação popular foram criados para dar vazão a essa demanda. No caso brasileiro, temos como exemplos de instrumentos de soberania popular o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular<sup>8</sup>, entre outros.

A Carta Política de 1988 consagrou os princípios fundamentais e garantiu direitos políticos como a liberdade, a igualdade, a segurança, o voto direto, secreto, universal e periódico, além do pluripartidarismo político. A representação política é uma construção do chamado poder constituinte, que fixa a responsabilidade dos representantes, estabelece seus deveres e delimita suas competências.

Ao adotar o modelo de democracia representativa, a Carta Política obriga o cidadão a reconhecer o Estado Democrático de Direito por meio da interpretação dos princípios e preceitos constitucionais. O processo político é monopólio dos partidos, pois só eles podem apresentar candidatos a cargos eletivos. A Carta Política exige, ainda, a filiação partidária como condição de elegibilidade.

No estudo das origens da democracia representativa, Montesquieu<sup>9</sup> lançou as bases do modelo representativo de governo. Na obra “O Espírito das Leis”<sup>10</sup>, o autor analisa a estrutura do Legislativo à luz da Carta Política inglesa, concluindo que, em um Estado livre,

---

<sup>8</sup> **Constituição Federal de 1988**, art. 14, incisos I, II e III.

<sup>9</sup> MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

<sup>10</sup> MONTESQUIEU. ob. cit.

todo homem “que supõe ter uma alma livre deve governar a si próprio”<sup>11</sup>. Mas admite ser impossível que isso ocorra em grandes Estados, e provável que haja inconvenientes de ser aplicado, na prática, em pequenos Estados. Daí, tudo o que o povo não conseguir realizar diretamente, poderia fazer por intermédio de seus representantes.

Montesquieu entende que o povo é despreparado para lidar diretamente com assuntos políticos, e que, uma vez que houvesse representantes, essa tarefa seria a eles melhor confiada. Mesmo que o povo não participasse diretamente da administração do governo, o fato de poder escolher aqueles que por ele decidirão os rumos da política e dos negócios públicos é suficiente para convencer a todos de que as chances de participar das decisões foram asseguradas. Montesquieu não escondia essa fascinação pela capacidade do povo de selecionar bons governantes:

O povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar parte de sua autoridade. Só pode decidir-se por coisas que não pode ignorar e por fatos que estão ao alcance de seus sentidos. Sabe muito bem que determinado homem esteve muitas vezes em guerra e que obteve tais êxitos; é, então, capaz de eleger um general. Sabe que um juiz é assíduo, que muita gente sai de seu tribunal satisfeita com ele, que não se pode corrompê-lo: isso é suficiente para que eleja um pretor. Se está impressionado com a magnificência ou com as riquezas de um cidadão, isso é suficiente para que possa escolher um edil. Todas essas coisas são fatos que o povo aprende melhor na praça pública do que um monarca em seu palácio. Entretanto, saberá o povo dirigir um negócio, conhecer os lugares, as ocasiões, os momentos e aproveitá-los? Não: não saberá.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> MONTESQUIEU. ob. cit.

<sup>12</sup> MONTESQUIEU. ob. cit.

Contrário ao modelo de democracia representativa, Rousseau defendia que ela não era a lei natural das coisas<sup>13</sup>. Não admitia que uma minoria exercesse o poder em nome da maioria. Se o povo não toma as deliberações diretamente, sem intermediários – dirá Rousseau –, então não há que se falar em democracia.

Maurice Duverger<sup>14</sup> afirma que o sufrágio universal é o único meio de dar credibilidade e legitimidade à democracia representativa, vindo daí a investidura dos governantes. Pode-se inferir que sem liberdade política, sem respeito aos direitos individuais, sem a pluralidade dos partidos políticos e sem eleições, não há democracia.

Roberto Mangabeira Unger<sup>15</sup> alertou que, em alguns países, a democracia chegou a ser pensada de modo a alijar a participação popular do processo político eleitoral, doutrina batizada de *Democracy of ends* ou “Democracia de fins”. Mas tais experiências demonstraram que a governabilidade de um sistema político assim arquitetado torna-se vulnerável, porquanto as pressões por maior participação popular acabam, muitas vezes, desencadeando conflitos internos, sendo necessária, até mesmo, a intervenção coercitiva do Estado.

Nas modernas democracias representativas, as eleições acabam por se tornar um importante parâmetro de vigilância e acompanhamento da normalidade do sistema político. Porém, mesmo nesses casos, há falhas que expõem as dificuldades de administrar a representatividade do povo, quando, por exemplo, não se respeita a vontade do eleitor, o seu voto, quando meios ilícitos e fraudulentos são utilizados para fraudar essa vontade.

As modernas democracias constituem-se, em sua maioria, Estados Democráticos de Direito. Nesse contexto, organiza-se uma Justiça Eleitoral, que acaba por se tornar a protetora da democracia, cabendo a ela resolver as questões litigiosas em matéria eleitoral, responder a consultas, apurar denúncias, acompanhar e fiscalizar o curso do processo

---

<sup>13</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social: Princípios de Direito Político**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1999, 19ª ed.

<sup>14</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Grandes Sistemas Políticos**. Coimbra: Almedina, 1985. p. 52.

<sup>15</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. **Conhecimento e Política**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

eleitoral, garantir o livre exercício dos direitos políticos por parte dos cidadãos na escolha de seus representantes, em resumo, organizar e administrar as eleições.

As experiências latino-americanas de democracia demonstram, nos últimos anos, certa euforia eleitoral e desestabilidade social, com o acirramento do quadro pela fragilidade econômica<sup>16</sup>. Os programas de ajuste econômico, a despeito de trazerem melhorias em grande parte dos países onde foram implantados, além de efeitos macroeconômicos positivos e maior controle e estabilidade em termos de inflação, geram altos custos sociais. Isso leva a crer que a democracia não se resume a eleições livres, mas também aos interesses comuns entre cidadãos, partidos políticos e governantes, sob pena de submergir o descrédito e a perda de legitimidade, debilitando ou até arruinando o processo político. O cenário para uma verdadeira crise de governabilidade e de representatividade é bastante propício: baixa participação política, tensões sociais, corrupção e altas taxas de pobreza e miserabilidade. O ex-presidente do Equador, Osvaldo Hurtado, em estudo realizado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID<sup>17</sup>, assim se manifestou:

Desde 1997, oito presidentes de seis países latino-americanos foram forçados a deixar o cargo prematuramente devido a protestos populares. É impossível fazer generalizações sobre esses “golpes populares”, porque as causas variam amplamente de um país para outro. Porém, é evidente que eles apontam para uma fragilidade disseminada pelos sistemas políticos da região. Embora vários países tenham feito grandes progressos nessa área, em outros, as leis e instituições que deveriam assegurar a transferência e o exercício do poder político de forma ordenada parecem não

---

<sup>16</sup> Na Venezuela, Hugo Chaves há muito enfrenta problemas de legitimidade interna e internacional; na Bolívia, Evo Morales, o primeiro presidente de origem indígena, assume em quadro de euforia popular em relação a esse novo “salvador da pátria”; também de origem indígena, Alejandro Toledo vem enfrentando uma série de protestos populares no Peru; há não muito tempo, a Argentina, em uma seqüência de vários presidentes alternando-se em poucos meses, tenta se reabilitar após a moratória internacional que levou o país à bancarrota; em Cuba, Fidel Castro anuncia o futuro sucessor para o comando do país, seu irmão Rui Castro, um gesto polêmico e antidemocrático.

estar mais funcionando. Essas falhas recorrentes no mecanismo político desgastaram as instituições democráticas e mostraram que essas instituições não são respeitadas, porque violam freqüentemente as normas constitucionais e porque falta o Estado de direito.

[...] Na América Latina, a democracia foi suficientemente forte tanto para enfrentar e resolver crises econômicas e desastres naturais como para superar as tentativas de desestabilização empreendidas por seus inimigos, como foram os casos da violência das guerrilhas e das revoltas armadas, mas ainda está longe de uma governança sólida, baseada em órgãos estatais capazes de funcionar em nível de excelência.

No momento em que a defesa da democracia contra os vícios que a ameaçam se torna imprescindível, a manifestação do poder político pela atuação da Justiça Eleitoral<sup>18</sup> pode contê-los ao desempenhar papel importante na representação democrática, assegurando que a vontade eleitoral dos cidadãos seja o nítido reflexo dos pleitos eleitorais, garantindo a necessária legitimidade aos representantes eleitos e contribuindo para níveis maiores de governabilidade.

No caso do Brasil, adotou-se, na Carta Política, o chamado regime de Estado Democrático de Direito. Contudo, tal denominação suscita dúvidas sobre se estão presentes as prerrogativas que um sistema político democrático requisitaria para assim ser reconhecido. Em termos de igualdade social e distribuição de renda, por exemplo, há forte e fundada desconfiança de que os pressupostos mínimos não estariam preenchidos, pois grande parcela da população ainda sobrevive em condições socioeconômicas extremamente precárias.

---

<sup>17</sup> HURTADO, Osvaldo. **Elementos para uma Reforma Política em América Latina**. Revista do Banco Interamericano de Desenvolvimento (www.iadb.org). Livre tradução do autor.

<sup>18</sup> MARIA TEREZA SADEK, acerca do papel da Justiça Eleitoral brasileira no processo de redemocratização, afirmou: “Qualquer que seja a avaliação que se faça das eleições presidenciais de 1989, não se pode deixar de destacar o papel da Justiça Eleitoral, que foi, sem dúvida, um ator decisivo durante todo o processo, contribuindo de modo significativo para que o pleito se desenvolvesse dentro de um quadro de liberdade e respeito à lei.” (**A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil**. N.4. São Paulo: Konrad Adenauer-Stiftung, 1995. p.44).

Este quadro de “déficit democrático” dificilmente está próximo de se equilibrar, visto que as políticas públicas dos últimos anos na área social não têm conseguido dar vazão às demandas dos mais necessitados, diferentemente das políticas econômicas, que conseguem dar sustentação ao mercado financeiro, aos bancos e aos investidores estrangeiros, entre outros grupos privilegiados.

Quando observadas as séries históricas dos diversos indicadores<sup>19</sup> socioeconômicos brasileiros, como mortalidade infantil, criminalidade, violência, desrespeito aos direitos humanos, desemprego e distribuição de renda, os valores verificados, independentemente da tendência ou não de queda, dão claros sinais de que os preceitos democráticos de acesso às políticas públicas não estão logrando êxito. Denotam, assim, que o Estado brasileiro tem sérias dificuldades históricas de lidar com o problema, uma questão que nem a democracia representativa ainda conseguiu equacionar.

A Constituição Federal de 1988 trouxe significativas mudanças no ordenamento jurídico, aperfeiçoando as instituições democráticas do Estado brasileiro. A vontade geral, por intermédio de mecanismos de defesa disponíveis ao cidadão, passou a ser legitimada pela simples existência desses mecanismos e pela possibilidade de se lançar mão dos instrumentos institucionais para ampla e pacífica defesa de interesses. O cuidado com a proteção dos institutos democráticos, como as eleições, passou a ser tarefa constitucionalmente atribuída à Justiça Eleitoral, dotando-a de prerrogativas e delimitando seus espaços de atuação.

A Justiça Eleitoral brasileira transformou-se em verdadeira expoente da democracia, garantindo o funcionamento do sistema eleitoral e partidário e avalizando a necessária legitimidade das decisões dos pleitos.

---

<sup>19</sup> Vide site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)), com informações sobre os indicadores citados no título "Estatísticas do século XX", das estatísticas populacionais, sociais, políticas, culturais e econômicas, publicadas ao longo do Século XX e produzidas em conjunto com outros órgãos públicos.



Não se pode afirmar que a Justiça Eleitoral chegue a ser, no Brasil, uma espécie de quarto poder, mas as decisões por ela tomadas revestem-se de credibilidade para serem cumpridas pelos demais poderes. A ordem jurídica eleitoral instituída pode, por vezes, não responder aos anseios da opinião pública. Isso ocorre muito menos por falta de credibilidade da Justiça Eleitoral do que pela superveniência dos interesses políticos dos representantes em relação aos interesses coletivos da sociedade.

A Justiça Eleitoral tem por meta a busca da independência de suas decisões nos assuntos que lhe são correlatos, da mesma maneira que Montesquieu defendia a separação de poderes. Não se pode admitir, assim, degenerações que pretendam levar a cabo imposições de quaisquer dos Poderes aos tribunais eleitorais. O Estado Democrático funda-se em leis de freios e contrapesos, em limitações e restrições ao poder político, entre os poderes e entre representantes e representados.

Historicamente, o Sistema Eleitoral Brasileiro instalou-se debilitado e frágil, com leis que a todo momento eram descumpridas, submetidas apenas à vontade dos representantes. O fato de esses ordenamentos constarem arquivados e preservados em documentos e outros meios de registro histórico fez que fosse, aos poucos, despertando a curiosidade e o interesse geral. Via de regra, a cada nova edição dos normativos eleitorais, agregavam-se mais e mais proteções aos cidadãos, e novas regras eram fixadas, com rigidez crescente e eficácia maior, ainda que, na prática, suas aplicações fossem distorcidas. É evidente que isso não se deu em curto espaço de tempo, mas em cinco séculos de história, e hoje pode-se presenciar e vivenciar os avanços dos direitos eleitorais dos cidadãos expostos na Carta Magna e outros normativos infraconstitucionais.

O preceito constitucional vigente que estabelece uma democracia representativa no Brasil, em que todo poder emana do povo e em seu nome é exercido, é texto que foi sendo lapidado pelas Constituições anteriores. Os limites e condições exigidos para votar e ser

votado, também integrantes da Carta Política, são conquistas da evolução histórica do direito eleitoral, e que não pretende colocar amarras à liberdade de cada cidadão no exercício de seus direitos políticos, mas, sim, garantir que a democracia torne-se legítima e que seja, em última instância, instrumento da vontade popular.

O processo eleitoral brasileiro, no entanto, tem sofrido duros golpes devido à desobediência a alguns preceitos constitucionais e outras normas. A estratégia de restauração institucional passa a enfrentar questões concretas, com ênfase nos princípios constitucionais. Assim, faz-se imperativo levantar fundamentos, tendências e conclusões atinentes às inelegibilidades constitucionais, à luz da Lei das Inelegibilidades.

### **3.1. BREVE HISTÓRICO DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO<sup>20</sup>**

As chamadas Ordenações do Reino, elaboradas em Portugal no final da idade média e utilizadas até 1828, podem ser consideradas o primeiro “código eleitoral” brasileiro. Foi com base nesse documento que D. João VI convocou as primeiras eleições gerais no Brasil, com o objetivo de selecionar representantes que atuassem junto às cortes de Lisboa.

Pouco antes da Proclamação da Independência, D. Pedro I fez publicar a primeira lei eleitoral genuinamente brasileira, em 1822, que tinha como principal meta orientar as diretrizes para a realização de eleições Constituintes, com representantes das províncias do Brasil. Logo após a Proclamação, as eleições para a Assembléia Constituinte foram realizadas, e a primeira Carta Política do Brasil foi outorgada por D. Pedro I, em 1824.

Em 1842, foi publicada uma nova lei para regular eleições gerais e provinciais, com a introdução do alistamento prévio e a proibição do voto por procuração, entre outras novidades.

---

<sup>20</sup> Fonte: Informações específicas, como nomes, datas e legislação, extraídas do site do Tribunal Superior Eleitoral ([www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)), na parte que trata da história da Justiça Eleitoral no Brasil.

Em 1846, foi assinada a primeira lei eleitoral feita pelo Legislativo, que revogou todas as normas anteriores, compilando, em um único documento, as instruções para eleições provinciais e municipais, condensando o calendário eleitoral em uma única e simultânea data, com vistas a fazer coincidir todas as eleições em um mesmo período<sup>21</sup>.

Em 1855, foi promulgada a polêmica Lei dos Círculos, decreto elaborado pelo Legislativo e assinado por D. Pedro II, que estipulava o voto por distritos (chamados de círculos regionais eleitorais) e cujos efeitos foram bastante negativos aos partidos políticos, sendo, pois, rapidamente revogada. Uma nova tentativa parecida foi aprovada em seguida, em que se estipulava o número de três deputados por distrito eleitoral, criando uma regra de inelegibilidade com a exigência de que autoridades se desincompatibilizassem dos cargos, seis meses antes das eleições<sup>22</sup>.

Poucos anos depois, a Lei dos Círculos foi substituída pela chamada Lei do Terço, instituindo eleições não mais por distritos, mas por províncias. Ficou assim conhecida porque determinava que o eleitor votasse em dois terços do número total dos que deveriam ser eleitos para as eleições a deputados e membros das Assembléias Legislativas. Assim, os partidos e coligações vencedores das eleições ocupariam dois terços dos cargos, sendo que a sobra das vagas seria dos partidos minoritários.

Em 1881, o Conselheiro Saraiva preparou, juntamente com o renomado jurista Ruy Barbosa, a chamada Lei Saraiva, introduzindo os institutos do voto secreto e das eleições diretas, bem como do alistamento à Justiça Eleitoral e o retorno às eleições distritais, abolindo as eleições indiretas e preparando a magistratura para receber os alistamentos, promovendo a extinção das juntas paroquiais.

---

<sup>21</sup> Esta conjunção de datas é engenharia eleitoral que permanece até os dias de hoje, alterando-se em dois grandes grupos de cargos eletivos por vez, e será objeto de quadro detalhado adiante.

<sup>22</sup> Esta regra também se perpetuou no tempo e hoje compõe extensa parte da Lei das Inelegibilidades, a ser tratada em capítulo específico.

Com a Proclamação da República, a legislação eleitoral, inspirada em modelos norte-americanos, inaugurou um novo período, trazendo como inovação a eliminação do chamado “voto pecuniário” ou “voto censitário”. Em 1890 publicou-se a primeira lei eleitoral da República – o Decreto 200-A, tratando do tema “qualificação dos eleitores”. No mesmo ano, o chamado “Regulamento Alvim” foi editado para reger a eleição dos constituintes, dispondo em seu art. 62:

Aos cidadãos eleitos para o primeiro Congresso, entendem-se conferidos poderes especiais para exprimir a vontade nacional acerca da Constituição publicada pelo Decreto nº 510, de 22 de junho do corrente, bem como para eleger o primeiro presidente e o vice-presidente da República.

Em 1891, na primeira República ou República Velha, instituiu-se a primeira Carta Política, estabelecendo o sistema presidencialista, com eleições diretas, por maioria absoluta de votos, e atribuindo ao Congresso e aos estados a competência para legislar em matéria de direito eleitoral em suas respectivas esferas de poder.

A expectativa de ver funcionar perfeitamente o sistema eleitoral foi minada pela chamada “política dos governadores”, em que estes apoiavam as eleições presidenciais, e o presidente lhes retribuía o apoio nas eleições estaduais. Nesse apoio dos estados, o chamado “coronelismo” era o meio de controle político regional dos grandes proprietários de terras – os coronéis –, que promoviam a divulgação dos candidatos do governo e mantinham vigilância ao voto aberto dos eleitores. No caso do governo central, o cerco se fechava devido ao controle da etapa final das eleições, a diplomação dos mais votados (filtro conhecido como “degola”).

Nos idos de 1916, Wenceslau Brás atribuiu ao Judiciário a tarefa de promover o alistamento eleitoral, um passo importante para o que mais tarde viria a ser a Justiça Eleitoral.

Com a Revolução de 1930, os anseios por profundas mudanças alcançou o âmbito eleitoral, sendo criada a Justiça Eleitoral em 1932, com a edição do Código Eleitoral. A Justiça Eleitoral recém-instituída passou a ter competência plena na organização das eleições, desde o alistamento, as mesas de votação, a apuração, o reconhecimento e a expedição de diplomas aos eleitos, isso em âmbitos federal, estadual e municipal. O Código também trouxe inovações como o sufrágio secreto e feminino, o sistema proporcional de representação, e, pela primeira vez, fez expressa menção aos partidos políticos, não sendo exigida a filiação para candidaturas, no entanto. Até mesmo a alusão a máquinas de votação (o que hoje se materializou em urnas eletrônicas) constava do Código. Todos esses avanços foram recepcionados pela Carta Política de 1934, mas as eleições para presidente da República ainda seriam indiretas.

Em 1937, Getúlio instalou o “Estado Novo”, outorgando uma Constituição autoritária, sustentado por setores sociais conservadores, pondo fim à Justiça Eleitoral, abolindo os partidos políticos e suspendendo as eleições livres.

Em 1945, Getúlio anunciou eleições gerais e lançou como seu candidato o General Eurico Gaspar Dutra, mas essa tentativa fracassou e seus opositores deram um duro golpe que pôs termo ao Estado Novo. Foram, então, convocadas novas eleições e, por meio da Lei Agamenon (Lei nº 7.586/45), a Justiça Eleitoral foi restabelecida, voltando a reger o alistamento e as eleições em todo o território nacional. Nesse novo cenário de redemocratização, com o novo Código Eleitoral de 1945, os partidos políticos ganharam a exclusividade de pleitearem candidaturas, e, em 1946, Dutra ascendeu à Presidência, quando também se promulgou uma nova Carta Política, contemplando a Justiça Eleitoral como órgão judiciário.

Em 1955, com o advento da Lei nº 2.250, algumas importantes inovações foram introduzidas no processo eleitoral como, por exemplo, a adoção da folha individual e da

cédula única de votação, o que contribuiu para abolir fraudes como a falsificação do título de eleitor. Essa cédula oficial garantiu a liberdade e o sigilo do voto, e facilitou, ainda, a apuração dos pleitos na medida em que contribuiu para combater o uso do poder econômico. Antes, cada candidato, com seus próprios recursos, era responsável pela impressão de suas próprias cédulas de votação, comprometendo a igualdade de condições, a padronização, a uniformidade e celeridade na apuração dos pleitos.

No governo João Goulart, realizou-se o primeiro plebiscito brasileiro, com vitória para o presidencialismo em relação ao parlamentarismo, em uma fracassada tentativa de ganhar o apoio da opinião pública. De 1964 e 1985, em virtude do golpe militar, instaurou-se no Brasil um período antidemocrático, em que toda a legislação editada, inclusive a eleitoral, serviu para dar sustentação e maioria ao governo. Nesse sentido, a nova legislação alterou mandatos, cassou direitos políticos, decretou eleições indiretas (cinco presidentes militares foram assim eleitos), instituiu o voto vinculado manipulando o número de deputados na Câmara, extinguiu os partidos políticos, instituiu o bipartidarismo por meio da criação do Movimento Democrático Brasileiro – MDB e da Aliança Renovadora Nacional – Arena, suspendeu as garantias constitucionais, ampliou os poderes do chefe do Executivo, restringiu a propaganda eleitoral, impediu os debates políticos nos meios de comunicação, instituiu a figura do senador biônico, revelando, os traços autoritários que marcariam toda uma geração.

Somente em 1978, a Emenda Constitucional nº 11 suavizou a situação e deu esperanças de um retorno à democracia, ao revogar alguns atos militares e sinalizar a volta dos partidos políticos, preparando o país para a abertura política. Em 1979, a Lei nº 6.767 pôs fim ao bipartidarismo e, em 1980, a Emenda Constitucional nº 15 restabeleceu as eleições diretas para governador e senador, acabando com a criação artificial do senador biônico.

Mesmo com a sociedade participando ativamente do movimento batizado de “Diretas Já”, a Emenda Dante de Oliveira, que previa eleição direta para presidente e vice-

presidente da República já em 1985, fracassou. Mas a Emenda nº 25 alterou dispositivos da Constituição Federal e restabeleceu eleições diretas, aboliu a fidelidade partidária e revogou o artigo que previa a adoção do sistema distrital misto.

A Carta Política de 1988 fez realizar um plebiscito para definir a forma (República ou Monarquia Constitucional) e o sistema de governo (Parlamentarismo ou Presidencialismo), sagrando-se vencedora a proposta de República Presidencialista. O período do mandato do presidente da República foi definido em quatro anos, e a reeleição, para um único mandato subsequente, foi instituída pela Emenda 16/97.

Com respeito aos avanços científicos e tecnológicos, acompanhando a revolução da informação, a Justiça Eleitoral, após uma série de experiências em âmbito estadual e federal, iniciou o processo de informatização do voto. A urna eletrônica foi utilizada por cerca de 33 milhões de eleitores, nas eleições municipais de 1996; na eleição geral de 1998, o voto informatizado alcançou cerca de 75 milhões de eleitores; finalmente, em 2000, todos os eleitores puderam utilizar as urnas eletrônicas para eleger prefeitos e vereadores.

### 3.2. BREVE HISTÓRICO DAS INELEGIBILIDADES

Seguindo raciocínio de Pinto Ferreira<sup>23</sup>, se há indivíduos que são elegíveis, é porque também existem aqueles que são inelegíveis. Na Grécia antiga, assinala o autor, as condições para ser considerado eleitor eram quantitativamente bem inferiores às condições exigidas para ser eleito. Em Atenas, ser eupátrida<sup>24</sup> era uma condição de elegibilidade; em Roma, os senadores romanos precisavam ser patrícios.

---

<sup>23</sup> FERREIRA, Pinto. **O Problema da Inelegibilidade**. Rio de Janeiro: Redação, 1959. p. 21.

<sup>24</sup> Eupátridas: “membros da classe nobre, na Ática, que, do séc. VIII a.C. até as reformas de Sólon, governaram Atenas oligarquicamente”. Patrícios: “cidadãos romanos descendentes das mais antigas famílias de Roma, membros da classe aristocrática, por oposição aos plebeus”. (HOUAISS, Antônio; KOOGAN, Abrahão. **Enciclopédia e Dicionário Ilustrado**. Rio de Janeiro: Delta, 1997.”

A elegibilidade consiste na capacidade de receber os votos, caso o elegível não esteja incluído em quaisquer das razões que o tornem impedido de exercer essa prerrogativa, denominadas inelegibilidades.

Na tentativa de delimitar o escopo das inelegibilidades, é oportuna uma perspectiva histórica do tema nas Constituições brasileiras e leis adjacentes, permitindo uma análise da evolução do pensamento político brasileiro e o reconhecimento do grau de importância das inelegibilidades no arcabouço teórico do direito eleitoral brasileiro.

### **3.2.1. CARTA POLÍTICA DE 1824**

Após a independência do Brasil, ocorreu uma intensa disputa entre as principais forças políticas pelo poder. O partido brasileiro, representando a elite latifundiária escravista, produziu um anteprojeto chamado de "constituição da mandioca", que limitava o poder imperial e discriminava os portugueses. Dom Pedro I, apoiado por ricos comerciantes portugueses e altos funcionários públicos, dissolveu, em 1823, a Assembléia Constituinte e, no ano seguinte, impôs a primeira Constituição brasileira. Após essa dissolução da Assembléia Nacional Constituinte, o Imperador D. Pedro I outorgou a Carta Imperial de 1824.

Esta Constituição dividia as inelegibilidades em absolutas e relativas<sup>25</sup>. As absolutas eram aquelas criadas por imposição da lei, e implicavam o impedimento eleitoral para qualquer cargo eletivo, enquanto as relativas constituíam-se em inelegibilidades que dependiam de determinadas condições estipuladas.

São exemplos de inelegibilidade absoluta na Carta Política de 1824, entre outras (arts. 92 a 95):

---

<sup>25</sup> Sobre as classificações das inelegibilidades, ver tópico 4.2 (fl. 87).



- a) não possuir rendimento anual por bens, indústria, comércio ou emprego, a soma de oitocentos mil réis para ser nomeado Senador;
- b) o não-alistamento;
- c) não possuir renda líquida anual de duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego” para ser votante de deputados, senadores e membros dos Conselhos de Província;
- d) não possuir “quatrocentos mil réis de renda líquida” para ser nomeado Deputado;
- e) ser estrangeiro naturalizado<sup>26</sup>;
- f) não professar a religião do Estado;
- g) não possuir renda líquida anual de cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos para poder votar nas Assembléias Paroquiais.

Sobre estas inelegibilidades, Walter Costa Porto<sup>27</sup> lembra que a Carta Política, ao impor condições para o exercício do voto (a posse de uma renda líquida anual), gerou grande discussão, não se chegando a uma definição exata do conceito de renda líquida na vigência da citada Constituição, mas apenas no Império. Nas palavras do autor<sup>28</sup>:

[...] renda líquida é aquela que, independentemente de apurações e apreciações, que se sabe à primeira vista, sem indagar dos gastos da produção e do tratamento pessoal, renda que não é objeto de investigações nem de dúvidas.

Como exemplo de inelegibilidade relativa, em conformidade com a Lei Saraiva, de 1881, tem-se o exercício dos cargos de magistrado, chefe de polícia e comandante de tropas.

<sup>26</sup> Como se verá posteriormente, o estrangeiro naturalizado brasileiro deixou de ser inelegível.

<sup>27</sup> PORTO, Walter Costa. **O Voto no Brasil: da Colônia à Quinta República**. Brasília: Senado Federal, 1989. v.1. p. 98-99.

<sup>28</sup> PORTO, Walter Costa. ob. e loc. cits.

Um fato relevante para o qual chama a atenção Walter Costa Porto<sup>29</sup> é que as eleições no Império já contavam com alguma participação do poder Judiciário, devido ao Decreto de 26 de março de 1824, que pode ser considerado a primeira lei eleitoral do Império. Por esse Decreto, as mesas eleitorais deveriam ser presididas por um juiz de fora, ou ordinário, ou quem pudesse substituí-lo.

### 3.2.2. CARTA POLÍTICA DE 1891

Logo após a proclamação da República, predominaram interesses ligados à oligarquia latifundiária, com destaque para os cafeicultores. Essas elites, influenciando o eleitorado ou fraudando as eleições por meio do “voto de cabresto”, impuseram seu domínio sob o manto do chamado “coronelismo”. Os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, promulgaram esta Constituição Republicana.

Com respeito às inelegibilidades, a Constituição de 1891 pode ser considerada a mais aberta e liberal de todas, na opinião de Pinto Ferreira<sup>30</sup>. No período abrangido por essa Carta Política, um grande número de leis e ordenamentos jurídicos relativos à legislação eleitoral foi editado.

Preconizava, a Carta, como inelegibilidade absoluta a não-alistabilidade. Dessa forma, para que fosse eleito, o nacional teria apenas de se alistar e possuir o requisito da idade mínima de 21 anos e 4 de cidadania<sup>31</sup>, no caso de eleição para deputado, e de 35 anos e 6 de cidadania para senador e presidente da República.

Quanto às inelegibilidades relativas, a Carta Política apenas fazia menção às de natureza familiar, dos parentes consangüíneos ou afins, de primeiro e segundo graus, do

---

<sup>29</sup> PORTO, Walter Costa. **Dicionário do Voto**. São Paulo: Giordano, 1995. p. 212-214, verbete “justiça eleitoral”.

<sup>30</sup> FERREIRA, Pinto. **O problema da inelegibilidade**. Rio de Janeiro: Redação, 1959. p. 22.

<sup>31</sup> Anos de cidadania entendam-se anos de alistamento contados junto à Justiça Eleitoral.

presidente e do vice-presidente da República, excluídos os casos de adoção. O art. 27 conferia, ainda, amplos poderes ao Congresso para declarar, em lei especial, casos de incompatibilidade eleitoral.

Walter Costa Porto<sup>32</sup> relembra que a primeira lei eleitoral da República – Lei nº 35/1892 – regulamentava inelegibilidades relativas dos seguintes cargos, para eleições ao Congresso Nacional:

- ministros de Estado e diretores das Secretarias dos Ministérios e do Tesouro Nacional;
- governadores ou presidentes ou vice-governadores ou vice-presidentes dos Estados;
- ajudantes de generais do Exército e da Armada;
- comandantes de Distrito Militar em seu respectivo distrito;
- funcionários militares no comando em terra e mar, de polícia e milícia, nos Estados em que o exercerem, aos Estados se equiparando o Distrito Federal;
- autoridades policiais e oficiais dos postos de polícia e milícia;
- membros do Poder Judiciário federal;
- membros do Poder Judiciário estadual, salvo se avulsos ou em disponibilidade por mais de um ano antes da eleição;
- funcionários administrativos federais ou estaduais, demissíveis sem sentença, nos respectivos estados.

Na Constituinte de 1891, surgiram várias emendas tentando atribuir à mulher o direito ao voto, mas todas foram rejeitadas. Pedro Américo, um dos deputados contrários que se manifestaram sobre o voto feminino, assim discursou<sup>33</sup>:

---

<sup>32</sup> PORTO, Walter Costa. **O Voto no Brasil: da Colônia à Quinta República**. Brasília: Senado Federal, 1989. v.1. p. 100-105.

<sup>33</sup> COSTA, Edgard. **A Legislação Eleitoral Brasileira**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1964. p. 303.

[...] a mulher, não direi a ideal e perfeita, mas simplesmente a normal e típica, não é a que vai ao foro, nem à praça pública, nem às assembléias públicas defender os direitos da coletividade, mas a que fica no lar doméstico, exercendo as virtudes femininas, base da tranqüilidade da família, e por conseqüência, da felicidade social.

Para alguns estudiosos, o deputado Almeida Nogueira, favorável à questão, acabou por fornecer, em seu voto, um argumento forte para se chegar à conclusão de que a Carta Política de 1891 deferiu o direito ao voto feminino, visto que, em seu discurso, advertiu que o art. 7º da Constituição, que tratava da questão de quem poderia se alistar, não se valeu da expressão “cidadãos do sexo masculino”, portanto, não excluiu as mulheres do eleitorado nem lhes negou o direito ao voto. Se, por um lado, a Carta Política não consagrou explicitamente o direito de voto às mulheres, é bem verdade que, por outro, a proibição do voto feminino também não ficou explícita na redação constitucional.

### **3.2.3. CARTA POLÍTICA DE 1934 E CÓDIGO ELEITORAL DE 1932**

Os primeiros anos da Era Vargas caracterizaram um governo provisório, sem Constituição. Apenas em 1933, após a derrota da Revolução Constitucionalista de 1932, foi eleita a Assembléia para redigir esta nova Constituição. Com a tomada do poder por Getúlio Vargas, que tinha como ideologia política as questões socioeconômicas, em confronto com a política liberal, promulgou-se uma Constituição com diretrizes sociais.

Para a Revolução de 30, o regime democrático estaria inviabilizado devido às práticas nefastas do aparelho eleitoral de então, tendo como causa principal a fraude e a corrupção, em todo os níveis eleitorais. Dois resultados políticos de extraordinária envergadura para a vida democrática brasileira vinculados à Revolução de 30 e ao fim da República Velha foram a edição do Código Eleitoral de 1932 e a instituição da chamada

Justiça Eleitoral. Sobre essa passagem, e sobre alguns exemplos internacionais, é valiosa a contribuição de Walter Costa Porto<sup>34</sup>:

[...] em muitos sistemas eleitorais, triunfou a tese de convocação da justiça à chamada verificação e reconhecimento dos poderes. A Argentina entregou o processo eleitoral ao Judiciário Federal, o Uruguai, a uma magistratura especial. Tribunais eleitorais foram criados pelas Constituições da Alemanha, da Prússia, da Áustria, da Grécia, da Polônia e da Tchecoslováquia.

No caso do Brasil, desde as instruções baixadas com o decreto de 26 de março de 1824 que, em nosso país, um juiz de fora, ou ordinário, ou quem suas vezes fizesse, presidia as mesas eleitorais. Assim, desde o início, foi dado ao Judiciário um pouco de participação no processo eleitoral. Em 1842, decreto de 4 de maio determinava a qualificação prévia dos votantes e elegíveis por uma junta presidida pelo juiz de paz [...]

Com o Decreto nº 2.675, de outubro de 1875, a Lei do Terço, a presidência da junta municipal cabia ao juiz de direito. A interferência deste no alistamento alargou-se com a Lei Saraiva, de 1881. As leis promulgadas no governo Wenceslau Braz, em 1916 – a de nº 3.139, de 2 de agosto, e a de nº 3.208, de 27 de dezembro – anularam o alistamento anterior e confiaram a qualificação para as eleições presidenciais exclusivamente às autoridades judiciárias. Por força da Lei nº 3.208, a apuração geral não mais se procederia nas sedes dos distritos, mas nas capitais, por juntas apuradoras compostas do juiz federal, de seu substituto e do representante do Ministério Público junto ao tribunal de 2ª instância.

Mais do que a reforma de 1875, a de 1916 foi considerada por muitos como “o ponto de partida para a criação da Justiça Eleitoral”. Não conseguiu, no entanto, pôr termo às continuadas fraudes em razão, sobretudo, das deficiências de nossa organização judiciária. Representara “um mau ensaio”, pois gerara, graças às intervenções indébitas

---

<sup>34</sup> PORTO, Walter Costa. **Dicionário do Voto**. São Paulo: Giordano, 1995, verbete “justiça eleitoral”.

que desmoralizavam as apurações e o reconhecimento de poderes, descrença em que os magistrados pudessem servir de garantia a uma boa representação, à expressão da verdadeira eleição popular.

Esse o entendimento, na Assembléia Nacional Constituinte, em 1934, do deputado Soares Filho, para quem a lei, promulgada no governo Wenceslau, deixara os magistrados sem meios de evitar as fraudes quando a mesas não se reuniam e, sobretudo, nas Juntas Apuradoras:

“As juntas eleitorais foram máquinas de somar votos e, além disso, a certeza de que seu julgamento estava sujeito à revisão, no reconhecimento do plenário das Câmaras políticas, determinava a completa desmoralização do trabalho da Justiça” (ata da sessão, e 19/01/1934. *In*: Anais da Assembléia Nacional Constituinte. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. VI, p. 263).

De acordo com Victor Nunes Leal<sup>35</sup>, a situação eleitoral até 1930 não foi alterada, a despeito do advento da República. Segundo o autor, dois tipos de eleições caracterizaram a República Velha: as eleições à “bico de pena” e à “degola”, ambas modalidades de corrupção eleitoral. A primeira tinha esse título porque, segundo o autor, as mesas eleitorais “inventavam nomes, eram ressuscitados os mortos, e os ausentes compareciam; na feitura das atas, a pena todo-poderosa dos mesários realizava milagres portentosos.”<sup>36</sup> A prática era tida como um mal necessário ao sistema, fazendo que o eleitor, em um suposto grupo privilegiado, não exercesse sua cidadania.

Quanto às eleições sob o manto da “degola”, eram fraudes praticadas pelas câmaras legislativas em que todos os candidatos se sujeitavam a uma espécie de sabatina, a politização de uma questão técnica, com vistas ao reconhecimento ou não de poderes. Chamava-se “degola” porque muitas vezes o candidato, mesmo após ter sido eleito, acabava

<sup>35</sup> LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1948. p. 166.

<sup>36</sup> LEAL, Victor Nunes. *ob. e loc. cit.*

por ter seu diploma cassado, pois havia dispositivo constitucional que dava essa competência às Câmaras:

Art. 18. A Câmara dos Deputados e o Senado trabalharão separadamente e, quando não se resolver o contrário por maioria de votos, achando-se presente em cada uma das Câmaras a maioria absoluta dos seus membros.

Parágrafo Único: A cada uma das Câmaras compete: verificar e reconhecer os poderes de seus membros; [...]

Desse modo, as eleições não garantiam nem que o voto do eleitor fosse computado, nem que os mais votados vencessem. Os vícios daquele sistema eleitoral eram de tal modo evidentes que as críticas e denúncias de fraude começaram a surtir efeito, fazendo brotar o sentimento de moralização como uma bandeira a ser perseguida, com vistas a um novo modelo de sistema representativo, mais livre de influências das velhas oligarquias estaduais. Contudo, para dar fôlego a um novo modelo e extravasar esses novos ideais de eleições mais honestas e mais justas, a opinião pública não parecia ser suficiente, sendo necessário que tais ideais fossem incorporados aos movimentos revolucionários, que prometiam uma reforma geral à força.

O objetivo de sanear o sistema eleitoral, pondo em prática uma velha aspiração nacional, visava, em última instância, a acabar com as manipulações do “coronelismo”, que há muito estava enraizado na vida política do brasileiro. A Revolução da Aliança Liberal, em 1930, trazia a promessa de dar credibilidade ao voto e de tornar legítima a representação política, pois a corrupção eleitoral e as fraudes nos votos enfraqueciam qualquer tentativa de se instalar um regime mais democrático.

Com o intuito de elaborar um Código Eleitoral que atendesse a essas demandas, o grupo encarregado dessa incumbência via como obrigatório anular a arbitrariedade dos

governos estaduais e a influência dos caciques tradicionais nos pleitos eleitorais. Sobre esse tema, João Cabral<sup>37</sup> assim expôs:

A condução do processo eleitoral, de natureza política, foi confiada a uma especial magistratura, tanto quanto possível independente do arbítrio do governo, ainda mesmo em relação a seus órgãos auxiliares, de caráter administrativo, com tribunais e juízes especiais para o desempenho da função judicante e com repartições e funcionários também especiais para o desenvolvimento da técnica administrativa em matéria eleitoral.

A proposta de Código Eleitoral de 1932 foi aceita, e, assim, criou-se a Justiça Eleitoral, funcionando pela primeira vez nas chamadas “eleições verdadeiras”, para a escolha dos membros da Assembléia Constituinte, em 1933. Com ela, instituiu-se o voto secreto, na tentativa de aniquilar antigas práticas como as do “bico de pena” e do “voto de cabresto”<sup>38</sup>. Além do voto secreto, foi contemplado o sufrágio feminino<sup>39</sup>, assim estampado no novo Código: “Art. 2º: é eleitor o cidadão maior de 21 anos, **sem distinção de sexo**, alistado na forma deste Código”. Contudo, o alistamento ainda não era obrigatório, assim como também não o era o voto feminino.

Já a Carta Política de 1934<sup>40</sup> promoveu uma ampliação das inelegibilidades e introduziu outras importantes modificações de âmbito eleitoral, a saber:

- aumentou o prazo de desincompatibilização, de 6 meses para um ano, para presidente da República e governadores;

<sup>37</sup> CABRAL, João G. da Rocha. **Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1934. p. 31.

<sup>38</sup> Sistema tradicional largamente utilizado nos bolsões de pobreza, como instrumento do coronelismo, com controle de poder político por meio do abuso de autoridade, compra de votos ou utilização da máquina pública.

<sup>39</sup> O primeiro país a implantar o voto feminino foi a Nova Zelândia, em 1893. As americanas votaram pela primeira vez em 1920; na Inglaterra, consolidou-se esse sufrágio em 1928; na França, Itália e Japão, em 1939; surpreendentemente, a Suíça concedeu tardiamente esse direito, na década de 70. Fonte: [www.nucleomulher.ufrgs.br/feminismo](http://www.nucleomulher.ufrgs.br/feminismo).

<sup>40</sup> FERREIRA, Pinto. ob. cit., p. 22-23.



- elevou o grau de parentesco até o terceiro grau, como cláusula de barreira para elegibilidade, incluindo os afins do presidente da República, até um ano depois de haver este definitivamente deixado o cargo;
- incluiu aqueles que não preenchessem os requisitos para serem eleitores como também inelegíveis, e não mais apenas os inalistáveis;
- declarou como inelegíveis, em todo o território nacional, os chefes do Ministério Público, os membros do Poder Judiciário, inclusive os da Justiça Eleitoral e Militar, os ministros do Tribunal de Contas e os chefes e subchefes do Estado-Maior do Exército e da Armada;
- incluiu a Justiça Eleitoral como órgão do Poder Judiciário;
- estabeleceu competência privativa à Justiça Eleitoral para eleições federais, estaduais e municipais;
- manteve explicitamente o voto feminino, ao fazer constar, como eleitores, os cidadãos brasileiros “de um e outro sexo”, maiores de 18 anos;
- dispôs como obrigatórios o alistamento e o voto para as mulheres, quando no exercício de funções públicas remuneradas.

#### **3.2.4. CARTA POLÍTICA DE 1937**

Com o advento da Constituição de 1937, Getúlio Vargas praticamente liquidou, por omissão, as competências da Justiça Eleitoral, limitando-se a atribuir à União a responsabilidade privativa de legislar em assuntos eleitorais. Tendo em vista que o mandato de presidente se encerraria em 1938, Getúlio arquitetou um golpe de Estado, emplacando a figura de ditador e estadista ao mesmo tempo, valendo-se, para tanto, da justificativa da necessidade de poderes extraordinários para proteger o país das ameaças comunistas, instalando um regime claramente influenciado pelos ideais fascistas.

A Carta Política de 1937, alcunhada de “polaca”<sup>41</sup>, inaugurou o “Estado Novo”. A parte da Constituição que deveria tratar da Justiça Eleitoral, no Capítulo destinado a Poder Judiciário, silenciou-se, o que, em se tratando de ordenamento jurídico, implica dizer que a Justiça Eleitoral foi extinta<sup>42</sup>. Essa atitude estava perfeitamente condizente com a conjuntura da época, porque, em um regime claramente autoritário, em que não há respeito às liberdades individuais, não poderia haver espaço para eleições, e a Justiça Eleitoral perderia – como de fato perdeu naquele período – sua razão de existir.

Walter Costa Porto<sup>43</sup> pronuncia-se a esse respeito afirmando que “nada se dizia na Carta, sobre a competência para a verificação e reconhecimento dos poderes”, e que “nenhuma eleição se realizaria na ditadura de Vargas”.

A Carta Política outorgada de 1937 representou um verdadeiro retrocesso, tanto em termos de pleitos eleitorais – não só o Legislativo de todas as esferas foi dissolvido, como também foram suspensas todas as eleições – quanto em termos de inelegibilidades – manteve apenas uma hipótese de inelegibilidade absoluta, a da inalistabilidade, permitindo que oficiais das Forças Armadas, ainda que inalistáveis, pudessem se candidatar.

### **3.2.5. CARTA POLÍTICA DE 1946**

Devido ao processo de redemocratização posterior à queda de Vargas, fazia-se necessária uma nova ordem constitucional. O Congresso Nacional, recém eleito, assumiu, pois, as tarefas constituintes.

A entrada do Brasil na guerra, ao lado dos aliados, teve efeitos irreversíveis para o Estado Novo, pois, ao lutar contra o regime ditatorial nazi-fascista, colocou em conflito a própria conservação da ditadura no país. Assim, em decorrência dessa perda de legitimidade,

---

<sup>41</sup> Teve esse nome devido às inspirações e conteúdo adaptados da Constituição polonesa, manifestamente autoritária e fascista.

<sup>42</sup> É o que no Direito se tem por teoria da recepção ou receptividade constitucional.

<sup>43</sup> PORTO, Walter Costa. **Dicionário do Voto**. São Paulo: Giordano, 1995. p. 212-214.

o Estado Novo entrou em crise e teve o seu fim em outubro de 1945. Após a queda de Getúlio Vargas e o fim do Estado Novo, incide um período de redemocratização que irá culminar na promulgação da Constituição de 1946.

O contexto pós-guerra permitiu que as aspirações sociais ganhassem fôlego, desembocando, entre outras conquistas, na edição da Lei Constitucional nº 9, de 1945, que viria preparar a transição para suprir o vazio deixado pela Carta Política de 1937 e restabelecer a Justiça Eleitoral e os representantes do poder Legislativo.

Com a restauração da Justiça Eleitoral, como parte do processo de redemocratização, foi elaborado um novo Código Eleitoral, em 1945, regulando as inelegibilidades relativas para as eleições de presidente da República e de governador dos estados. A Justiça Eleitoral, mais uma vez, estava autorizada a organizar as eleições, a registrar os partidos políticos e a promover os alistamentos eleitorais, passando essa justiça especializada a figurar, a partir de então, em todos os textos Constitucionais subsequentes<sup>44</sup>.

A Carta Política de 1946 trouxe, em seu texto, a obrigatoriedade do alistamento e do voto aos brasileiros maiores de 18 anos de ambos os sexos, exceto “às mulheres que não exerçam profissão lucrativa”<sup>45</sup>. Restabeleceu como inelegibilidade absoluta a inalistabilidade, embora no caso dos militares, ainda que lhes fosse permitido o alistamento, tenha mantido a condição de inelegíveis. Procurou, também, prescrever todos os casos possíveis de inelegibilidade, não permitindo que fossem objeto de legislações futuras a ela inferiores, quebrando essa regra apenas a Emenda Constitucional nº 14, de 1965, quando se delegou ao legislador ordinário a criação de outros casos de inelegibilidade. Nesse contexto, as inelegibilidades constitucionais relativas foram bastante discutidas, e, em resumo, estas são as principais<sup>46</sup>:

---

<sup>44</sup> PORTO, Walter Costa. **Dicionário do Voto**. São Paulo: Giordano, 1995. p. 212-214.

<sup>45</sup> **Código Eleitoral**, art. 4º, inciso I, letra “d”.

- tornou inelegíveis os chefes do Executivo federal, estadual e municipal, inclusive o interventor federal;
- reduziu para seis meses o prazo de desincompatibilização dos substitutos do presidente da República, do governador e do prefeito;
- tornou inelegíveis os governadores, secretários de estado e chefes de polícia, para as respectivas Assembléias Legislativas, caso não se desincompatibilizassem nos dois meses anteriores à eleição;
- reduziu as inelegibilidades provenientes do grau de parentesco – por consangüinidade ou por afinidade – ao segundo grau, salvo para senador e deputado que já tivessem exercido o mandato ou fossem eleitos simultaneamente ao presidente ou vice-presidente.

### **3.2.6. CARTA POLÍTICA DE 1969**

Essa Constituição teve como contexto histórico a passagem do governo de Castelo Branco para o de Costa e Silva, ambos generais militares, em que predominava o autoritarismo e o arbítrio político. Foi um reflexo da conjuntura da "guerra fria", na qual sobressaiu a teoria da segurança nacional com vistas a se combater os inimigos internos.

A Constituição republicana de 1967 foi formalmente discutida, votada, aprovada e promulgada pelo Congresso Nacional que, convocado pelo Marechal Castelo Branco, no exercício da Presidência da República, se reuniu extraordinariamente para este fim. Em 1969, a Constituição Brasileira sofreu profundas alterações em decorrência da Emenda Constitucional nº 1, outorgada pela junta militar que assumiu o Poder no período em que o Presidente Costa e Silva encontrava-se doente.

---

<sup>46</sup> FERREIRA, Pinto. **O Problema da inelegibilidade**. Rio de Janeiro: Redação, 1959.

Para considerável parte da doutrina, na verdade, a E. C. nº 1, de 1969, é uma nova Constituição<sup>47</sup>. Após sua publicação, coube a uma Lei Complementar estipular os casos de inelegibilidade. A citada Emenda Constitucional trazia, no art. 151, as diretrizes para a edição de uma lei, em matéria de inelegibilidade:

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 abuso do exercício de função, cargo ou emprego público 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) a irreelegibilidade de quem haja exercido cargo de presidente ou de vice-presidente da República, de governador e de vice-governador, de prefeito e de vice-prefeito, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior;

b) a inelegibilidade de quem, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, haja sucedido ao titular ou o tenha substituído nos cargos indicados na alínea **a**;

c) a inelegibilidade do titular efetivo ou interino de cargo ou função cujo exercício possa influir para perturbar a normalidade ou tornar duvidosa a legitimidade das eleições, salvo se afastar-se definitivamente de um ou de outra no prazo marcado pela lei, o qual não será maior de seis nem menor de dois meses anteriores ao pleito;

---

<sup>47</sup> “A Emenda nº 1/1969, também conhecida como a “super-emenda”, aprofundou a feição autoritária do regime e alterou mais de 100 artigos, sendo por muitos doutrinadores considerada como uma nova Constituição”. Fonte: [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org).

d) a inelegibilidade, no território de jurisdição do titular, do cônjuge e dos parentes consangüíneos 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) a obrigatoriedade de domicílio eleitoral no estado ou município por prazo entre um e dois anos, fixado conforme a natureza do mandato ou função.

Após essa Emenda, coube à Lei Complementar n° 5/1970 estabelecer os casos de inelegibilidade, sendo substituída, posteriormente, pela **Lei Complementar n° 64**, de 18 de maio de 1990, que é a atual **LEI DAS INELEGIBILIDADES**. Sobre essas leis, assim se pronuncia José Afonso da Silva, renomado jurista<sup>48</sup>:

O casuísmo da Lei Complementar n° 5/1970 fez incluir, em seus dispositivos, casos de inelegibilidades absurdos. Essa lei foi substituída pela Lei Complementar n° 64, de 18/05/1990, que, embora mais sóbria, sujeitando-se aos limites que a própria Constituição lhe impõe e aos que decorrem naturalmente do sentido excepcional que devem ter normas restritivas de direitos fundamentais, ainda mantém excessivo casuísmo.

### **3.2.7. CARTA POLÍTICA DE 1988**

Chamada de Constituição cidadã, foi editada no contexto dos últimos governos militares (Geisel e Figueiredo), em que o país experimentou um novo momento de redemocratização, conhecido como abertura. Esse processo acelerou-se a partir do governo Sarney, quando o Congresso Nacional produziu esta Constituição. Em 27 de novembro de 1985, por meio da Emenda Constitucional n° 26, foi convocada a Assembléia Nacional

---

<sup>48</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 371.

Constituinte, com a finalidade de elaborar um novo texto constitucional que expressasse a nova realidade social, a saber, o processo de redemocratização e término do regime ditatorial. Assim, em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil.

A Constituição Federal de 1988 trouxe, no corpo de seu texto, inelegibilidades absolutas e relativas<sup>49</sup>. Fixou, como exemplo, a regra de inelegibilidade da desincompatibilização para os chefes do Executivo (federal, estadual ou municipal) que quisessem concorrer a outros cargos. Previu, ainda, que outros casos de inelegibilidade ficariam por conta de Lei Complementar (no caso, a L.C. nº 64/1990), com a intenção de garantir que os pleitos ocorressem de maneira normal e legítima, sem influências de grupos econômicos nem de abusos de poder derivados do exercício de agentes públicos. Assim, há que se fazer a distinção entre inelegibilidades constitucionais, eis que derivadas diretamente da Carta Magna, e aquelas que são fruto das legislações complementares, as inelegibilidades legais.

A Carta Política não esgotou nem definiu todos os tipos de inelegibilidades. Para detalhá-las e complementá-las, há finalidades e limites a serem obedecidos pelos representantes do povo, e não existe o lastro da soberania popular que lhes faculte liberdade para extingui-las. O sistema completo das inelegibilidades só se condensa ao serem agregadas as inelegibilidades constitucionais e as legais, manifestando-se a Carta Política<sup>50</sup> da seguinte forma:

Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidades e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a

---

<sup>49</sup> Constituição Federal de 1988, art. 14, §§ 2º e do 4º ao 8º.

<sup>50</sup> Constituição Federal de 1988, art. 14, § 9º.

influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

A Constituição de 1988 trouxe uma inovação em relação às demais, ao incluir o direito de voto aos analfabetos, garantindo-lhes o exercício da cidadania, mas gerando, ao mesmo tempo, controvérsia e polêmica acerca do debate em torno da questão conceitual do analfabetismo. Contudo, declarou-os inelegíveis, impedindo, portanto, que tivessem participação plena no processo eleitoral.

Com vistas a evitar os casuísmos e atribuir estabilidade política aos pleitos eleitorais, exigiu-se<sup>51</sup> que qualquer legislação sobre o processo eleitoral somente entraria em vigor após **um ano** de sua publicação; reduziu-se<sup>52</sup> para quatro anos o mandato presidencial; permitiu-se<sup>53</sup> a reeleição dos chefes do Executivo para um único período subsequente; e pretendeu-se<sup>54</sup> dar início a uma fase em que as normas das eleições fossem mais estáveis e duradouras.

### **3.3. JUSTIÇA ELEITORAL E VERIFICAÇÃO DE PODERES**

A verificação e o reconhecimento de poderes não ocorreu apenas em solo brasileiro. A consolidação da democracia, sua auto-afirmação em vários países, teve de passar pela criação de alguma espécie de órgão institucionalizado, tal qual ocorreu com a Justiça Eleitoral brasileira. Não obstante isso, a vinculação do processo eleitoral aos cuidados do Judiciário disseminou-se e acabou se tornando uma prática benéfica para a democracia. Sobre as diversas experiências históricas encontradas para invocar o Judiciário a acolher os assuntos eleitorais, garantir a lisura e transparência, controlar e administrar as eleições, assim se

---

<sup>51</sup> Emenda Constitucional nº 4/93.

<sup>52</sup> Emenda Constitucional de Revisão nº 5/94.

<sup>53</sup> Emenda Constitucional nº 16/97.

<sup>54</sup> Com a aprovação da Lei nº 9.504/97.



pronuncia Maria Tereza Sadek<sup>55</sup>:

Os primeiros intentos estavam intrinsecamente ligados às políticas de contenção dos abusos do Executivo. Para reduzir o arbítrio dos monarcas, freqüentemente, legislavam ou formavam Casas Legislativas subordinadas à sua vontade; os Parlamentos conquistaram o poder de fazer leis, convertendo-se paulatinamente em órgãos não apenas consultivos, mas também legislativos.

A vitória do Parlamento na luta contra o Executivo implicou uma transformação radical: os membros da Câmara reclamaram para si o direito de “verificar” os poderes daqueles que passariam a ter assento no Legislativo. A Revolução Gloriosa de 1688, na Inglaterra, consagrou este princípio como um corolário da soberania do Parlamento.

A prerrogativa da verificação de poderes pelas Câmaras foi incorporada pela doutrina da separação dos poderes, como um mecanismo indispensável de defesa contra a interferência dos monarcas. A Constituição dos Estados Unidos da América, seguindo as normas liberais inglesas, expressou no seu artigo primeiro: “Cada Casa será o juiz das eleições, dos resultados destas e das qualificações de seus próprios membros.” E a França revolucionária de 1789, com suas bandeiras democráticas, deu igual ênfase ao poder do Parlamento, retirando do monarca o direito de verificar os poderes dos eleitos.

Esta forma de controle das eleições – a primeira instituída historicamente em resposta ao arbítrio absolutista, que confere ao Legislativo a competência para a verificação de seus próprios poderes – é ainda hoje a mais freqüente. Em muitos países, entretanto, esse procedimento tem sido fortemente questionado, devido à forma facciosa com que o próprio Parlamento, às vezes, exerce o seu poder, sobretudo quando se contesta a validade da eleição de algum membro do Legislativo.

Por essa razão, vários países conferiram a um órgão do Judiciário e/ou

---

<sup>55</sup> SADEK, Maria Tereza Aina. **A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995. p. 5-6.

administrativo parte da responsabilidade de controlar as eleições. A Inglaterra foi um dos primeiros países a modificar aquele tipo de procedimento. Em 1868, foi praticamente retirada da Câmara dos Comuns a competência exclusiva de verificar os poderes de seus componentes, conferindo-se também o controle do processo eleitoral a órgãos jurisdicionais e administrativos.

Outros tipos de controle e de organização das eleições foram igualmente concebidos, como, por exemplo, o consagrado pela Constituição francesa (gaullista) de 1958. Neste caso, as eleições se processam sob a direção de órgãos administrativos, sujeitos ao exame de instituições judiciárias. Caberia ainda citar o controle e a administração do processo eleitoral sob a responsabilidade exclusiva do Poder Judiciário, além de situações nas quais há combinações de organismos administrativos, legislativos e judiciários.

Em alguns países, como no Uruguai, o processo eleitoral também é administrado pelo Judiciário, no caso, por uma magistratura especial. Na Argentina, há uma Corte Eleitoral composta de três juízes vitalícios. Vários outros países também incluíram em suas Constituições espécies de tribunais eleitorais, como a Grécia e a Polônia. Maria Tereza Sadek faz uma distinção entre as diversas instituições criadas para administrar-se os pleitos eleitorais, em diferentes graus de institucionalização. Segundo a autora<sup>56</sup>:

Quanto ao grau de institucionalização, é possível fazer um contraste entre organismos permanentes e aqueles que apenas se constituem em períodos pré e eleitorais. O Tribunal Federal Eleitoral Mexicano, por exemplo, é formado *ad hoc* para cada pleito. A princípio, pode-se sustentar que, quanto mais regulares e mais institucionalizados, maior é a probabilidade de eficácia no cumprimento de sua função precípua. Um aspecto importante na avaliação desses organismos diz respeito à sua forma de integração nos

---

<sup>56</sup> SADEK, Maria Tereza Aina, ob. e loc. citis.

poderes do Estado e à sua determinada tentativa de solução institucional.

A primeira é aquela em que se confia o julgamento da atividade eleitoral a organismos que se inserem na justiça ordinária e, conseqüentemente, seus integrantes são magistrados de carreira. Este é o caso do Brasil e da Argentina.

Uma segunda solução, mais freqüente, atribui o controle do processo eleitoral a órgãos especiais. Neste caso, os tribunais eleitorais não se movimentam na órbita do Poder Judiciário, mas são controlados internamente pelos partidos. Aí estão a Nicarágua, El Salvador, Paraguai e Honduras.

A terceira solução é representada pela Costa Rica, que embora não possua um organismo especial, apresenta uma importante diferença em relação às duas primeiras alternativas, já que os integrantes do seu Tribunal Eleitoral são cidadãos que atuam com independência em relação aos partidos e não se vinculam ao Poder Judiciário Ordinário.

Uma quarta solução opta por uma integração mista e é adotada pelo Uruguai e pela Venezuela.

### **3.4. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL**

Grandes inovações eleitorais foram testadas antes da metade do século XX: a eleição direta, pela Lei Saraiva, com participação de Ruy Barbosa; o voto secreto, o sufrágio feminino e a criação da Justiça Eleitoral, estes três últimos, pelo novo Código Eleitoral de 1932.

De todas essas mudanças, a instalação da Justiça Eleitoral é, seguramente, a de maior impacto para os destinos democráticos do país, já que este órgão foi criado com a meta de ser o responsável pela proteção de todas as outras inovações, dirigindo e controlando as eleições, com a pretensão de ser imparcial e eficiente na regular aplicação das leis eleitorais. Sem a Justiça Eleitoral, por conseqüência, todas as garantias de lisura, de contenção de fraudes e abusos, de inibição da corrupção eleitoral, enfim, estariam fadadas ao fracasso, por

mais bem feita que fosse a legislação eleitoral<sup>57</sup>.

A Justiça Eleitoral foi institucionalmente implantada no Brasil por meio de um órgão máximo, o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, inaugurado em 1932. Como o principal representante dessa nova Justiça Eleitoral, o Ministro Hermenegildo de Barros, primeiro Presidente do Tribunal, assim se pronunciou, por ocasião da inauguração da sede<sup>58</sup>:

Sendo este Tribunal composto de juízes da mais elevada magistratura federal e local, de cidadãos de notável saber jurídico e de reconhecida idoneidade moral, amparados, além do mais, pela segurança da mais absoluta independência, o Tribunal corresponderia aos intuitos de sua criação, à expectativa geral do País, que para ele se tinha voltadas as suas vistas, na esperança de que o Tribunal Superior se tornasse a garantia suprema da verdade eleitoral e da pureza do regime – condições básicas da prosperidade da República.

Em 1945, o Decreto-Lei nº 7.586/45 restaurou as competências da Justiça Eleitoral, que haviam sido desativadas pela Carta Política de 1937, criando o Tribunal Superior Eleitoral. Inicialmente, funcionou no Rio de Janeiro, e em 1960, foi transferido junto com a sede do governo para a nova capital, Brasília.

Atualmente, a composição dos membros do TSE conta com sete ministros titulares e sete suplentes, assim constituída:

- três ministros titulares e três suplentes, eleitos entre membros do Supremo Tribunal Federal – STF, sendo um dos titulares eleito pela composição do TSE para o exercício de sua presidência;
- dois ministros titulares e dois suplentes, eleitos entre os membros do Superior

---

<sup>57</sup> SAMPAIO, Néelson de Souza. **A Justiça Eleitoral**. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte: UFMG, 1972, nº 34. p. 119.

<sup>58</sup> Fonte: <http://www.tse.gov.br/institucional/biblioteca/cobli/museu>.

Tribunal de Justiça – STJ, sendo um dos titulares eleito pela composição do TSE para exercer as funções de corregedor eleitoral;

- dois ministros titulares e dois suplentes, nomeados pelo presidente da República, escolhidos entre seis advogados de notável saber jurídico e ilibada reputação, indicados pelo STF.

O Tribunal Superior Eleitoral – TSE é o órgão máximo de Justiça Eleitoral no Brasil, cujas competências estão atribuídas na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 4.737/65, o Código Eleitoral em vigor. A Justiça Eleitoral, além do TSE, conta com ramificações em todo o território nacional, por meio dos Tribunais Regionais Eleitorais. O TSE e todos esses órgãos regionais, que compõem, em conjunto, uma Justiça especializada, desempenham a função de gerenciar diretamente o processo eleitoral e de garantir o exercício da cidadania, um dos pilares da moderna democracia.

A informatização da votação e da contagem dos votos, uma das últimas inovações da Justiça Eleitoral brasileira, denota um aprimoramento do aparato eleitoral sem precedentes. Isso ocorre porque, em termos de controle dos procedimentos operacionais, contribui para a redução das imperfeições, as fraudes e as desorganizações inerentes aos sistemas de representatividade democrática em larga escala, como é o caso do Brasil.

Assim composta, a Justiça Eleitoral tem a missão de ser o instrumento de garantia da seriedade de todo o processo eleitoral, administrando os pleitos eleitorais, combatendo as fraudes e os abusos e protegendo os direitos e garantias dos cidadãos em matéria eleitoral. A esperança nela depositada é a da proteção da participação popular no processo eleitoral, com a máxima lisura possível, tornando-o cada vez mais célere e transparente, com o propósito de permitir a verdade das urnas, traduzida na recepção, registro, consolidação, divulgação e armazenamento da vontade do povo, com credibilidade e exatidão satisfatórios.

### **3.5. O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO E OS AGENTES POLÍTICOS**

O Sistema Eleitoral Brasileiro foi estruturado, visando a selecionar alguns dos chamados agentes políticos, para o exercício de mandatos eletivos específicos. Agentes políticos enquadram-se na espécie de agentes públicos – seu gênero – que, por sua vez, são aqueles incumbidos do exercício de alguma função estatal, temporária ou definitiva.

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

O mandato eletivo engloba o período em que o agente político, uma vez investido no cargo eletivo, goza de todas as competências legais previstas. Atuam com maior liberdade que outros agentes públicos – como, por exemplo, os servidores públicos –, recebem subsídios do Estado, desempenham atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias estabelecidas na Carta Política e nas leis e têm normas específicas para seleção, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade – como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Improbidade Administrativa, entre outras. O quadro, a seguir, apresenta um resumo dos principais agentes políticos submetidos a pleito:

**Quadro 1**  
**Resumo dos Principais Agentes Políticos<sup>59</sup>**

Poder	Agente Político <sup>60</sup>	Esfera	Mandato	Sistema	Idade Mínima	Quantidade Total	Reeleição (E.C. 16/97)	Pleito	Mandatos Pós-CF 1988	Chapa
<b>E X E C U T I V O</b>	Presidente	Federal	4 anos	Majoritário: Ou maioria absoluta em 1º turno, ou maioria relativa (simples) em 2º turno.	35	<b>1</b>	Sim, para um único período subsequente	1989 1994 1998 2002	1990-1994 1995-1998 1999-2002 2003-2006	Vice-Presidente
	Governador	Estadual/ Distrital	4 anos	Majoritário: Ou maioria absoluta em 1º turno, ou maioria relativa (simples) em 2º turno.	30	$\Sigma = 27$ (1 por estado)	Sim, para um único período subsequente	1989 1994 1998 2002	1990-1994 1995-1998 1999-2002 2003-2006	Vice-Governador
	Prefeito	Municipal	4 anos	Majoritário: > 200.000 eleitores: Ou maioria absoluta em 1º turno, ou maioria relativa em 2º turno. ≤ 200.000 eleitores: Maioria relativa (simples)	21	$\Sigma = 5.560$ (1 por prefeitura)	Sim, para um único período subsequente	1992 1996 2000 2004	1993-1996 1997-2000 2001-2004 2005-2008	Vice-Prefeito
<b>L E G I S L A T I V O</b>	Senador da República	Federal	<b>8 anos</b>	Maioria relativa, alternando-se de quatro em quatro anos: 1/3 (27 cadeiras); 2/3 (54 cadeiras)	35	$\Sigma = 81$ (3 por estado)	Sim	1989 1994 1998 2002	1990-1994 1995-1998 1999-2002 2003-2006	2 Suplentes
	Deputado Federal	Federal	4 anos	Proporcional de Lista Aberta	21	$\Sigma \leq 513$ Em cada estado: $8 \leq DF \leq 70$ , onde $DF = N^\circ$ Dep Federais, proporcional à população (IBGE)	Sim	1989 1994 1998 2002	1990-1994 1995-1998 1999-2002 2003-2006	Suplência via lista
	Deputado Estadual ou Distrital	Estadual/ Distrital	4 anos	Proporcional de Lista Aberta	21	$\Sigma \leq 1057$ $DE = 3DF$ , se $DF \leq 12$ ; $DE = 36 + (DF - 12)$ , se $DF > 12$ Onde $DE = N^\circ$ Dep. Estaduais; $DF = N^\circ$ Dep. Federais	Sim	1989 1994 1998 2002	1990-1994 1995-1998 1999-2002 2003-2006	Suplência via lista
	Vereador	Municipal	4 anos	Proporcional de Lista Aberta	18	$\Sigma \leq 65.805$ $9 \leq V \leq 21$ , se $Ha \leq 1.000.000$ ; $30 \leq V \leq 41$ , se $1.000.000 < Ha \leq 5.000.000$ ; $42 \leq V \leq 55$ , se $Ha > 5.000.000$ , Onde $V = n^\circ$ vereadores; $Ha = n^\circ$ habitantes	Sim	1992 1996 2000 2004	1993-1996 1997-2000 2001-2004 2005-2008	Suplência via lista

<sup>59</sup> Fonte: Compilação própria, a partir da Constituição Federal (arts. 27, 29 e 45, entre outros), do site da Justiça Eleitoral ([www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)) e do site do IBGE ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)), além da Lei Complementar 78/1993 e legislação pertinente.

<sup>60</sup> Observar que os congressistas eleitos tomam posse em 1º de fevereiro do ano posterior ao da eleição, e seus mandatos se encerram em 31 de janeiro do último ano de mandato.

### 3.6. IDEOLOGIA, ÉTICA, MÍDIA E DEMOCRACIA

A expansão dos meios de disseminação da informação presenciada nos últimos anos permitiu que técnicas de propaganda acompanhassem esse crescimento em escala planetária. A suspeita é que a opinião pública acabou por se transformar em uma espécie de refém dessa arte, sujeita às persuasões de todo tipo. A política, por sua vez, impulsionada pelos meios de comunicação, passou a ser difundida pelas rádios e TVs em níveis cada vez mais elevados, das mais variadas formas possíveis. Esse acesso massificado à vida política, no entanto, não tem apresentado apenas benefícios à sociedade.

O receio do monopólio estatal dos veículos de comunicação de massa foi uma preocupação manifestada por Sartori<sup>61</sup>, para quem tal prática daria chances a uma persuasão sem limites nem fronteiras por parte dos dominadores desses meios. A tecnologia, dessa forma, estaria a serviço da manipulação da mente humana em larga escala, disfarçando a reputação de permitir o acesso democrático à informação<sup>62</sup>.

É fato que os modernos meios de comunicação também podem trazer benefícios e catalisar a cultura democrática. Em países onde a população em geral goza de certo nível educacional, com mais consciência de seu papel, é possível perceber-se a contribuição desses veículos com relação a promover esclarecimentos junto aos eleitores sobre a vida política, influenciando o voto do cidadão, mas de uma maneira a permitir que a decisão final sobre seu voto lhe pertença.

Quando se estuda o caso da América Latina e dos veículos de comunicação, percebe-se que as instituições voltadas para a disseminação da informação, sejam elas rádio, televisão, imprensa ou agências de propaganda e publicidade, seguem – quase todas – um

---

<sup>61</sup> SARTORI, Giovanni. **Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965. p. 102.

<sup>62</sup> O caso brasileiro pode ser tido como um exemplo da influência e do forte domínio que pode exercer uma emissora de televisão com índices de audiência nacional extremamente altos, valendo-se de tecnologia de ponta para manipular os valores, as preocupações e os temas centrais em uma platéia de baixo nível sócio-cultural e emocionalmente fragilizada pelos problemas de sobrevivência do cotidiano.



modelo de competitividade comercial que as obrigam a gerar lucro sob qualquer pretexto. Assim, elas são praticamente levadas a exercer um comportamento agressivo em termos de conquista de objetivos comerciais, confabulando para uma atuação desastrosa em termos de contribuição à vida social e política do país, mas, em geral, com êxito econômico próprio.

Em alguns sistemas políticos, como no caso do Brasil, o acesso de candidatos e de partidos aos meios de comunicação, como o rádio e a televisão, são garantidos por lei. Antes das eleições, aparições em televisão e gravações para rádio caracterizam a chamada propaganda eleitoral gratuita. Candidatos têm a chance de apresentar as plataformas de governo; partidos, seus programas para a nação. O objetivo principal das propagandas eleitorais é o de levar aos eleitores o máximo de informações possível para que ele possa fazer a escolha que julgar melhor, mais conveniente e mais oportuna.

Nesse universo de mídia gratuita, sobretudo a televisiva, colocada à disposição do sistema eleitoral, a possibilidade de que informações truncadas, distorcidas e manipuladas venham a ser veiculadas com o propósito de ludibriar ou confundir o eleitor, convencendo-o a contrariar seus interesses, é um risco inerente e difícil de ser controlado. O eleitorado pode ver-se diante de uma realidade inexistente, suprimida, transformada, visto que as instituições de comunicação podem, ou estar a serviço do Estado, ou a serviço da oposição ao regime. Em ambos os casos, tais instituições gozam do poder de disseminar ideologias, instituir julgamentos políticos, emitir juízos de valor, expor as mazelas de candidatos ou esconder informações importantes a seu respeito, indicar quais os melhores e piores candidatos, na sua visão, influenciando preferências individuais e modificando o comportamento do eleitorado, e, em última instância, alterando decisivamente o resultado dos pleitos.

Os profissionais que lidam com marketing político – comumente chamados de “marqueteiros”<sup>63</sup> – são especialistas em bolar estratégias políticas visando a levar seus clientes à vitória nas urnas. Dada uma determinada eleição, com características como o perfil do eleitor mediano<sup>64</sup>, a composição média do eleitorado (número de aposentados, analfabetos, nível superior, entre outros) e o perfil de seus concorrentes, os especialistas traçam um esboço daquele que seria o candidato ideal, com vistas a buscar a aproximação de seu cliente a este modelo, permitindo inseri-lo, aos poucos, no contexto político da campanha eleitoral. O objetivo final é fazer com que o eleitorado enxergue no candidato-produto aquele que irá resolver seus problemas e que atenderá aos seus anseios mais imediatos, com vistas a garantir a sustentação necessária para sair vitorioso nas eleições.

O conhecimento desses profissionais, quando aliado aos veículos de comunicação e às modernas técnicas de propaganda e publicidade, pode operar verdadeiros milagres eleitoreiros, maquiando desde a personalidade própria do candidato até suas posições político-partidárias, da arrogância e prepotência à simpatia e carisma, práticas descompromissadas com a ética na política.

Esses profissionais, muitas vezes, transformam a imagem do radicalismo de um candidato em uma posição eleitoralmente mais vantajosa no espectro ideológico<sup>65</sup>, o que se tem na Ciência Política por “Teoria Espacial da Ideologia”. Essa teoria prevê que eleitores têm preferências em relação a um determinado número  $n$  de temas do debate político, e que cada eleitor tem um ponto ideal  $x$  no espaço político  $n$ -dimensional. Dados os candidatos e suas posições ideológicas (por exemplo, liberais e conservadores nos Estados Unidos, ou

---

<sup>63</sup> Os marqueteiros são vistos pelos profissionais da área como episódicos: ajudam a fazer, apenas uma vez, o nome do político. O verdadeiro profissional de marketing, ou o mercadólogo, não faz ninguém; ajuda a posicionar produtos corretos, criando alianças duradouras com os clientes.

<sup>64</sup> O teorema do eleitor mediano estabelece que, em democracias, quando se escolhe por voto majoritário uma única questão, a opção escolhida pela sociedade será a opção mediana, ou seja, a opção capaz de maximizar a utilidade do eleitor mediano (HINICH, Melvin J. e MUNGER, Michael C. **Analytical politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

<sup>65</sup> Espectro ideológico, grosso modo, pode ser entendido como um eixo que contempla, de um extremo a outro, todas as expressões ideológicas manifestadas pelos partidos políticos.

extrema-direita e direita na França), o eleitor se vê, no contexto de democracia representativa de eleições de massa, ante a tarefa de escolher entre os candidatos, segundo uma função de utilidade  $U$  qualquer. As plataformas são apresentadas pelos candidatos aos eleitores: aos candidatos, cabe a tarefa da clivagem ideológica de suas respectivas plataformas; aos eleitores, a crença ou não nas plataformas apresentadas. Dessa forma, dada a arena política, há um espaço político  $\mathbf{P}$  com  $n$  dimensões e, derivado deste, um espaço ideológico  $\mathbf{I}$  com  $p$  dimensões, em que  $p < n$ .

A Teoria Espacial da Ideologia resulta em limitar as escolhas dos eleitores ao espaço ideológico  $\mathbf{I}$ , pois que este traz um número de opções reduzido (**p-dimensões**) em relação ao espaço político  $\mathbf{P}$  contendo todos os temas políticos (**n-dimensional**). O eleitor deveria preferir a posição política  $\mathbf{x}$  (ponto ideal), mas a ideologia restringe as posições que os políticos podem tomar para serem compreendidos e acreditados por um número maior de eleitores. Daí o porquê de  $\mathbf{x}$  ser preterido para políticos e, por conseguinte, indisponível aos eleitores. A conclusão é que o ponto ideal do eleitor transforma-se num ponto induzido na dimensão ideológica, ou seja, uma soma ponderada das diferenças entre o ponto ideal  $\mathbf{x}$  de cada eleitor e o conjunto de políticas do *status quo* dos candidatos, reduzindo as incertezas (espaço dimensional reduzido) e barateando os custos de simetriação informacional via plataforma ideologizada.

Essa teoria apresenta-se como alternativa ao Modelo Espacial Clássico (Modelo de Downs<sup>66</sup>), marco teórico da teoria espacial do voto. Em linhas gerais, apregoa que o modelo clássico demanda uma carga informacional demasiada aos eleitores, partidos e comissões. Hinich e Munger<sup>67</sup> defendem que o espaço em que a competição política toma assento é o da ideologia, e não o dos assuntos advindos do interesse político.

<sup>66</sup> DOWNS, Anthony. **An economic theory of democracy**. New York: Harper & Row, 1957.

<sup>67</sup> HINICH, Melvin J. e MUNGER, Michael C. **Analytical politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

A Teoria Espacial da Ideologia difere da Teoria Direcional: esta, Direcional, modela de forma bidimensional as respostas dos eleitores a propostas políticas, limitando-as por uma direção (a preferência, posição contra ou a favor tomada pelo eleitor) e por uma intensidade (grau de certeza das preferências, das opções tomadas); aquela, a da Ideologia, apresenta dimensões do espaço ideológico, determinadas pelo caminho pelo qual as questões prementes tendem a se agrupar na mente dos eleitores, não tão restritiva quanto a Direcional mas não tão ampla quanto a Espacial Clássica. Em outras palavras, além do espaço em que as escolhas são feitas ser dimensionalmente menor (se comparado ao complexo espaço de questões debatidas no âmbito das comissões no Legislativo, proposta da Teoria Espacial Clássica), tais dimensões não se encontram previamente fixadas, mas latentes, emergindo a partir da crença dos eleitores ou da retórica dos políticos. O propósito da teoria espacial da ideologia é, portanto, reduzir o espaço do debate de assuntos importantes a um espaço menor de conflito político.

Para o eleitor, ideologias partidárias são úteis porque resumem uma posição a ser tomada acerca de um conjunto de questões. Se tomadas isoladamente, tais questões poderiam trazer uma filosofia própria, entrelaçando posições contrárias e favoráveis, de um e outro partido ou candidato, de maneira a dificultar o estabelecimento de preferências. Ideologias ressaltam diferenças partidárias, tornando-se, nessa acepção, muito úteis ao eleitor. São amostras de todas as posições diferenciadas, reduzindo o custo de o eleitor ser informado ante a cada uma das posições do candidato ou partido.

Os temas políticos, ao passo em que se agrupam em torno de uma ideologia, reduzem as dimensões do espaço político. Este espaço político dimensional reduzido é uma representação simplificada do espaço político n-dimensional que se tinha em um dado *status quo* pré-ideológico.

Aspectos positivo e negativo se apresentam. Do lado dos eleitores, conceber o conflito em um espaço político mais simples é tarefa mais fácil; para os partidos, projetar uma mensagem nesse espaço n-dimensional reduzido é uma solução competitiva vantajosa. A parte negativa é a de que há significativa redução do conjunto de escolhas políticas disponíveis, do lado dos eleitores; da parte dos partidos, uma tomada de posição em um espectro ideológico reduzido pode distorcer eventuais posições atípicas.

Além da função aplicada ao espaço n-dimensional, a ideologia pode auxiliar na previsão de futuros posicionamentos, já que as políticas a serem implementadas após as eleições são meras conjecturas. Todavia, Hinich e Munger<sup>68</sup> sustentam que mais importante que tomar uma posição é estabelecer credibilidade junto ao eleitorado e comprometer-se em relação às políticas sustentadas em campanha. A razão é simples: o debate concentra-se não na dimensão política, em que o político defende que “esta é a minha posição”, mas sim na dimensão ideológica, em que intenta persuadir ou convencer: “essa minha posição é a coisa certa a se fazer”. A importância fundamental da Teoria Espacial da Ideologia é a de representar uma saída, uma solução alternativa ao modelo clássico de escolha política de massa. Dessa maneira, a Teoria Espacial da Ideologia aplicada às eleições de massa percorre, de maneira distinta, o caminho do modelo espacial clássico de controle de informação cara (custo elevado para redução de assimetria informacional) e incerta (espaço político multidimensional).

Outra questão importante é que campanhas eleitorais, por terem embasamento ideológico, estão suscetíveis a ser antiéticas, podendo, assim, enganar os eleitores. Esse engano pode vir com promessas que, de pronto, os candidatos e seus partidos sabem que são impossíveis de cumprir. Esse é um ponto a se levar em conta, em especial em uma época em

---

<sup>68</sup> HINICH, Melvin J. e MUNGER, Michael C. **Analytical politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

que pesquisas eleitorais e campanhas publicitárias procuram substituir a consciência e a opinião dos candidatos na elaboração dos discursos de campanha.

Há que existir pesquisa, é certo, para registrar o que pensam os eleitores e quais são as suas expectativas em relação aos mandatos, visto que é importante saber o que eles pensam, mas com o objetivo ético de servir tão-somente a que o candidato molde suas propostas a partir da consciência e da opinião que tem sobre tais expectativas. A pesquisa terá objetivo antiético se servir tão-somente para moldar o discurso ao que pensa o eleitor, independentemente do que vai fazer o candidato depois de eleito. Tal comportamento, é claro, servirá como engodo e, naturalmente, como traição.

Da mesma maneira funcionam as campanhas publicitárias. Elas terão fim ético se servirem tão-somente para traduzir, de maneira criativa e inteligente, o que de fato pretende o candidato. O contrário ocorre todas as vezes em que as campanhas publicitárias têm como fim maquiagem, esconder, de alguma forma, a verdade sobre o que pensa e como agirá o candidato depois de eleito.

São também antiéticas as campanhas que utilizam a máquina pública como instrumento de campanha. Não há ética alguma em um mandato conquistado a partir, por exemplo, da inauguração de obras feitas com objetivos eleitorais, com o objetivo de enganar o eleitor. São os famosos tapumes às vésperas das eleições.

Mas há que se ter presente que a democracia no Brasil é bem recente, e o processo está ainda em evolução, em amadurecimento. Os eleitores, a cada nova eleição, vão descobrindo as artimanhas eleitorais e, nas urnas, vão negando o seu prosseguimento. As eleições, portanto, contam com uma tendência à purificação do processo eleitoral, mas não a certeza de alcançá-la. O eleitor não aprende a votar com o passar do tempo, no sentido de escolher melhor os candidatos, mas aprende, com a experiência, que muito do que é dito não pode ser cumprido. O amadurecimento do eleitor o faz analisar mais profundamente as

propostas e verificar se são factíveis. Nem tudo o que se promete pode ser cumprido porque, se o fosse, seria um completo caos. Assim, enquanto não houver ética nas campanhas eleitorais, o povo não poderá contar com mandatos éticos e resultados que digam de perto o verdadeiro interesse público.

No embate eleitoral, a aparência física acaba suplantando a ética e tendo peso significativo, por vezes até mais que as propostas e os conhecimentos. Uma frase equivocada dita em um pequeno instante sobre uma posição religiosa ou ideológica pode valer mais que uma vida inteira dedicada a uma causa nobre<sup>69</sup>. E isso é preocupante à medida que as atenções se voltam para a vitória nas eleições, e não para a ética ou a sinceridade junto ao corpo de eleitores, expondo uma certa debilidade do sistema eleitoral por não estar plenamente apto a resolver tais pendências no cenário de competição. A nova fronteira da democracia parece ser o desafio de fazer valer a vontade da maioria, em um contexto político em que prevalecem os meios eletrônicos de comunicação de massa.

Cientistas políticos e especialistas do mundo todo parecem concordar<sup>70</sup> com que as preferências individuais dos eleitores estão, cada vez mais, sujeitas à manipulação das modernas técnicas de propaganda. Essa prática ocorre basicamente por meio de um conjunto de ações que permeiam o chamado *marketing* eleitoral. O candidato que contrata um profissional dessa área espera retornos: sua imagem trabalhada à perfeição; seus passos de campanha minuciosamente arquitetados; aparições planejadas nos veículos de comunicação de massa como rádio e TV; e suas fotografias e entrevistas publicadas em jornais e revistas<sup>71</sup>.

Essas estratégias de campanha visam a alcançar tanto os eleitores com baixos níveis de escolaridade como aqueles da elite pensante, dos formadores de opinião, das

---

<sup>69</sup> Um exemplo de exposição pública que arruinou a carreira política foi a de Rubens Ricupero (então Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco), flagrado pelas câmeras de televisão pronunciando a frase que o retirou do cargo: “Eu não tenho escrúpulos; o que é bom, a gente mostra, o que é ruim, a gente esconde”.

<sup>70</sup> AMES, Barry, ob. e loc. citis.

camadas mais esclarecidas da população, com um objetivo claramente definido, que é o de ganhar as eleições. Até aí não haveria problemas nem condenações dessas práticas, não fosse este o fim único e específico buscado a todo custo, com o prejuízo financeiro saciado pelo lucro político, fazendo que restem, em segundo plano, na maior parte das vezes, as idéias, o programa de governo, a plataforma de trabalho, as propostas e soluções para os anseios e demandas do eleitor. Desse modo, se não houver intermediação, participação e engajamento de instituições privadas e autônomas como os partidos políticos, a igreja, a família e os meios de comunicação, o poder político tenderá a permanecer a serviço do poderio econômico<sup>72</sup>.

### 3.7. SISTEMAS ELEITORAIS ESTRANGEIROS E REPRESENTATIVIDADE

O sentido político de democracia está vinculado à noção de que a vontade popular, traduzida em leis no ordenamento jurídico, guarda consonância com as vontades individuais. Esse raciocínio não implica dizer que o poder pertence ao povo porque sua vontade está sendo respeitada, pois o exercício efetivo do poder deve, ainda, ser também permitido àqueles cidadãos com direitos políticos. Estes, juntamente com os governantes, participando do processo político e eleitoral, podem expressar a vontade popular no sistema democrático, caracterizando o chamado exercício efetivo do poder pelo povo.

Bobbio<sup>73</sup>, citando construção teórica elaborada por Tocqueville<sup>74</sup>, traduz o tipo de democracia denominado democracia política como o sistema de governo pelo qual o poder é conferido ao povo e exercido pelos cidadãos titulares de direitos políticos, com efetiva participação dos cidadãos manifestamente mais ativos.

---

<sup>71</sup> A Internet, a rede mundial de computadores, não poderia, nos dias de hoje, ficar de fora destas estratégias de campanha.

<sup>72</sup> GRAMSCI. Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira, 1984, pp. 103-111.

<sup>73</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

<sup>74</sup> TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A Democracia na América**. São Paulo: Itatiaia, 1977.



A democracia, seguindo esse raciocínio, caracteriza-se como um sistema político voltado aos princípios da liberdade e igualdade de todos, com vistas a construir um governo que resulte da vontade do povo, cujos líderes governantes deliberam sob a égide da legitimidade que lhes foi dada pela soberania popular.

Os cidadãos devem se preocupar com a formação de um Estado com efetivo reconhecimento dos direitos políticos, com a proteção dos direitos fundamentais, com a existência de regras da democracia política que permitam eleições livres e acessíveis a todos da sociedade, com a legitimação democrática dos órgãos de poder, com o pluralismo partidário, com o direito de oposição, com o princípio da alternância no poder e, finalmente, com o direito à participação política sem discriminações de qualquer natureza.

Outro tipo de democracia é a representativa. Enquanto o modelo das antigas democracias se configurava na participação direta dos cidadãos por meio de sua manifestação pessoal no momento das decisões, as democracias modernas se caracterizam pela escolha periódica de representantes. A democracia representativa é, entre outros conceitos, a substituição processada pelo cidadão para que um representante livremente escolhido exerça em seu nome o poder, a partir do que as decisões tomadas por esses representantes substitutos serão consideradas legítimas. A titularidade soberana do poder continua sendo do povo, mas a delegação dessa condição a terceiros concede a eles a faculdade de escolher os destinos em nome do povo, tornando as decisões revestidas de soberania.

Sobre a delegação do povo a representantes, conferindo-lhe poderes, há que se discutir a chamada relação entre agente e principal. A relação agente/principal deriva de uma delegação envolvendo estas duas partes: o principal, aquele que irá delegar algo; e o agente, aquele a quem se delega. É uma espécie de transferência de competência para executar uma ação visando a uma finalidade. Tal delegação de competência pode ser relativa a um serviço, a uma obrigação, a um poder de resolver determinada tarefa, à capacidade de se tomar

atitudes em relação a uma demanda. No caso do povo, a delegação para agir e tomar decisões em seu nome.

A necessidade da delegação surge, assim, da incapacidade de uma parte em alcançar certos **fins**, chamada de parte principal, e da disponibilidade de outra parte em se valer de seus **meios** para assumir o compromisso de atingir tais fins, chamada de agente. Em resumo, o principal delega, transfere; o agente age, executa. É uma relação que nasce com propósitos simbióticos, ou seja, em que as duas partes, em tese, deveriam sair ganhando. Nesse sentido, a relação agente/principal é tomada como uma solução e não como problema, em que o povo se faz representar por políticos.

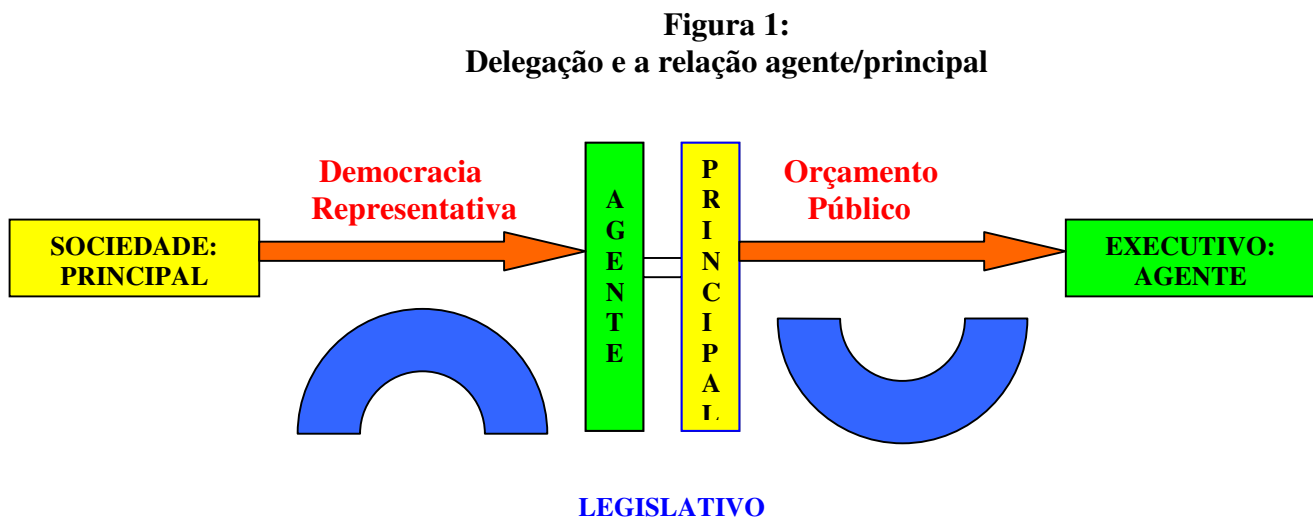
Essa relação, por vezes, transforma-se em uma relação-problema na medida em que há comportamento oportunista por parte do agente. O principal (o povo, por exemplo) não sabe executar, por isso delega a outrem que saiba, o agente (o político). Porém, devido a uma assimetria informacional desfavorável ao principal, o agente pode assumir um comportamento que, embora lhe seja benéfico, não o é para o principal.

Esse problema é a evidencia do que se conhece como *moral hazard*: havendo assimetria informacional, o agente pode se motivar a um comportamento moralmente questionável, tirando vantagens dessa situação. Detentor de autoridade e possuidor de recursos, o político acumula poder suficiente para atuar de maneira estratégica em relação a propósitos particulares, em detrimento do principal e à revelia de seus interesses, desequilibrando a relação.

A relevância do problema pode ser evidenciada pela seguinte estratégia: situar o Legislativo em exemplos de relações agente-principal para, em seguida, analisar os impactos e limites desses posicionamentos. O Legislativo ocupa, simultaneamente, os dois pólos da relação: enquanto a sociedade é o principal, o Legislativo se comporta como agente,

já na questão orçamentária, por exemplo, o Legislativo é o principal e o Executivo, o agente.

A figura, a seguir, ilustra a situação:



Os impactos e limitações desses relacionamentos agente-principal, tanto na relação sociedade-Legislativo quanto na Legislativo-Executivo, remete, de imediato, à questão dos custos transacionais. Tais custos decorrem da falta de condições de se estabelecer um bom mecanismo de monitoramento, o que cria incentivo a comportamentos oportunistas por parte do agente.

A informação assimétrica traduz o chamado risco moral, a possibilidade de ação oportunista por parte do agente em detrimento dos interesses do principal, evidenciando que um sistema de incentivos e de controle do agente pode diminuir o risco moral. Para se estabelecer um bom mecanismo de monitoramento há custos envolvidos, que podem ser relativamente altos.

Douglas North<sup>75</sup>, teórico maior do neoinstitucionalismo, lembra que “as instituições têm a função de minimizar os custos transacionais”, o que viria a facilitar o

<sup>75</sup> NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

relacionamento entre diferentes agentes e principais. Instituições são eficientes se minimizam, ao máximo, os custos transacionais, reduzindo o *moral hazard* em um contexto de agente-principal. As críticas às instituições que regem o legislativo brasileiro derivam desse encadeamento.

O Legislativo contemporâneo, tomando o Congresso brasileiro como agente, pode sonegar demandas da sociedade por esta desconhecer, por exemplo, a *via-crucis* processual que determinado tema da agenda política segue ao ser tratado internamente no Legislativo antes de ganhar vida no mundo jurídico. Os custos transacionais, no entanto, podem vir ou por intermédio das eleições ou por desgastes, via exposição à mídia, dos congressistas ligados diretamente aos temas.

No caso do orçamento brasileiro, que é autorizativo – e não mandatário –, a “chave do cofre” em poder do Executivo possibilita, na etapa de execução orçamentária, as razões mais diversas para o manejo desse instrumento. Os critérios técnicos dos *experts* do Executivo não são de domínio concorrente ao Legislativo, gerando um campo informacional assimétrico que torna difícil a tarefa de controle do Legislativo, o principal.

Retornando à questão da representatividade, enquanto no modelo democrático antigo o exercício direto da soberania era função dos cidadãos, reunidos em assembleia, em um sistema de governo que se fundava na participação pessoal dos próprios cidadãos no processo político, as modernas democracias de hoje valem-se de instrumentos de representação política baseados no princípio da delegação, relações agente-principal desequilibradas, em que o poder político original é repassado a representantes habilitados ao exercício das funções deliberativas do governo.

O homem moderno, segundo Sartori<sup>76</sup>, devido à evolução, às transformações geográficas e às mudanças de comportamento e de valores, foi obrigado a encontrar novas

---

<sup>76</sup> SARTORI, Giovanni. **Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965. p. 266-292

soluções para os novos dilemas vividos, construindo outro modelo de democracia integrado à figura do representante, eleito pelo povo para em seu nome tomar as decisões.

É forçoso reconhecer que a tentativa de se buscar a maior participação direta do povo foi objetivo – se não plenamente alcançado – bastante visado pelas modernas democracias, com vistas a que a vontade da maioria dos cidadãos pudesse ser expressa, com a menor interferência possível de seus representantes, com vistas a garantir a integridade dos princípios democráticos.

Atualmente, muitos governos comumente intitulam-se democráticos, com o fito de angariar popularidade e de se perpetuar com maior facilidade no poder. A própria evolução histórica do termo prova o conflito entre a etimologia da palavra e o que ela representa nos dias atuais. Para Giovanni Sartori<sup>77</sup>, é uma época de confrontos teóricos, práticos e conceituais de grande dimensão, como na “torre de babel”, em que cada povo traduz democracia adaptando-a ao seu idioma próprio.

Há correntes que afirmam a impossibilidade de definição, defendendo que nunca houve democracia no mundo – nunca haverá. Há quem diga ser a democracia a melhor forma de governo, entre os regimes políticos possíveis. Existem, ainda, os que afirmam que cada sociedade acaba por criar a própria democracia, de acordo com seus hábitos e costumes, sua cultura e seu povo<sup>78</sup>.

A despeito das mais variadas correntes e interpretações, a evolução do conceito de democracia pode ser delineada, desde que respeitados determinados parâmetros e princípios fundamentais. A compreensão do contexto histórico e da realidade em que cada democracia está inserida contribui para a tentativa de sua definição, reduzindo o impacto que teria se sua conceituação ideal e teórica fosse inteiramente rejeitada.

---

<sup>77</sup> SARTORI, Giovanni. **Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965, p.22.

<sup>78</sup> PRZEWORSKI, Adam. **Sustainable Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

É notório que, para muitos estudiosos, a democracia não é a melhor forma de governo, mas há quem defenda ter sido ela a que melhor agasalhou os direitos e garantias individuais, a que melhor tratou, em parte, os problemas do convívio em sociedade e a que se tornou mais comum em todas as partes do mundo. Essa importante mundialização da discussão acerca do termo, sua aplicação prática nas mais variadas formas e nas mais diferentes culturas, contribuiu para a consolidação em torno de um entendimento mínimo do que vem a ser democracia, mas não necessariamente a enclausurou sob limites teóricos fixos.

As modernas experiências de democracia têm sido, na prática, capazes de permitir, em muitos casos, que se vislumbrem aprimoramentos e que se visualizem mais nitidamente suas imperfeições<sup>79</sup>. Em muitos outros, têm-se mostrado incapazes de garantir a estabilidade social e a governabilidade, perdendo o controle, no extremo da situação, da proteção de direitos fundamentais como a vida e a liberdade, uma fuga aos valores e princípios democráticos<sup>80</sup>.

Para Barry Ames<sup>81</sup>, no caso brasileiro, o ponto de partida para se discutir o sistema eleitoral é justamente a governabilidade. A história brasileira é marcada por crises periódicas de governabilidade e essas crises estão relacionadas ao arcabouço institucional brasileiro. Ele associa governabilidade à eficiência do Legislativo de formular e implementar políticas públicas. A incapacidade da democracia brasileira de se inserir no processo de elaboração de políticas públicas é notório, diz Ames<sup>82</sup>, e tal processo teria características casuais, eventuais, aleatórias, enfim, sem participação harmônica. Para ele, a democracia no Brasil é patológica: a fraqueza brasileira está relacionada ao frágil processo do sistema político. Está relacionada, em maior grau, às instituições brasileiras e ao tipo de incentivo que elas trazem. Para este autor, as instituições brasileiras são tão ruins que não atendem sequer a

---

<sup>79</sup> Sobre esta discussão, o caso do Brasil é um bom exemplo a ser estudado.

<sup>80</sup> Podemos citar o Iraque como exemplo.

<sup>81</sup> AMES, Barry. **Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor: Univ. Michigan Press, 2001.

<sup>82</sup> AMES, Barry. ob. cit.

elite dominante. Os incentivos que são gerados no sistema político brasileiro favorecem a busca dos ganhos individuais de cada um dos congressistas, um comportamento oportunista. Não há incentivos àqueles que querem perseguir idéias que possam melhorar a situação do país, e, quando existentes, essas iniciativas normalmente não logram êxito. É uma leitura em que o Brasil estaria amarrado a uma situação que gera um equilíbrio sub-ótimo.

Para Ames<sup>83</sup>, todos poderiam ter algum ganho se as instituições sofressem alterações. Mas o caráter patrimonialista das instituições brasileiras vincula o uso do público ao interesse privado, um uso não necessariamente ótimo nem mesmo para aqueles que manipulam o sistema, um uso míope a longo prazo. A fraqueza institucional seria a chave para desvendar o problema brasileiro. Combina, o autor, dessa forma, uma leitura do institucionalismo histórico via perspectiva de escolha racional: instituições brasileiras criam incentivos e fazem com que os atores tomem determinadas estratégias que geram comportamentos oportunistas.

Das diferentes conceituações de democracia, uma característica torna-se evidente: o respaldo da vontade popular, o respeito à soberania do povo. Assim, a não-democracia seria, entre outras características, a usurpação do poder, visto que a ninguém se permite a escolha de si próprio para governar, e muito menos se concedem poderes irrestritos para tanto. Nas palavras de Sartori<sup>84</sup>, “a democracia em nada se identifica com um autogoverno”.

O processo democrático começa a ser instaurado e a ganhar forma quando estão presentes a liberdade de escolha, os direitos e garantias individuais, a multiplicidade de ideologias políticas traduzidas pelo pluripartidarismo, os pleitos eleitorais e o respeito à vontade popular. Esta vontade popular traduz-se, nos dias de hoje, no voto direto, secreto, universal e periódico, em que a opinião de cada cidadão vale um voto<sup>85</sup>. Portanto, todos são

---

<sup>83</sup> AMES, Barry. ob. cit.

<sup>84</sup> SARTORI, Giovanni. **Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965. p. 151

<sup>85</sup> A Suprema Corte Americana, ainda no século XIX, consagrou a expressão “*one man, one vote*”.

iguais com respeito às suas vontades na escolha política de seus representantes, e este parece ser o sentido maior da liberdade de expressão de uma nação.

As modernas democracias possuem diferenças entre si. No tocante ao sufrágio, por exemplo, nem todas garantem que ele seja universal, havendo, portanto, diferentes graus de participação popular na escolha dos seus governantes. Distinguem-se, também, pela forma de escolha dos representantes, pois nem sempre esta escolha é direta, o que caracteriza menor eficiência com que a maioria expõe sua vontade. Além disso, há distintas amplitudes de controles sociais e diferentes mecanismos de controle dos poderes estatais.

Independentemente dessas diferenças, as conquistas sociais advindas com a evolução do conceito de democracia devem ser defendidas com vigor, para que não se permitam retrocessos. Os princípios e os valores democráticos constituem avanços consideráveis para a humanidade, não importando se sob o emblema da democracia ou sob outra arquitetura política qualquer. Uma vez que esses princípios foram vinculados ao ordenamento político, sua permanência passa a ser uma questão de sobrevivência do sistema.

A dificuldade de definição terminológica da expressão “moderna democracia” – e de quais países a aplicam na prática – é matéria de difícil exaustão, largamente tratada por cientistas políticos e outros especialistas. A discussão sobre o assunto estende-se na medida em que muitos países se autodenominam Estados democráticos, na esperança de reverterem suas imagens no cenário mundial, preservando, contudo um contexto interno afastado de práticas democráticas. Diversas variáveis podem interferir nesse levantamento, como, por exemplo, o estágio de desenvolvimento econômico, o grau de evolução educacional e de cultura política do povo, bem como a existência de instrumentos que dêem legitimidade ao processo de escolha pela vontade popular.

A cultura democrática parece ser um requisito primordial para o avanço da consolidação da democracia, tanto nos níveis governamentais quanto nas diferentes camadas



da população. Nesse ponto, o Brasil pode ser tomado como um exemplo a ser estudado, porque, após alguns anos da experiência antidemocrática do regime militar, restaurou certos princípios democráticos e – ao que tudo indica – consolidou práticas, como a escolha dos governantes pelo voto direto, secreto, “universal”<sup>86</sup> e periódico.

Entretanto, a cultura democrática vai além do voto: pressupõe valores como a solidariedade, a igualdade perante a lei, a liberdade de expressão e a responsabilidade social para criar um ambiente em que haja aceitação recíproca entre os líderes e o povo. Visa a permitir, ainda, que correntes ideológicas diferentes possam se expressar pacificamente, sob determinados limites legais, com vistas a terem chance de assumir o poder, se essa for a vontade maior do povo<sup>87</sup>.

Os Estados modernos suscitam, a todo o momento, debates acerca da institucionalização de uma verdadeira democracia em suas sociedades. A aplicabilidade da democracia ainda provoca dúvidas entre muitos povos, e alguns cientistas políticos não se arrisgam a afirmar ser ela – a democracia – possível.

Sobre essa questão, Jean-Jacques Rousseau, na obra “Do Contrato Social”<sup>88</sup>, evidencia sua desconfiança em relação às possibilidades de a democracia existir, ao afirmar que “se houvesse um povo de deuses, esse povo se governaria democraticamente”. Os elitistas Pareto<sup>89</sup> e Mosca<sup>90</sup> compartilham do mesmo pensamento, de que o governo pertence a uma minoria, e, nesse contexto, as chances de existir um governo da maioria são mínimas. Robert

---

<sup>86</sup> Alguns autores, como Jairo Nicolau e José Afonso da Silva, divergem acerca de ser o voto, no Brasil, universal, pois apenas os cidadãos, assim considerados pela Constituição, podem exercer, segundo os auspícios das restrições constitucionais, o direito a voto, descaracterizando a alegada universalidade.

<sup>87</sup> Se contrastados esses requisitos de cultura política e a real situação do Brasil, pode-se inferir que nosso sistema ainda se afasta razoavelmente do democrático. É notório que significativa parcela da sociedade vive em condições precárias, uma luta constante pela sobrevivência, agravada por um nível elevado de desigualdade social.

<sup>88</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social: Princípios de Direito Político**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1999, 19ª ed.

<sup>89</sup> PARETO, Vilfredo. In: **Coleção Grandes Cientistas Sociais**, São Paulo, Ática, 1984, pp. 66-74.

<sup>90</sup> MOSCA, Gaetano. **La classe política**. México: Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 106-131.

Dahl<sup>91</sup>, teórico da Ciência Política contemporânea, segue idêntico raciocínio e acrescenta que a democracia é um modelo não alcançado e inalcançável.

No quesito da participação popular, as chamadas “grandes democracias” também sentem a dificuldade de cativar o eleitorado a participar dos processos eletivos e a opinar sobre temas políticos<sup>92</sup>. Este fato pode ser demonstrado tanto pela recusa em participar dos pleitos (nos casos em que o voto é facultativo), quanto pela simples opção dos eleitores em anular o seu voto (nos casos em que o voto é obrigatório).

Por conseguinte, quando se fala em democracias modernas, há que se fazer ressalvas, já que não é aconselhável restringir-se ao mero número de eleitores, muito menos ao elevado número de candidatos. Ainda que o fosse, o processo político, na prática, não se mostra tão elementar quanto pode parecer, visto que populações com baixa cultura política podem fazer opções desvantajosas, e candidatos despreparados podem desanimar o eleitorado e afastá-lo das urnas.

Ao contrastar o modelo das modernas democracias com o delineado por Montesquieu<sup>93</sup>, por exemplo, percebe-se a nítida distância entre eles, visto que, para este autor, saber discutir as temáticas políticas deveria ser um requisito aos futuros representantes do povo, uma qualidade intrínseca. Nesse mundo eleitoral hipotético, os candidatos seriam obrigados a conquistar seus votos por meio do convencimento intelectual, de sua capacidade de articular idéias e de criar soluções para as demandas da sociedade.

Todavia, as experiências das modernas democracias apontam para eleições de resultado programado, haja vista estarem-se tornando uma questão de investimento calculado, com forte peso de quesitos como a fortuna pessoal do candidato, seu poder econômico ou dos grupos que o apoiam, redundando em degenerações na escolha dos eleitores. O poderio

---

<sup>91</sup> DAHL, Robert. **Sociologia Política**, vol. II, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970, pp. 90-100.

<sup>92</sup> Nas eleições presidenciais norte-americanas, é de domínio público que parcela significativa dos eleitores não comparece às urnas.

<sup>93</sup> MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p.189.

político nos sistemas democráticos corre o sério risco de se tornar altamente sujeito a manipulações de cunho emocional, fadado ao apelo meramente casuístico e de propaganda<sup>94</sup>.

Os modelos de sistemas eleitorais no mundo todo estão intrinsecamente ligados à evolução dos direitos individuais, à liberdade e à igualdade entre os homens. Após as três grandes revoluções do final do segundo milênio – a inglesa (1688), a americana (1776) e a francesa (1789) –, diversas sociedades passaram a exigir uma participação popular mais ativa, que levasse em conta suas opiniões, demandas, desejos, idéias e interesses, respeitando-se a vida como direito maior de todos.

A migração de um sistema centrado na figura do monarca, do imperador, com bases hereditárias ou em riquezas, para um sistema em que o próprio povo decide aqueles que serão seus governantes, passou a ser uma regra que, ao final do século XX, difundiu-se significativamente, permitindo ao sistema representativo instalar-se em muitas sociedades politicamente organizadas.

Essa evolução histórica ocorreu lenta e gradualmente: conquistas coletivas foram sendo agregadas, passando-se do voto masculino ao feminino, do voto aberto ao secreto, do voto indireto ao direto, e do voto discriminatório ao sufrágio universal.

O quadro, a seguir, traz uma compilação de datas dos principais marcos eleitorais de alguns países quanto aos avanços nos direitos políticos. A dificuldade de se tabular esses dados reside no fato de haver diversas nuances que minam a uniformidade das informações e de não existir uma uniformidade de regras e procedimentos eleitorais entre os países. As datas referem-se às primeiras experiências vividas por esses países, visto que, muitas vezes, decisões no curso das histórias eleitorais fizeram que houvesse retrocessos. Há, mesmo, a

---

<sup>94</sup> AMES, Barry. **Disparately seeking politicians strategies and outcome in Brazilian legislative elections.** In: PEDONE, Luiz (Org.). **Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados.** Brasília: OEA, CNPq e UnB, 1993. p. 145-181.

dificuldade de saber, quando se afirma uma data de sufrágio masculino, por exemplo, que amplitude foi alcançada em relação ao eleitorado potencial de homens em cada sociedade.

<b>Quadro 2</b>				
<b>Esquema cronológico do desenvolvimento do Sistema Eleitoral</b>				
<b>(Espaço amostral: 20 países)<sup>95</sup></b>				
<b>Países</b>	<b>Sufrágio Masculino</b>	<b>Sufrágio Feminino/ Universal</b>	<b>Voto Secreto</b>	<b>Eleições Diretas</b>
Alemanha	1867	1919	1867	1867
Argentina	1912	1947	1912	1949
<b>Brasil</b>	<b>1891</b>	<b>1932</b>	<b>1932</b>	<b>1932</b>
Canadá	1888	1918	1874	-----
Chile	1874	1949	1925	1925
Colômbia	1853	1957	1853	1853
Dinamarca	1849	1915	1901	1849
EUA	1870	1920	1888	-----
França	1876	1945	<b>1848</b>	<b>1793</b>
Itália	1919	1945	<b>1848</b>	1848
México	1912	1954	1912	1912
Nova Zelândia	1879	<b>1893</b>	-----	-----
Panamá	1904	1945	1945	1945
Paraguai	1870	1967	1918	1940
Peru	1931	1955	1931	1931
Reino Unido	1918	1928	1872	-----
Suécia	1909	1921	1866	-----
Suíça	<b>1848</b>	<b>1971</b>	1872	1850
Uruguai	1918	1932	1918	1918
Venezuela	1850	1946	1946	1946

Ao se compararem os avanços democráticos entre os sistemas eleitorais de diversos países, extrai-se alguns destaques. A França foi um dos primeiros a testar uma forma incipiente de eleições diretas, na esteira das transformações da Revolução Francesa. Juntamente com a Itália, são exemplos de tentativas de inauguração do escrutínio secreto. É de se ressaltar, também, a tardia e surpreendente implantação do sufrágio feminino na Suíça, país que tradicionalmente sempre se posicionou como inovador e à frente do seu tempo em termos de concessões aos cidadãos, em contrapartida, é notória a inovação do sufrágio

<sup>95</sup> Fonte: Compilação própria feita a partir de informações extraídas do Laboratório de Estudos Experimentais do site da Universidade Cândido Mendes – Ucam ([www.ucam.edu.br/leex](http://www.ucam.edu.br/leex)), coordenado por Wanderley Guilherme dos Santos. Os campos em branco são dados ausentes.

masculino, já em 1848. Ressalte-se o pioneirismo da Nova Zelândia quanto ao sufrágio feminino, ainda em 1893.

No Brasil, os sufrágios feminino e universal, e os votos direto e secreto, tornaram-se realidade a partir do Código Eleitoral de 1932, já que experiências anteriores de voto masculino sempre embutiam condições que descaracterizavam a amplitude do voto a todos os homens (exigência de rendimentos anuais mínimos, por exemplo), embora seja forçoso reconhecer a tentativa de atribuir um caráter de universalidade ao sufrágio masculino logo após a proclamação da República, em 1891.

Observando-se a evolução histórica dos países latino-americanos e as respectivas Cartas Políticas, nota-se que houve certo progresso no tocante à modernização das instituições públicas. Apesar das grandes mazelas que afligem a região, é fato que quase todos os países experimentaram algum tipo de avanço em setores como inflação, analfabetismo, liberdades civis, direitos humanos e participação política, mas não a ponto de se poder afirmar que todos constituem, atualmente, exemplos de democracias. Os problemas de governabilidade, sobretudo, minaram as instituições em sua legitimidade social. O lento crescimento da região, em comparação com outros países, é consequência dessas instituições desacreditadas, incapazes de manter estabilidades internas que permitam que o sistema representativo funcione a contento e reverta benefícios aos representados. Alguns países estabeleceram importantes conquistas democráticas, assumindo algumas responsabilidades nacionais e seguindo, com disciplina, suas estratégias. No caso da América Latina, com raras exceções, ainda persiste certa acomodação em termos da situação econômica desfavorável e das condições sociais, ainda que os últimos anos tenham sido comparativamente mais incorporados aos ditames democráticos.

O confronto de poderes, um sério problema vivido por grande parte dos países latino-americanos, que comumente envolve o Executivo e o Legislativo, não só enfraquece

essas instituições, mas também cria inseguranças que, aos poucos, vão minando a imagem democrática no cenário internacional. Isso ocorre porque, em geral, esses conflitos, ou não são resolvidos, ou acabam por terem alguma solução antidemocrática.

Há países com Executivos extremamente fortalecidos, que reduzem o papel do Legislativo e abalam sua representatividade, e há aqueles em que as Casas Legislativas vão além de suas competências, enfraquecendo o presidencialismo, gerando uma crise de representatividade.

Há, ainda, casos de países que, dadas as sucessivas crises, aparentam ter Legislativos impotentes e enfraquecidos que sequer cumprem com rigor seu papel de elaborar leis, e os canais de comunicação com o Executivo muitas vezes se tornam inefetivos, sem estruturas que permitam funcionar com credibilidade<sup>96</sup>. Reduzem sua existência à mera formalidade, e desequilibram os contrapesos e freios entre os poderes.

Outro aspecto responsável pelo quadro de instabilidade política de certos países da região são os partidos políticos. As legislações estão preparadas, em sua maioria, para que o sistema representativo democrático opere por meio de partidos – a instituição que agrega a escolha de candidatos, legisladores, governos, programas de governo, definição do arcabouço jurídico, propostas de políticas públicas, indicações de ocupantes dos escalões dos altos cargos do governo, entre outras importantes atribuições.

Por essas atribuições, tão amplas quanto valiosas, a expectativa é que os partidos políticos concentrem indivíduos capazes de articular, com discernimento e competência, todo o conjunto de escolhas, indicações e planos para o futuro do país. Contudo, é senso comum que há certo descrédito quanto às funções partidárias por parte de empresários e da sociedade em geral, compartilhada e ventilada, também, pelos meios de comunicação. Assim, fazer parte de uma organização partidária parece ser, muitas vezes, motivo de vergonha, e não

---

<sup>96</sup> A Venezuela, do polêmico presidente Hugo Chaves, ilustra com propriedade esse fenômeno.

propriamente de reconhecimento e distinção. Há uma relação de custo e benefício que desestimula o ingresso de pessoas mais especializadas e qualificadas nessas organizações.

A política dos partidos tende, pois, a permanecer sob comandos duvidosos. O cenário abre espaço para o surgimento de legendas que desaparecem rapidamente, por mero casuísmo; outras são montadas apenas para servir a interesses específicos, chamadas de legendas de “aluguel”, e as mais tradicionais acabam se enfraquecendo, pela conjuntura desfavorável que a desconfiança generalizada impõe. Como consequência, surge a descrença popular em termos de plataformas eleitorais. As relações entre partidos e cidadãos passam a ser tênues, temporárias, prejudicando a possibilidade de preparar e negociar políticas públicas, e terminam por abalar a confiabilidade do futuro econômico e político da nação.

Para Barry Ames<sup>97</sup>, os sistemas eleitorais são endógenos: candidatos e propostas são fruto das instituições que aí estão. O indivíduo, ao ser eleito, sabe que seu futuro político não está necessariamente vinculado ao seu desempenho junto aos eleitores.

Na dinâmica do sistema eleitoral, a apresentação de várias emendas é mais importante do que esperar que elas sejam, de fato, aprovadas. Ou seja, as instituições estimulam determinado comportamento estratégico oportunista.

Analisando-se o interior do Legislativo, tem-se a figura dos *veto players*<sup>98</sup>. Quanto maior a distância ideológica, menor é o *winset*<sup>99</sup>. Quanto maior o número de *veto players*, mais estável é o *status quo*<sup>100</sup>. Se há um número grande de *veto players*, há uma dificuldade maior em se formar coalizões que alcancem o *winset*. Se os *veto players* concordarem, há uma tendência maior em se estabilizar a preferência, em detrimento do quadro institucional.

<sup>97</sup> AMES, Barry. **Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor: Univ. Michigan Press, 2001.

<sup>98</sup> Veto players: os líderes partidários com poder de decisão em determinada organização.

<sup>99</sup> Winset: o leque de políticas possíveis de serem tomadas.

<sup>100</sup> Status quo: ponto de partida das políticas públicas.

A multiplicidade de *veto players* é definida em um hiperespaço de políticas públicas n-dimensional. Novamente, o problema é o sistema eleitoral (“é dando que se recebe”). O custo transacional de se sair do *status quo* é muito alto. O *winset* está visível, mas não se pode alcançá-lo tamanha a multiplicidade dos *veto players*. Há preferências, mas tais preferências são endógenas. O problema não são as instituições legislativas, mas as instituições eleitorais: esta é a síntese do pensamento de Ames<sup>101</sup>: a endogeneidade das preferências denuncia os incentivos surgidos do sistema eleitoral.

Em relação ao Brasil, a compreensão da dinâmica do Legislativo é facilitada por diversas razões. Em primeiro lugar as teorias tratadas são aplicáveis não apenas ao caso brasileiro mas a qualquer Legislativo, pois que são postulados científicos que pretendem construir um modelo próximo à realidade. É bem verdade que, como Ames<sup>102</sup>, muitos se debruçam sobre estudos de caso. No caso brasileiro, Ames<sup>103</sup> traz grande contribuição na medida em que se preocupa com as instituições, desnudando-as a ponto de mostrar suas fraquezas e caminhos a serem tomados.

Há problemas enfrentados na América Latina que são comuns a todos os países, mas as soluções podem não obedecer a uma regra padronizada, porque, apesar de terem muitas semelhanças, os países estão constituídos sob bases distintas, muitas vezes legislações díspares que comprometem a articulação de opções em comum. Para melhor investigar essas questões, vale verificar como alguns países latino-americanos, a título de exemplo, lidam com a questão da representatividade, tendo como ponto em comum de estudo a natureza do sufrágio (as inelegibilidades para os poderes Legislativos e as inelegibilidades para os poderes Executivos constam dos Apêndices III e IV).

---

<sup>101</sup> AMES, Barry. ob. cit.

<sup>102</sup> AMES, Barry. ob. cit.

<sup>103</sup> AMES, Barry. ob. cit.



### 3.8. NATUREZA DO SUFRÁGIO EM PAÍSES LATINO-AMERICANOS<sup>104</sup>

O estudo comparativo entre as legislações de dez países latino-americanos visa a fornecer maiores subsídios para situar o Brasil no contexto internacional das inelegibilidades e dos sufrágios. A seleção dos países procurou não privilegiar a situação econômica na região, as posições de destaque em termos de política externa ou em termos de tamanho territorial, mas, sim, privilegiar a diversidade cultural dos povos latino-americanos, já que o intento é conhecer como essas sociedades transformaram em normas os delineamentos e critérios que expressam e resguardam suas representatividades. Foram escolhidos dez países: Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai e Venezuela.

O quadro, a seguir, apresenta, ao lado de cada um desses países, os trechos de sua respectiva Carta Política que tratam da especificação das características principais dos seus sufrágios.

<b>Quadro 3</b>		
<b>O sufrágio segundo as legislações constitucionais</b>		
<b>N</b>	<b>PAÍSES</b>	<b>SUFRÁGIO</b>
1	BOLÍVIA	Art. 219. O sufrágio constitui a base do regime democrático e representativo e baseia-se no voto universal, direto e igual, individual e secreto, livre e obrigatório, em escrutínio público e no sistema de representação proporcional.
2	COLÔMBIA	Art. 103. São mecanismos de participação do povo no exercício de sua soberania o voto, o plebiscito, o referendo, a consulta popular, o <i>cabildo</i> aberto, a iniciativa legislativa e a revocatória do mandato. O Estado contribuirá para a organização, promoção e capacitação das organizações profissionais, cívicas, sindicais, comunitárias, juvenis, beneficentes ou de utilidade comum não governamentais, sem detrimento de sua autonomia com o objeto de que constituam mecanismos democráticos de representação nas diferentes instâncias de participação, organização, controle e vigilância da gestão pública que se estabeleçam.

<sup>104</sup> Livre tradução do autor, com informações originais em espanhol buscadas nos sites oficiais de cada país, em especial, na base de Dados Políticos das Américas (1998) "Naturaleza del sufragio. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos."

3	COSTA RICA	<p>Art. 93. O sufrágio é função cívica primordial e obrigatória e se exerce ante às Juntas Eleitorais em votação direta e secreta, pelos cidadãos inscritos no Registro Civil.</p> <p>Art. 95. A Lei regulará o exercício do sufrágio de acordo com os seguintes princípios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Autonomia da função eleitoral;</li> <li>2- Obrigação do Estado de inscrever, de ofício, os cidadãos no Registro civil e prover-lhes de cédula de identidade para exercer o sufrágio;</li> <li>3- Garantias efetivas de liberdade, ordem, pureza e imparcialidade por parte das autoridades governantes;</li> <li>4- Garantias de que o sistema, para emitir o sufrágio, facilita aos cidadãos o exercício desse direito;</li> <li>5- Identificação do eleitor por meio de cédula com fotografia ou outro meio técnico adequado disposto por lei para tal efeito;</li> <li>6- Garantias de representação das minorias;</li> <li>7- Garantias de pluralismo político;</li> <li>8- Garantias para a designação de autoridades e candidatos dos partidos políticos, segundo os princípios democráticos e sem discriminação de gênero.</li> </ol>
4	EQUADOR	<p>Art. 26. Os cidadãos equatorianos gozarão do direito de eleger e serem eleitos, de apresentar projetos de lei ao Congresso Nacional, de ser consultados nos casos previstos na Constituição, de fiscalizar os atos dos órgãos do poder público, de revogar o mandato que confiaram aos dignitários de eleição popular, e de desempenhar empregos e funções públicas. Esses direitos se exercerão nos casos e com os requisitos que sinalizar a Constituição e a lei. Os estrangeiros não gozarão desses direitos.</p>
5	EL SALVADOR	<p>Art. 72. Os direitos políticos do cidadão são:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1º Exercer o sufrágio;</li> </ol> <p>[...]</p> <p>Art. 73. Os deveres políticos do cidadão são:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1º Exercer o sufrágio</li> </ol>
6	GUATEMALA	<p>Art. 223. Liberdade de formação e funcionamento das organizações políticas. O Estado garantirá a livre formação e funcionamento das organizações políticas e somente terá as limitações que esta Constituição e a lei determinem.</p> <p>Tudo relativo ao exercício do sufrágio, os direitos políticos, organizações políticas, autoridades e órgãos eleitorais e processo eleitoral, será regulado pela lei constitucional da matéria.</p> <p>Uma vez feita a convocação às eleições, fica proibido ao Presidente da República, aos funcionários de Organismo Executivo, aos Prefeitos e aos funcionários municipais fazer propaganda a respeito das obras e atividades realizadas</p>
7	HONDURAS	<p>Artigo 44. O sufrágio é um direito e uma função pública. O voto é universal, obrigatório, igualitário, direto, livre e secreto.</p> <p>Artigo 45. Declara-se punível todo ato pelo qual se proíba ou limite a participação do cidadão na vida política do país.</p> <p>Artigo 46. Adota-se o sistema de representação proporcional ou por maioria nos casos em que determine a Lei, para declarar eleitos em seus cargos os candidatos de eleição popular.</p>

8	PANAMÁ	<p>Art. 130. As autoridades estão obrigadas a garantir a liberdade e honradez do sufrágio. São vedados:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. O apoio oficial direto ou indireto a candidatos a cargos eletivos, ainda que sejam permitidos os meios empregados para tal fim;</li> <li>2. As atividades de propaganda e afiliação partidária nas repartições públicas;</li> <li>3. A doação de quotas ou contribuições aos empregados públicos para fins políticos, ainda que sob o pretexto de que são voluntárias;</li> <li>4. Qualquer ato que impeça ou dificulte a um cidadão obter, guardar ou apresentar pessoalmente sua cédula de identidade.</li> </ol> <p>A Lei tipificará os direitos eleitorais e disporá sobre as sanções respectivas.</p>
9	PARAGUAI	<p>Art. 117. Dos Direitos Políticos</p> <p>Os cidadãos, sem distinção de sexo, têm o direito a participar nos assuntos públicos, diretamente ou por meio de seus representantes, na forma que determine esta Constituição e as leis.</p> <p>Promover-se-á o acesso da mulher às funções públicas.</p>
10	VENEZUELA	<p>Art. 111. São eleitores todos os venezuelanos que tenham completado dezoito anos de idade e não estejam sujeitos à interdição civil nem à inabilitação política.</p> <p>O voto para eleições municipais poderá ser extensivo a estrangeiros, nas condições de residência e outras que a lei estabeleça.</p> <p>Art. 114. Todos os venezuelanos aptos para o voto têm o direito de associar-se a partidos políticos para participar, por meios democráticos, à orientação da política nacional. O legislador regulamentará a constituição e atividade dos partidos políticos com o fim de assegurar seu caráter democrático e garantir sua igualdade ante a lei.</p>

Sobre os países latino-americanos e seus sufrágios, há que se destacar alguns mecanismos democráticos de participação popular. Se a democracia direta era aquela em que os cidadãos participavam diretamente das decisões do Estado, cujo primeiro protótipo foi a democracia ateniense, a democracia indireta pode ser tida como aquela em que os cidadãos escolhem seus representantes, ainda que o instrumento seja o voto direto, sem intermediários. Há instrumentos que permitem ao cidadão escolher certas decisões específicas, não se caracterizando nem como uma participação direta – eis que não há uma constância –, nem indireta – pois a sua vontade é expressa diretamente por ele. São chamados, pois, de mecanismos de democracia semi-direta. É sobre o último tipo que chamam a atenção os

modelos latino-americanos, quando analisados os diversos tipos de sufrágio de cada país, dos quais alguns foram tomados como exemplo.

A Constituição da Bolívia, por exemplo, assegura o sufrágio universal, direto, secreto, igual, individual, livre e obrigatório, com sistema proporcional de representação, ou seja, além de o voto ser direto, a preocupação estendeu-se à igualdade e individualidade do cidadão no voto, características embutidas no voto direto mas expressadas separadamente para deixar, ainda mais nítidos, esses direitos.

A Colômbia traz diversas formas de participação popular, os chamados mecanismos de democracia semidiretos, como o plebiscito, o referendo, a consulta popular, a iniciativa legislativa e a revocatória do mandato. Esta pode ser entendida como a possibilidade de se revogar o mandato de congressistas ou de governadores locais, uma maneira de se interromper o mandato durante sua vigência, caso algum motivo sério venha ameaçar a integridade representativa.

O Equador tem, na sua Constituição, algumas formas de participação popular, reconhecendo aos cidadãos os direitos para: apresentar projetos de lei; serem consultados; e fiscalizar os atos dos órgãos públicos. Garante, ainda, o direito à iniciativa popular para reformar a Constituição e outras leis.

A Costa Rica, por sua vez, é extremamente limitada e específica, admitindo uma única forma de plebiscito: a que propõe a criação de novas províncias. Admite outras formas de iniciativa popular na proposição de leis e reformas constitucionais, mas por intermédio da solicitação de pelo menos trinta mil eleitores.

A Guatemala admite a chamada consulta popular, embora não se valha das expressões “referendo” e “plebiscito”. A iniciativa popular, com vistas a propor reformas constitucionais, está prevista na Constituição guatemalteca, que afirma que o povo pode

propô-la mediante petição dirigida ao Congresso da República, por pelo menos cinco mil cidadãos devidamente identificados pelo Registro de cidadãos.

Em El Salvador, o exercício do sufrágio é tido, ao mesmo tempo, como um direito e como um dever, caracterizando a concessão do sufrágio e sua obrigatoriedade. Para Honduras, o sufrágio é universal, obrigatório, igualitário, direto, livre e secreto, sendo punível qualquer ato que traga limitações ao exercício desse direito. É, também como em El Salvador, um dever, na medida em que obriga o cidadão a exercer tal direito. A Constituição panamenha e a do Paraguai não são específicas com relação ao sufrágio, mas trazem os direitos políticos sob proteção de autoridades e governo. A Venezuela traz uma possibilidade de o estrangeiro, na forma que a lei estabelecer, participar de eleições municipais.

É patente, com respeito à participação popular nas Constituições desses dez países analisados, que, em geral, há certa tendência, em maior ou menor grau, de os povos latino-americanos participarem da estrutura do poder em nível nacional. Apenas no caso da Costa Rica há uma exceção, pois a consulta popular restringe-se ao nível das províncias.

As Constituições latino-americanas, grosso modo, trazem o reconhecimento dos pressupostos democráticos dos sufrágios, sendo eles universais, livres, diretos, secretos, individuais e iguais, de maneira ampla e quase uniforme. Quando não se faz menção expressa a esse respeito, o texto, de alguma maneira, deixa implícitos tais pressupostos, denotando mais uma falha da técnica legislativa propriamente do que a ausência de pressupostos. Esse arcabouço de direitos democráticos, em contrapartida, não parece ser suficiente para garantir a todos direitos básicos de sobrevivência, a julgar pela situação de miserabilidade generalizada que acomete os países latino-americanos.

Desde que se transformaram em repúblicas, os países latino-americanos experimentaram diversas reformas nas legislações constitucionais, com o propósito maior de conceder ao sistema representativo sofisticação e aplicabilidade, tentativas contínuas e

variadas de aperfeiçoá-los. Entretanto, essas tentativas de modificações – visto que não mudaram muito a essência do sistema – trouxeram, em determinados contextos, algum aumento na instabilidade dos ordenamentos jurídicos, que, por sua vez, se refletiram em instabilidades populares, em virtude de manifestações de desaprovação.

Atualmente, privilegiam-se reformas que visam a melhorar os sistemas partidários e a tornar os sistemas eleitorais mais representativos, mas este é um processo político lento e gradual. Por um lado, ainda que avanços significativos nas legislações sejam visivelmente alcançados, há certo desprezo ou desrespeito pelo Estado de direito. Por outro lado, a persistência de práticas políticas autoritárias parece mais levar as sociedades ao confronto do que propriamente ao equilíbrio. Em última instância, conduz à precedência do interesse pessoal sobre o interesse público, traduzida na ênfase das relações pessoais em detrimento das instituições.

Diante desses múltiplos desafios, os países da região complicaram de tal sorte a legislação em torno dos partidos que ela praticamente ficou engessada e inoperante, deixando-os cada vez menos representativos. Hoje, muito se discute a questão do financiamento público de campanhas como mecanismo que permita trazer maior transparência aos partidos e maior liberdade de atuação aos políticos, sem que estejam presos a compromissos assumidos com seus financiadores. Se o Estado for o financiador maior, o compromisso assumido seria, em tese, unicamente com ele, Estado.

As experiências democráticas também trouxeram, em alguns casos, uma explosão em termos de números partidários, e sua redução mostra-se imperativa para o funcionamento do sistema. Há um certo “amadorismo” no trato de questões ideológicas, possivelmente por falta de conhecimentos básicos como o de finanças públicas. Muitas crises econômicas da América Latina nasceram da desordem nas finanças públicas causada originalmente por uma tendência ao populismo nas decisões do poder Legislativo. Um sistema político com partidos

fortes pode proporcionar e viabilizar maiorias parlamentares para a organização política do presidente, o que facilita uma relação construtiva e uma cooperação otimizada entre os poderes Executivo e Legislativo.

Outra reforma importante é a proteção da instituição “presidência da República”, com definição e restrição das bases em que um Congresso pode destituir o presidente. A estabilidade política e econômica está, em grande medida, associada ao tempo de permanência do presidente. É imperioso criar condições políticas que favoreçam a boa gestão econômica, pois nela reside o futuro das políticas públicas.

### **3.9. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, ESTADO BRASILEIRO E INELEGIBILIDADES**

Apesar de os tópicos anteriores terem abordado o tema político das inelegibilidades no contexto das modernas democracias, em especial, a do modelo aplicado ao Brasil e a países latino-americanos, é oportuno ressaltar algumas breves ponderações antes de aprofundar o tema das inelegibilidades, evidenciando sua pertinência temática com a democracia representativa brasileira e tornando clara sua conexão com a precedente revisão de literatura, além de verificar a hipótese de serem elas imprescindíveis em qualquer sistema de representação democrática.

Viu-se que a democracia representativa tem como um dos maiores instrumentos legitimadores as eleições e, também, que é necessária a existência de uma instituição capacitada a exercer as funções de gerenciamento, controle e fiscalização dos pleitos, em geral chamada de Justiça Eleitoral. Todavia, cabe testar **se as inelegibilidades em vigor atualmente estão tipificadas de maneira suficiente a otimizar e contribuir para o aperfeiçoamento do sistema eleitoral**, e se a Justiça Eleitoral brasileira está preparada para as evoluções e mudanças dos avanços que a era da informação e as novidades tecnológicas estão propiciando ao longo dos últimos anos, questões que este trabalho pretende investigar.

O sentido político das inelegibilidades é o de proteger o povo, em primeira instância, contra práticas eleitorais nocivas como a do abuso de poder, e o Estado, em última instância, contra a usurpação do poder. A moralidade pública é, também, objetivo do instituto das inelegibilidades, indispensável para assegurar a transparência e correção na investidura em cargos eletivos. Ela é, assim, uma medida que busca afirmar os preceitos democráticos e a permitir que os cidadãos sejam não só devidamente alertados sobre as qualificações dos candidatos, mas também protegidos de suas desqualificações e de seus oportunismos.

A representação política exige a operacionalização da escolha de pessoas para o desempenho de funções públicas, que deverão ser exercidas em prol do interesse de todos. Tal instrumentalização, por mais aperfeiçoada que fosse, estaria incompleta se não existisse o instituto da inelegibilidade.

Os partidos políticos são o primeiro filtro do processo eleitoral, ao receberem uma filiação e permitirem que aquele filiado seja ou não candidato – o momento que antecede às eleições. A inelegibilidade é o segundo filtro por que devem passar todos os candidatos, e tem alcance antes, durante e depois dos pleitos. O terceiro filtro é o da escolha popular, as eleições em si. O funcionamento desses filtros partidários é uma questão que merece análise detida.

Pelos filtros partidários passaram todos os políticos de virtude, assim como todas aquelas pessoas de idoneidade duvidosa, na história democrática. Todos passaram pelo crivo das instâncias partidárias, mas, diante de tantas críticas ao sistema, há que se indagar se os partidos estão funcionando a contento e se há condescendência da sociedade em relação a eles. Sobre o segundo filtro, o estudo da Lei das Inelegibilidades, abordará o tema mais detidamente em capítulo próprio. Sobre o terceiro filtro, a participação popular, aspecto importante a se destacar refere-se à relevância da atuação do eleitorado no controle de condutas reprováveis, não só nos crimes eleitorais, mas também na obrigação de buscar formas de impedir, de coibir, de sancionar e de punir aqueles atos que não chegam a



caracterizar crime eleitoral, mas que, evidentemente, constituem transgressão às normas de uma campanha limpa e ética. Há que se lembrar que, ao eleger um representante, o cidadão não só está aderindo ao sistema democrático e ratificando-o, mas também conferindo ao escolhido um mandato político.

Sobre mandatos políticos, Edmund Burke<sup>105</sup> acrescenta que tal mandato não deve ser imperativo, no sentido de obrigar o representante a consultar o eleitorado a cada decisão e lhe obedecer as vontades momentâneas. O mandato, ainda que se instrumentalize juridicamente, é estritamente político em sua essência, devendo o representante permitir que seu próprio juízo interfira nas suas posições e na sua interação com os eleitores. Sobre esse ponto, assim manifesta-se Burke<sup>106</sup>:

Certamente, a felicidade e a glória de um representante devem consistir em viver na união mais estreita, a correspondência mais íntima e uma comunicação sem reservas com seus eleitores. Seus desejos devem ter, para ele, grande peso, sua opinião, o máximo respeito, seus assuntos, uma atenção incessante...

Mas sua opinião imparcial, seu juízo maduro e sua consciência ilustrada não devem sacrificá-lo a vós, a nenhum homem, nem a grupo de homens... Vosso representante deve a vós não somente sua indústria, senão seu juízo, e vos atraiçoa, em vez de vos servir, se se sacrifica a vossa opinião.

Dessa forma, a responsabilidade do sistema eleitoral em impedir que a essência da representatividade seja abalada torna obrigatória a estipulação de situações que impeçam qualquer pessoa a se candidatar. É nesse contexto – para assegurar que tal necessidade seja suprida e para dar maior legitimidade à democracia – que surgem as **inelegibilidades**.

---

<sup>105</sup> BURKE, Edmund. **Reflexões sobre a Revolução em França**. Brasília: Ediunb, 1982.

<sup>106</sup> BURKE, Edmund. Ob. cit.

No Brasil, é fato que o número de habitantes vem crescendo ao longo das últimas décadas, e com ele, aumenta também o número de eleitores em cada pleito. Se há um contínuo aperfeiçoamento e uso dos mecanismos de que é dotada a Justiça eleitoral, eles trazem alguma eficácia à sua atuação e à aplicação das leis eleitorais, acompanhando as transformações da realidade e as evoluções da sociedade.

Entretanto, a Carta Política brasileira, por ser extremamente rígida<sup>107</sup>, ao passo em que traz segurança à estabilidade dos processos eleitorais, torna complicada a questão de poder a Justiça Eleitoral transformar-se, adaptar-se às novas realidades, caso necessite implantar reformas e promover profundos ajustes nos seus quadros.

Os avanços vislumbrados esbarram nesses obstáculos. Assim, a tônica maior dada pela Carta Política brasileira, em termos de direitos individuais e outras garantias fundamentais, engessa tanto instrumentos que permitem a edificação de uma Pátria socialmente justa, economicamente desenvolvida e politicamente organizada, na teoria, quanto torna essas ações muitas vezes inviáveis, na prática.

---

<sup>107</sup> Alterar a Constituição é tarefa politicamente complexa: além de ter um restrito leque de possíveis autores e de uma gama limitada de assuntos que podem ser objeto de alteração, exige-se, também, *quorum* qualificado, devendo ser “discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros” (Constituição Federal de 1988, art. 60, § 2º).

#### 4. INELEGIBILIDADE

---

A democracia representativa brasileira, fundada no Estado de Direito, incorpora os princípios da liberdade e da igualdade de direitos, e fundamenta-se na soberania popular, uma das lutas históricas da humanidade. Essa soberania é “exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”<sup>108</sup>. Chama-se **sufrágio universal** por não se fazer distinção de sexo, cor, raça, ideologia, religião ou qualquer outra forma de discriminação; **direto**, porque cada cidadão exerce seu direito pessoalmente, sem intermediários nem procuradores; **secreto**, por se realizar em um ambiente indevassável; e de **igual valor** para todos, porque cada eleitor deve corresponder a um único voto<sup>109</sup>.

Uma vez garantido o sufrágio, que é o direito de votar, há de haver o voto, que é o exercício desse direito. O voto não pode ser exercido a qualquer momento ou em qualquer lugar, somente em um tempo determinado e em um ambiente especialmente preparado para ele, o contexto das eleições. As eleições são realizadas, por sua vez, sob determinadas regras e com o respaldo organizacional de determinada estrutura, com candidatos, mesários, juízes eleitorais, fiscais, cidadãos voluntários, eleitores, partidos políticos, cédulas, urnas, cabines, seções eleitorais, e, finalmente, entre outros componentes, cargos eletivos a serem disputados.

Dessa complexa estrutura relacionada, fruto da evolução e do progresso humano, da experiência histórica e das lutas dos povos, das aspirações democráticas pelos ideais de liberdade e igualdade de tantas gerações e da normatização da vontade soberana da nação, a parte precipuamente visada neste trabalho são os candidatos. ou ainda, de forma mais precisa e estrita, as coordenadas que delimitam os pressupostos de existência das candidaturas. Uma

---

<sup>108</sup> Constituição Federal de 1988, art. 14. As formas diretas de soberania popular (plebiscito, referendo e iniciativa popular) não são objeto de estudo deste trabalho.

<sup>109</sup> Na Ciência Política brasileira, há uma longa e histórica discussão a respeito da desigualdade representativa da Câmara dos Deputados. Um voto do eleitor de Roraima, por exemplo, chega a valer cerca de doze vezes mais que um voto do eleitor de São Paulo. A crítica é procedente, eis que o Senado Federal já invoca o papel de Casa que representa a igualdade dos entes federados.

dessas coordenadas diz respeito ao conceito de inelegibilidade<sup>110</sup>, que tem sentido oposto ao de elegibilidade. Assim, antes de se esclarecer o que é inelegibilidade, é necessária uma breve explicação sobre o seu pólo oposto.

Elegibilidade é a qualificação que o cidadão deve possuir para submeter seu nome a um pleito eleitoral. Inelegibilidade, portanto, é a qualificação que o desabilita ao mesmo intento (em essência, uma espécie de desqualificação). Em outras palavras, as situações de elegibilidade são exigências que devem ser satisfeitas para que se possa pleitear um cargo eletivo (um requisito positivo). Ao contrário, as inelegibilidades são barreiras que, se não superadas por quem satisfaz as condições de elegibilidade, impossibilitam a concorrência nos pleitos eleitorais (um requisito negativo).

Ambas as coordenadas – positiva e negativa – compõem uma série de condições exigidas pelo sistema eleitoral para se fazer inscrição à candidatura e poder ser votado. O “candidato a candidato” deve, portanto, apresentar à instituição responsável (a Justiça Eleitoral) as provas que satisfaçam a todas as condições requeridas pelas leis (o Estado Democrático de Direito) e que lhe permita exercer uma representação política (o usufruto da elegibilidade), sem que lhe possam ser incutidas quaisquer barreiras de inelegibilidade.

#### **4.1. A Carta Política de 1988 e as Inelegibilidades**

No caso brasileiro, a Carta Política estipula diversos requisitos para uma pessoa se candidatar. No capítulo que trata dos direitos políticos, estão enumeradas as seguintes condições de elegibilidade<sup>111</sup>, ou seja, condições para o cidadão poder se candidatar:

- nacionalidade brasileira;
- pleno exercício dos direitos políticos;
- alistamento eleitoral;

---

<sup>110</sup> O prefixo latino *in* atribui sentido contrário ao substantivo ao qual se liga. Assim, **inelegibilidade** traduz-se em não-elegibilidade.

- domicílio eleitoral na circunscrição;
- filiação partidária; e
- idade mínima.

A respeito da nacionalidade brasileira, preenchem as condições de elegibilidade tanto os brasileiros natos quanto os naturalizados, mas essa extensão de direitos não se aplica aos cargos máximos de chefe do Executivo federal<sup>112</sup>.

Em relação aos direitos políticos, a regra é a vedação da cassação desses direitos. O que se permite é a suspensão ou perda dos direitos políticos, ou ainda, a cassação de mandatos. Os casos excepcionais de perda ou suspensão de direitos políticos, resumidamente, são<sup>113</sup>: cancelamento da naturalização, incapacidade civil absoluta, condenação criminal, não-cumprimento de obrigações comuns a todos e improbidade administrativa.

Sobre a alistabilidade eleitoral, há que se destacar que os estrangeiros são inalistáveis, assim como aqueles que estiverem no período de serviço militar obrigatório, os chamados conscritos<sup>114</sup>. Os analfabetos são inelegíveis, mas lhes é facultada a alistabilidade

Quanto ao domicílio eleitoral, a essência dessa exigência é fazer que o candidato represente a comunidade em que tem domicílio e onde fincou suas raízes, e seja capaz de estabelecer um elo com o povo que tanto o conhece. Há quem discorde desta regra, mas o fato é que esse laço com a terra visa a impedir a elegibilidade de impostores, oportunistas e aproveitadores das brechas do sistema. O candidato assim postulado, uma vez conhecedor do povo, de seus problemas e das dificuldades locais, tem maior legitimidade para transformar-se em autêntico representante daquela circunscrição.

---

<sup>111</sup> Constituição Federal de 1988, art. 14, § 3º, incisos I a VI.

<sup>112</sup> Constituição Federal de 1988, art. 12, § 3º, inciso I.

<sup>113</sup> Constituição Federal de 1988, art. 15 e incisos.

<sup>114</sup> O conscrito mencionado não se confunde com o militar da ativa. Este tem sua situação de elegibilidade prescrita pelo art. 14, § 8º, da Constituição Federal de 1988. A saber:

“O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

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

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

A filiação partidária é o impedimento expresso a candidaturas avulsas. Visa a dotar os partidos políticos de maiores poderes dentro do sistema eleitoral, ao passo em que contribui para eleições mais bem organizadas.

Por último, nessa seqüência de requisitos de elegibilidade, pode-se resumir, no quadro a seguir, com relação às idades mínimas, a vida política do cidadão brasileiro<sup>115</sup>:

<b>Quadro 4</b>	
<b>Vida política do cidadão brasileiro</b>	
<b>Idade Política (x)</b>	<b>Níveis de elegibilidade/inelegibilidade</b>
$x < 16$ anos	<b>Inelegibilidade</b> (os menores de 16 anos são inalistáveis)
$16 \text{ anos} \leq x < 18$ anos	<b>Inelegibilidade</b> (Alistamento e voto facultativo aos maiores de 16 anos)
$18 \text{ anos} \leq x < 21$ anos	<b>Elegibilidade</b> para o cargo de <b>Vereador</b> (Alistamento e voto obrigatório aos maiores de 18 anos)
$21 \text{ anos} \leq x < 30$ anos	<b>Elegibilidade</b> para os cargos de: - Vereador; - <b>Deputado Federal, Estadual ou Distrital;</b> - <b>Prefeito e Vice-Prefeito;</b> - <b>Juiz de paz.</b>
$30 \text{ anos} \leq x < 35$ anos	<b>Elegibilidade</b> para os cargos de: - Vereador; - Deputado Federal, Estadual ou Distrital; - Prefeito e Vice-Prefeito; - Juiz de paz; - <b>Governador e Vice-Governador de Estado ou DF.</b>
$35 \text{ anos} \leq x < 70$ anos	<b>Elegibilidade</b> para os cargos de: - Vereador; - Deputado Federal, Estadual ou Distrital; - Prefeito e Vice-Prefeito; - Juiz de paz; - Governador e Vice-Governador de Estado ou DF; - <b>Senador;</b> - <b>Presidente da República e Vice-Presidente e Senador.</b>
$x \geq 70$ anos	<b>Elegibilidade</b> plena (O voto para o maior de 70 anos é facultativo)

<sup>115</sup> Compilação própria, a partir do inciso VI do § 3º do art. 14 da Constituição Federal de 1988.

No que diz respeito ao Código Eleitoral<sup>116</sup>, há algumas menções a inelegibilidades. Logo no início, o artigo 3º traz a “regra de ouro” das candidaturas: “Art. 3º Qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade.”

Cidadão é um conceito político complexo, mas que – ao ganhar feições jurídicas – se torna deveras simplificado: são aqueles com capacidade de votar. O cidadão, para Aristóteles<sup>117</sup>, por exemplo, é aquele que possui o direito de administrar a justiça e exercer as funções públicas, participar da função judicial ou deliberativa, ou seja, de exercer a política. No Código, fica estabelecido o reconhecimento do direito, desde que vinculado aos preceitos constitucionais e às permissões (elegibilidades) e proibições (inelegibilidades) legais.

Diz, ainda, o Código<sup>118</sup>, que qualquer eleitor pode impugnar candidaturas, com base em inelegibilidades, permitindo que estas possam, na prática, portanto, servir de instrumento de cidadania. Nos casos em que houver cancelamento do registro de nome, por motivo de inelegibilidade, entre outros, pode o partido indicar substitutos<sup>119</sup>.

Se, por acaso, um candidato inelegível receber votos, estes serão considerados nulos, para todos os efeitos, exceto se a decisão de inelegibilidade for proferida após a realização da eleição, restando os votos assim computados contabilizados para seu partido de origem<sup>120</sup>.

Por último, ainda com respeito ao Código Eleitoral e às inelegibilidades, apesar de as decisões da Justiça Eleitoral serem, via de regra, irrecorríveis, cabe recurso contra a expedição de diploma no caso de inelegibilidade ou incompatibilidade de candidato<sup>121</sup>. Antes

<sup>116</sup> Lei Federal nº 4.737, de 15/07/1965, que instituiu o Código Eleitoral atualmente em vigor.

<sup>117</sup> ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Mário da Gama Kury. Brasília: Editora UnB, 1989. p. 317.

<sup>118</sup> Código Eleitoral, art. 97, § 3º.

<sup>119</sup> Código Eleitoral, art. 101, § 5º.

<sup>120</sup> Código Eleitoral, art. 175, §§ 3º e 4º.

<sup>121</sup> Código Eleitoral, art. 262, inciso I.

da Lei das Inelegibilidades, a Justiça Eleitoral indeferia o registro daquele que apenas respondia a processo<sup>122</sup>.

Hoje, não obstante o fato de o candidato responder a processos, ainda que tenha por objeto os crimes mais graves contra o patrimônio público, contra a ordem pública – o que, de certa forma, já evidencia o seu caráter, a sua conduta no futuro –, ele terá, sob a égide da Lei das Inelegibilidades, a possibilidade de se candidatar, exatamente porque, distintamente da legislação anterior, não prevê mais a possibilidade de estar apenas respondendo a um processo para ter o seu registro indeferido.

A Lei das Inelegibilidades, distintamente da Lei anterior, não contemplou mais a hipótese de o candidato estar respondendo a um processo. Quando ela ainda não tinha sido editada, o TSE aplicava a legislação anterior e não permitia o registro, ainda que o candidato estivesse apenas respondendo a um processo.

Em certos casos, é evidente que determinado candidato não mereceria o registro pelo tipo de crime, pelo que responde e pelo número de processos que pesa contra ele. Mesmo assim, restaria sempre a possibilidade de estar respondendo a um único processo porque alguém, por motivação política, acabou logrando êxito no seu andamento. Nesse caso, o candidato terá o seu registro indeferido, muito embora mais adiante se constate que ele, realmente, não teve responsabilidade alguma.

Com a reforma constitucional de 1994<sup>123</sup>, não se protege apenas a probidade administrativa, a normalidade e a legitimidade do pleito, mas leva-se em conta também a conduta pregressa do candidato. Talvez este aspecto ainda demande muita discussão, mas ele já vem sendo apresentado à Justiça Eleitoral. Em eleições passadas, muito embora registros tenham sido deferidos, houve casos de impugnação do registro da candidatura pelo fato de determinado candidato estar respondendo a determinados crimes, que diziam respeito

---

<sup>122</sup> Lei Complementar n° 5/1970.

<sup>123</sup> Especificamente a alteração do § 9º do art. 14 da Constituição Federal.



exatamente à ordem pública, o que demonstra, de certa forma, o que se poderia esperar daquele candidato.

O Código Eleitoral traz a divisão de princípios e interesses protegidos no alistamento, na inscrição e na votação do sistema eleitoral. É uma ampla gama de preceitos prevendo a aplicação de sanções, se descumpridos.

Carta Política, Código Eleitoral e Lei das Inelegibilidades constituem, em conjunto, a tríade da ordem eleitoral vigente no país. Subsidiariamente, normativos e instruções, principalmente da Justiça Eleitoral, são expedidos para orientar todo o processo. Todavia, a estabilidade do sistema é garantida com esses três ordenamentos maiores, cada qual com seu papel: a Constituição fixando as diretrizes máximas a serem seguidas em matéria eleitoral e alguns casos que considera de maior relevância, além das condições de elegibilidade; o Código Eleitoral, normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos, precipuamente os de votar e ser votado, o funcionamento da máquina eleitoral e a estrutura de sua Justiça, desde o alistamento do eleitor, passando pelas candidaturas até a operacionalização do processo eleitoral; e a Lei das Inelegibilidades, prescrevendo as privações ao direito às candidaturas.

#### **4.2. Classificação das Inelegibilidades**

Com o propósito de tornar mais claros os diversos tipos de inelegibilidades, quanto à classificação, o quadro, a seguir, pretende sintetizar uma tipificação possível, entre as diversas nomenclaturas encontradas para o tema. Na tentativa de uniformização das mais variadas atribuições levantadas, na escolha dos critérios, tipos e definições, perdem-se

algumas contribuições autorais, com o propósito de facilitar a compreensão e ganhar qualidade em termos de uma maior padronização<sup>124</sup>.

**Quadro 5**  
**Classificação das Inelegibilidades**

<b>I N E L E G I B I L I D A D E S</b>	<b>CRITÉRIO</b>	<b>TIPO</b>	<b>DEFINIÇÃO</b>
	<b>ORIGEM</b>	<b>ORIGINÁRIA</b>	São aquelas que advêm original e diretamente da Carta Política.
		<b>DERIVADA</b>	São as legislações infraconstitucionais.
	<b>DIMENSÃO</b>	<b>ABSOLUTA</b>	São aquelas que abrangem todos os cargos, sem restrições.
		<b>RELATIVA</b>	São as que delimitam o alcance a apenas alguns cargos, restringindo seu escopo de atuação.
	<b>DURAÇÃO</b>	<b>TRANSITÓRIA</b>	São aquelas cuja condição limitante imposta pode ser superada, ou por ação do inelegível, ou por ação do tempo, com prazo delimitado.
		<b>PERMANENTE</b>	São as que, embora não tenham caráter perpétuo (o que é constitucionalmente vedado), são definitivas enquanto se mantiver a condição, sem prazo determinado.
	<b>CONTEÚDO</b>	<b>PRÓPRIA</b>	São aquelas que prescrevem proibições de ordem pública, sem estarem necessariamente vinculadas à prática de atos.
		<b>IMPRÓPRIA</b>	São as que advêm de preenchimento de determinados requisitos por aqueles que desejam se candidatar, vinculadas à prática de atos.
	<b>APLICAÇÃO</b>	<b>AMPLA</b>	São aquelas que mesmo quando não alegadas na fase de registro da candidatura, poderão ser invocadas posteriormente, após a eleição, enquanto não se consolidarem os efeitos da diplomação.
<b>RESTRITA</b>		São as que caducam no tempo, se não forem alegadas ou tornadas operantes nos procedimentos de registro de candidaturas.	
<b>MOMENTO</b>	<b>ENDÓGENA</b>	São aquelas que decorrem de abuso de poder econômico ou político, sendo a única que se constitui no curso do processo eleitoral, por decisão da Justiça Eleitoral, em virtude de fatos abusivos ocorridos na campanha.	
	<b>EXÓGENA</b>	São as que nascem ou se configuram estritamente fora do processo eleitoral.	

<sup>124</sup> Registre-se que há autores que preferem outras classificações: “constitucionais ou infraconstitucionais”, “temporárias ou duradouras”, “genéricas ou específicas”, “gerais ou especiais”, “perenes, plenas ou limitadas”, “públicas ou privadas”, e assim por diante.

## 5. ESTUDO DO CASO DA LEI DAS INELEGIBILIDADES

---

A Lei Complementar n° 64<sup>125</sup>, batizada de **Lei das Inelegibilidades**, editada em 18 de maio de 1990 pelo então presidente da República Fernando Collor de Mello, preconizava, como objetivo principal, estabelecer casos de inelegibilidade. Ela revogou outra Lei Complementar, elaborada 20 anos antes<sup>126</sup> – no início do período da ditadura militar –, mantendo alguns casos de inelegibilidade da sua predecessora e trazendo inovações que pretendiam ser mais condizentes com o contexto de redemocratização do país. Essa Lei tem *status* de lei complementar na hierarquia das leis, abaixo apenas da própria Constituição e de suas emendas, por tratar de restrição a direitos políticos fundamentais, imprescindíveis à estabilidade político-jurídica do Estado Democrático. Ela assume, praticamente, caráter de lei constitucional, por regulamentar matérias sumamente importantes.

A Lei das Inelegibilidades surgiu em atendimento à inspiração constitucional, que previu<sup>127</sup> que esta Lei estabeleceria, além dos casos de inelegibilidade constantes no texto da Carta Política, outros casos e respectivos prazos, com a finalidade precípua de proteção da probidade administrativa, da moralidade para o exercício de mandato – levando-se em conta a vida pregressa do candidato – e da normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do poder público.

A Carta Política evidenciou alguns casos de inelegibilidade. A Lei das Inelegibilidades, por sua vez, tomou-os como ponto de partida e os incorporou literalmente ao seu texto. Logo, sem qualquer prejuízo de conteúdo, a análise que se segue será baseada estritamente na Lei das Inelegibilidades, por ela englobar todos os casos.

A Lei das Inelegibilidades tem 28 artigos, mas apenas o artigo 1° contempla os casos de inelegibilidades propriamente ditos. Desde sua edição, ela só teve duas pequenas

---

<sup>125</sup> Publicada no Diário Oficial da União, Seção I, em 21/05/1990, às fls. 9591.

<sup>126</sup> Lei Complementar n° 5, de 29/04/1970.

<sup>127</sup> Constituição Federal de 1988, art. 14, § 9°.

alterações: o veto presidencial a uma alínea e a alteração introduzida por outra Lei Complementar<sup>128</sup> ao prazo de inelegibilidade para os parlamentares que perderem o mandato por falta de decoro parlamentar, que passou de três para oito anos.

O apêndice deste trabalho traz a íntegra da Lei das Inelegibilidades, com um mapeamento resumido, artigo por artigo, do conteúdo da Lei. Como pode ser visto em seu texto integral, a Lei não se limitou apenas a definir os casos proibitivos à candidatura. A acertada preocupação em que o sistema eleitoral não apresente falhas fica patente à medida que se criam mecanismos para dar-lhe operacionalidade. De nada adiantaria, é claro, um rol extensivo de inelegibilidades sem que houvesse um aparato que lhe desse aplicabilidade, sustentação e funcionalidade.

Na aludida Lei, há artigos tratando de competências, impugnações, contestações, regras processuais em geral, providências cabíveis, prazos, representações, julgamentos, recursos, tipificações criminais, atuação dos tribunais e juízes, ritos processuais, enfim, um conjunto de peças que dão suporte à máquina eleitoral, com o objetivo de dar vazão ao funcionamento do instituto das inelegibilidades, potencial filtro democrático do sistema representativo.

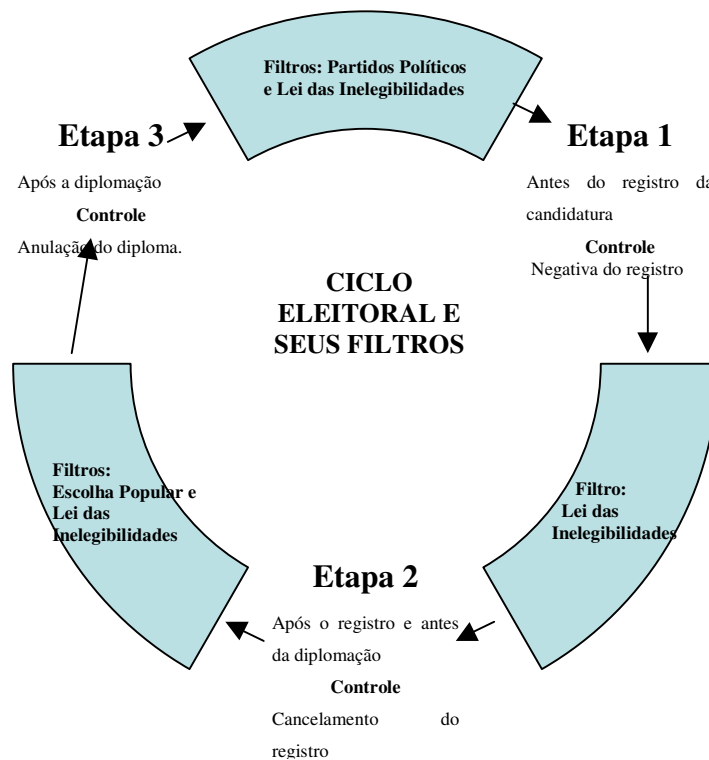
Destaque-se, na Lei<sup>129</sup>, a previsão de que, havendo decisão judicial definitiva que declarar a inelegibilidade do candidato, três alternativas são cabíveis, de acordo com as fases distintas em que se encontrar o candidato punível na cronologia eleitoral, conforme a figura seguinte:

---

<sup>128</sup> Lei Complementar n° 81/94, que alterou a redação da alínea “b” do inciso I do art. 1° da LC 64/90.

<sup>129</sup> Art. 15 da Lei das Inelegibilidades.

**Figura 2: O ciclo eleitoral e seus filtros**



Sobre as fases da candidatura, há distinção constitucional<sup>130</sup> que merece uma análise. Se o registro for cassado antes da eleição, os votos são declarados nulos, mas se o registro é cassado depois, os votos contam para a legenda. Em outras palavras, quem chega, no dia da eleição, sem registro não tem os votos anulados, nem podem ser tais votos aproveitados pela legenda.

Esse procedimento visa justamente a dificultar a idéia de se lançar alguém que não tem registro apenas para trazer votos para a legenda. Um grande puxador de votos, principalmente em uma eleição proporcional, possivelmente traria uma grande quantidade de votos. Ele não seria eleito, mas a legenda aproveitaria os votos e isso caracterizaria uma fraude eleitoral, um desvio da vontade do eleitor.

<sup>130</sup> CF, art. 175, § 3º e § 4º:

Embora todo o instrumental relacionado seja fruto de “engenharia jurídica”, é certo que, se não estiver antenado com o poder político derivado da soberania popular, estará fadado ao fracasso. É claro que essa afirmativa é hipotética, pois, assim explicitada, guarda consonância com os preceitos teóricos da democracia. Em outras palavras, se as inelegibilidades e sua aplicação não estiverem resolvendo o problema de representantes que se valem de interesses privados para administrar os interesses coletivos e públicos – uma forte suspeita no Sistema Eleitoral do Brasil –, as inelegibilidades não estarão cumprindo sua função.

Não obstante a mídia e os veículos de comunicação em geral ventilarem, a todo tempo, casos de corrupção, desvio de verba, lavagem de dinheiro, compra de voto, o chamado “caixa dois” e toda uma gama de crimes cometidos, em grande parte, com participação ou conivência de agentes políticos, em todos os Poderes e esferas de governo, poucos são os que reconhecem estar possivelmente na Lei das Inelegibilidades – ou na sua aplicação – a raiz do problema. Mas aferir o grau de aceitação da opinião pública acerca da utilidade da Lei das Inelegibilidades constitui-se em complexa tarefa.

É fato notório e incontestado que grande parcela da população brasileira vive à margem das importantes decisões políticas do sistema, sem acesso a informações e esclarecimentos, que deveriam ser de domínio público. Não é ilegítimo, portanto, afirmar que o grupo daqueles que melhor conhecem seus direitos e deveres estatuídos na Constituição Federal é restrito. Supondo – com sentido – que a Constituição é algo mais precioso e valioso na hierarquia das leis, no contexto político-jurídico da vida das pessoas, é menos ainda incorreto dizer que, destes formadores de opinião, um número menor ainda se dá conta de que existe uma Lei que não só prevê casos de abusos cometidos em matéria de administração política, mas também permite punir os infratores, levando-os a um período de ostracismo da

vida pública, e que tais punições estão disponíveis a qualquer um que deseje exercer sua cidadania.

Entretanto, na prática, esses instrumentos acabam não sendo utilizados com a intensidade que o sistema representativo almejaria, limitados ao mundo político-partidário da competição entre candidatos. Muitas vezes, essa manipulação exerce função inversa à que seria desejada para a democracia<sup>131</sup>.

A razão de os prazos eleitorais serem tão reduzidos durante o período eleitoral também soma-se às questões anteriores, visto que, depois do período eleitoral, da diplomação do candidato, os prazos acabam se diluindo novamente. Recurso contra expedição de diploma, ação de impugnação de mandato eletivo, todas as ações decorrentes da Lei das Inelegibilidades ou qualquer outro tipo de procedimento, representação ou ação que possa resultar na cassação do mandato poderiam ter prazos tão curtos quanto aqueles do período eleitoral.

Essa questão pode ser resolvida por uma reforma da própria legislação eleitoral, para que, nos casos mais específicos, os prazos para julgamento de processos – talvez não com o mesmo rigor do período eleitoral – sejam mais rápidos. Independentemente da reforma da legislação eleitoral, a própria Justiça Eleitoral pode assumir a responsabilidade de imprimir, nesse tipo de procedimento, o rito célere que esses processos têm de ter, porque, no final, a sociedade é a grande prejudicada, ficando difícil saber quem é legitimamente eleito para estar à frente do poder.

Para melhor análise do artigo 1º da Lei das Inelegibilidades, que delimita as hipóteses de inelegibilidade, é prudente fazer-se determinados agrupamentos dos incisos e alíneas, itens, subitens e parágrafos, bem como reordenar as complexas sentenças que os

---

<sup>131</sup> Os polêmicos episódios de cassação dos mandatos do ex-senador João Capiberibe e de sua esposa, a ex-deputada Janete Capiberibe, ambos representantes do estado do Amapá, em dezembro/2005 e janeiro/2006, respectivamente, despertaram desconfianças e manifestações contrárias por alguns setores da sociedade, questões que afligem o Sistema Eleitoral.

constituem. Essa tarefa é pertinente porque, em geral, as construções semânticas do texto legal tornam-se obscuras e confusas devido à especificidade da redação jurídica, atendendo a um padrão criterioso, mas altamente técnico, objeto de críticas por muitos defensores da maior aproximação de normativos à inteligibilidade dos cidadãos, que não são – em sua maioria – operadores de ciências jurídicas.

Enquanto a elegibilidade é a regra do sistema eleitoral da participação cidadã, as inelegibilidades são as exceções. Para que não haja fuga tanto aos princípios democráticos quanto à obediência aos direitos fundamentais, individuais e coletivos, nem subsista qualquer privação de liberdade ou tratamento desigual entre membros da população, o abrangente “escudo político” da elegibilidade emoldura-se pelo texto da lei, e só se rompe se houver uma interpretação restritiva prevista para tanto. Em outras palavras, não há elasticidade ou extensão cognitiva nos casos de inelegibilidade previstos na Lei, sob pena de se afrontar diretamente a democracia representativa. Em consequência, esses casos de inelegibilidade constituem um rol extensivo, finito, determinado, limitado, que não se pode alargar por mera subserviência a interesses escusos e privados, mas apenas por vontade política, por modificações na estrutura do sistema e por atendimento aos anseios da própria sociedade, sempre por intermédio de seus representantes.

Antes de entrar no mérito do citado artigo, é oportuno tecer algumas considerações conceituais. Os termos inalistabilidade, inelegibilidade, incompatibilidade e irreelegibilidade são diferentes entre si. Em verdade, inelegibilidade pode ser analogamente considerada como um gênero, do qual todos os outros são espécies. Em resumo, pode-se fazer assim a distinção: **Inelegibilidade**: incapacidade de se eleger (havendo ou não candidatura, vencendo-se ou não as eleições, tendo ou não o pleiteante se alistado, sendo ou não ele incompatível, podendo ou não se reeleger), ou seja, é a barreira maior entre todas as proibições e vedações, pela qual nenhum cidadão poderá exercer o mandato eletivo se nela se enquadrar.



- **Inalistabilidade:** incapacidade de alistar-se à Justiça Eleitoral, de inscrever-se como eleitor, em última análise, de votar, de ser “cidadão”<sup>132</sup>; uma vez que só se pode eleger quem for alistado, o inalistado é inelegível;
- **Incompatibilidade:** incapacidade momentânea de se candidatar, proibição ao exercício do mandato, que existia antes mesmo das eleições; enquanto for mantida a incompatibilidade, ela caracteriza a inelegibilidade;
- **Irreelegibilidade:** impossibilidade de usufruir o instituto da reeleição, de exercer outro mandato consecutivamente ao que já se exercia; dessa forma, todo aquele que é irreelegível é, também, inelegível, nas hipóteses restritas, é claro, que revestem a reeleição.

O art. 1º da Lei das Inelegibilidades pode ser dividido em dois grandes eixos: inelegibilidades absolutas e relativas. Este artigo percorre **todos** os casos de inelegibilidade previstos no Sistema Eleitoral Brasileiro<sup>133</sup>, pois nele também estão reproduzidos os casos previstos originalmente na Carta Política.

As inelegibilidades absolutas alcançam mesmo o indivíduo que preencha as condições de cidadania, esteja no gozo dos direitos políticos, possua domicílio eleitoral e filiação partidária e se afaste do cargo, emprego ou função pública. Já as relativas dependem de certos atos para o seu desenlace como, por exemplo, o indivíduo impedido que se desincompatibilizar no prazo constitucional ou legal para concorrer ao pleito.

A seguir, esses dois grandes eixos de inelegibilidades serão tratados separadamente, visto que suas características são bem distintas: o primeiro – inelegibilidades absolutas – abrangendo casos gerais e de faltas graves; o segundo – inelegibilidades relativas

<sup>132</sup> Cidadão em sentido restrito, jurídico, aquele com capacidade para votar, e não em sentido amplo, político.

<sup>133</sup> Conforme dito antes, a Lei Complementar n° 81/1994, que modificou a alínea **b** do inciso I do art. 1º, já está incorporada ao tratamento dado aqui à Lei das Inelegibilidades.

–, situações de inelegibilidade por incompatibilidade. Cada tipo constante na Lei das Inelegibilidades será tratado caso a caso, sendo enfocados quatro aspectos principais:

- a) **Texto da Lei** – a parte que diz respeito à inelegibilidade, extraída do art. 1º;
- b) **Classificação** – seguindo o quadro de classificações das inelegibilidades;
- c) **Definição** – o conceito resumido do caso específico de inelegibilidade;
- d) **Análise** – suas características, conseqüências, impactos e resultados esperados.

Resta analisar, em todos os casos de inelegibilidade que se apresentarão, se eles espelham o filtro esperado para a sociedade eleger representantes mais bem preparados, mais bem intencionados e com perfil para atuarem em prol do interesse coletivo, permitindo o contínuo aprimoramento desse instrumento democrático de participação popular, as eleições.

## **5.1. INELEGIBILIDADES ABSOLUTAS (PARA O EXERCÍCIO DE QUALQUER CARGO)**

### **5.1.1. Inelegibilidade dos Inalistáveis**

Os inalistáveis são os que se encontram privados de direitos políticos ou os que tiveram tais direitos suspensos, enquanto durar a condição.

#### **I) Inelegibilidade dos Estrangeiros**

- a) **Texto da lei:** “São inelegíveis [...] para qualquer cargo [...] os inalistáveis [...]”
- b) **Classificação:** Originária, absoluta, permanente, própria, ampla e exógena.
- c) **Definição:** é vedado aos estrangeiros o alistamento eleitoral, logo são inalistáveis.
- d) **Análise:**

Assim como os nacionais, os estrangeiros residentes no país têm a garantia da inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (CF, art. 5º, caput.). O fato de terem tais proteções iguais aos brasileiros não implica que façam

parte do manto da soberania nacional, ou seja, não os iguala em termos de interferir nos rumos da nação, no que diz respeito à escolha dos representantes do povo, do interesse coletivo nacional.

Esse resguardo visa a bloquear possíveis influências externas que poderiam materializar seus propósitos por meio da infiltração de seus interesses nas condutas do país. A escolha de representantes é conquista advinda dos preceitos democráticos, mas ela não pode servir a que a soberania de um povo seja minada e fragilizada sob o argumento equivocado de que deveria se estender a todos.

Se for verdadeiro que até os próprios nacionais têm severas limitações, tanto por meio das condições de elegibilidade quanto pelos casos de inelegibilidade, para expressar suas vontades, alargar o universo de votantes que veladamente não têm compromisso nem obrigações com o futuro do país é artifício desprovido de sentido. Além disso, o estrangeiro tem ligações culturais, laços de tradição, origens, vínculos com outra pátria, não havendo motivos que o obrigue a se preocupar e a defender a que lhe dê abrigo, embora muitos estrangeiros manifestem voluntariamente sentimentos de gratidão e valores positivos quando em solo brasileiro.

Contudo, uma visão racional desperta para o fato de que eleições implicam mandatos no tempo, e que tais períodos são de, no mínimo, quatro anos, e nenhum estrangeiro entra no país com a exigência das autoridades diplomáticas de aqui permanecer por algum mínimo período. O Brasil modernizou-se com extrema contribuição de grandes imigrações de estrangeiros italianos, alemães e japoneses, entre outros, mas o contexto histórico, as intenções que os moveram e o cumprimento de condições de naturalização da época (ou mesmo a permissividade maior à clandestinidade) permitiram inseri-los aos poucos no cotidiano do país. A situação hoje, com uma organização político-jurídica mais bem

aparelhada e dotada de instrumentos de fiscalização e controle, não permitiria semelhante tratamento.

O quadro modifica-se por inteiro uma vez que o estrangeiro adquire a nacionalidade brasileira em processo de naturalização, passando a ter acesso a quase todos os cargos eletivos, exceto os de Presidente e Vice-Presidente da República, entre outros que a Carta Política especifica como estratégicos à segurança nacional, por uma questão de opção à fidelidade do nascimento em solo nacional, aos brasileiros natos.

## **II) Inelegibilidade dos Menores de 18 Anos**

**a) Texto da lei:** “São inelegíveis [...] para qualquer cargo [...] os inalistáveis [...]”

**b) Classificação:** originária, absoluta, permanente, própria, ampla e exógena.

**c) Definição:** os inalistáveis são inelegíveis, mas nem todos os alistáveis são elegíveis.

**d) Análise:**

A situação dos menores desperta uma assertiva que merece reflexão, isso porque, apesar de o maior de 16 anos e menor de 18 anos ser alistável, ele não se torna, por esse motivo, elegível. A idade mínima para se candidatar a cargos eletivos no Brasil é de 18 anos. Assim, deduz-se que o melhor entendimento é o de que todos os menores de 18 anos são inelegíveis, independentemente da alistabilidade. Essa idade de 18 anos, que propositadamente coincide com o que a maioria penal ou idade criminal, visa a fazer que a maturidade do homem mediano, na fronteira da idade adulta, tenha alcançado um nível satisfatório de discernimento, das conseqüências dos seus atos, habilitando-o a responder civil e penalmente por crimes cometidos no exercício de cargo público enquanto agente político.

O debate acerca da maioria penal influi diretamente na questão da inelegibilidade, pois, uma vez rebaixada a idade para que o cidadão responda por seus atos

aos 16 anos, poderá ele requerer, na esfera civil e política, idêntico tratamento que lhe permita se candidatar.

A questão é polêmica no mundo todo. Sobre ela, Tulio Kahn<sup>134</sup> afirma, com base em Pesquisa realizada pela ONU – *Crime Trends* – que, “das 57 legislações dos países analisados, apenas 17% adotam idade menor do que 18 anos como critério para a definição legal de adulto: Bermudas, Chipre, Estados Unidos, Grécia, Haiti, Índia, Inglaterra, Marrocos, Nicarágua, São Vicente e Granadas. Alemanha e Espanha elevaram recentemente para 18 a idade penal e a primeira criou ainda um sistema especial para julgar os jovens na faixa de 18 a 21 anos”, concluindo que “delinqüência juvenil se resolve aumentando oportunidades e não reduzindo idade penal”.

### III) Inelegibilidade dos Conscritos

a) **Texto da lei:** “São inelegíveis [...] para qualquer cargo [...] os inalistáveis [...]”

b) **Classificação:** originária, absoluta, permanente, própria, ampla e exógena.

c) **Definição:** aqueles em alistamento nos comandos militares ou à sua disposição.

d) **Análise:**

No exercício do serviço militar obrigatório<sup>135</sup>, os conscritos são impedidos de tirar o título de eleitor até cessar essa condição. A justificativa para tal vedação que os torna inelegíveis, por consequência, é o fato de que, enquanto não forem dispensados pelas Forças Armadas, estão totalmente disponíveis aos interesses da nação. Mas há quem discorde da tese da inalistabilidade do conscrito, como Rogério Carlos Born<sup>136</sup>:

<sup>134</sup> KAHN, Tulio, doutor em ciência política pela USP e coordenador de pesquisa do Ilanud – Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e o Tratamento do Delinqüente, *paper* disponível em [http://www.mj.gov.br/sedh/dca/temas/reducao\\_maioridade\\_penal.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/dca/temas/reducao_maioridade_penal.htm).

<sup>135</sup> O alistamento militar é obrigatório para todo brasileiro do sexo masculino, no ano em que completar 18 anos (CF, art. 143).

<sup>136</sup> BORN, Rogério Carlos. **O exercício dos direitos políticos dos integrantes das forças armadas.** In: <http://www.militar.com.br>.

Em uma exegese sistemática e em desconforto com o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, os conscritos são inalistáveis (art. 14 § 6º, CF), mas os já alistados na data da incorporação possuem voto facultativo (art. 6º, II, c, Código Eleitoral).

Vê-se que há um descompasso entre se permitir que o menor de 18 anos e maior de 16 tenha sua alistabilidade facultada, pois, no ano em que completar 18 anos, poderá já possuir alistamento eleitoral, não havendo dispositivo que anule o título eleitoral em seu poder. Ainda segundo o autor<sup>137</sup>:

No cumprimento dos deveres constitucionais, o processo eleitoral exige que os membros das Forças Armadas, submetidos aos rígidos preceitos de obediência, hierarquia e disciplina, fiquem em relativa prontidão com o escopo de exercer as atribuições relativas à defesa nacional e a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem [artigo 142, *caput*, C.F.], inclusive para atender a requisição do Tribunal Superior Eleitoral por intermédio do Supremo Tribunal Federal. Em decorrência, os militares deverão, no dia das eleições, permanecer aquartelados e, de antemão, são dispensados do serviço na Justiça Eleitoral conforme prescreve o artigo 75 do Estatuto dos Militares. Por isso, estabelece o artigo 14, § 2º, da Constituição que “não podem se alistar como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos”.

Dessa forma, há uma brecha visível que permite ao conscrito não só se alistar, mas também votar, uma vez que possua em mãos o título de eleitor. Nesse caso, poder-se-ia inferir que, aos que já estiverem alistamento na Justiça Eleitoral, estender-se-á a faculdade de votar que subsistiu desde os 16 anos.

---

<sup>137</sup> BORN, Rogério Carlos. Ob e loc. citis.

Ao manifestar-se pela primeira vez sobre a questão, o Tribunal Superior Eleitoral<sup>138</sup>, defendeu que “o conscrito, ao ser incorporado para a prestação do serviço militar obrigatório, deve ter sua inscrição mantida, porém ficará impedido de votar”. Posteriormente<sup>139</sup>, fixou o entendimento da suspensão do título de eleitor, gerando uma situação contraditória em termos de legislação.

### 5.1.2. Inelegibilidade dos Analfabetos

a) **Texto da lei:** “São inelegíveis [...] para qualquer cargo [...] os analfabetos.”

b) **Classificação:** originária, absoluta, permanente, própria, ampla e exógena.

c) **Definição:** são aqueles assim considerados pela Justiça Eleitoral.

d) **Análise:**

O Tribunal Superior Eleitoral – TSE já acumula vasto entendimento a respeito do polêmico tema. Os acórdãos do TSE<sup>140</sup> ilustram essa jurisprudência:

I) A tão-só “aptidão para leitura” de quem já assina seu nome é suficiente [...] grau de alfabetização e, assim, a elegibilidade.

II) Admite-se que o candidato, que se suponha analfabeto, seja submetido à “prova elementar” perante o Juiz Eleitoral, caso não apresente “documento de escolaridade mínima”.

III) Ressalte-se, contudo, que a faculdade que se confere ao Juiz Eleitoral tem limite de razoabilidade, de sorte que não se exija do candidato proficiência de leitura ou escrita muito além dos padrões sociológicos de sua comunidade, ainda que se tome em conta a natureza do cargo eletivo. Configura-se o abuso de poder quando se declare analfabeto, e se negue o registro à candidatura a quem, ainda que com má caligrafia,

<sup>138</sup> Consulta TSE nº 9.881/1990.

<sup>139</sup> Resolução nº 21.538/04

<sup>140</sup> Acórdãos I, II e III correspondentes aos de nº 12.749/1993, 12.510/1993 e 12.884/1992, respectivamente.

escreva legivelmente poema clássico de Fernando Pessoa, ou que, candidato à reeleição, assinasse e leia seu nome, ou ainda, que leia, embora com erros, textos que se lhe apresentem.

Ao tratar os analfabetos como inelegíveis para todos os cargos, pretendeu-se alcançar uma dupla proteção: aos representados, pois um governante, que tem de gerenciar políticas públicas, orçamentos e exercer as demais competências inerentes ao cargo, não seria capaz de desempenhar plenamente tais funções, ou teria poucas chances de lograr êxito nessa empreitada, visto que a conduta esperada de um administrador político exige a convivência diária com a linguagem escrita; e proteção ao próprio analfabeto (pretense representante), porque, incapaz de ler documentos e leis, restaria vulnerável nas mãos de outros e compelido a tomar decisões sem base nos seus próprios juízos<sup>141</sup>.

O fato de constarem como alistáveis, pela primeira vez na história política brasileira, atendeu à aspiração antiga desses nacionais, e, em comparação com tratamento dado em certos países<sup>142</sup>, encontrou um ponto de equilíbrio ao não lhes estender a elegibilidade.

Todavia, os entendimentos da Justiça Eleitoral sobre a elegibilidade do analfabeto despertam certo desconforto em termos de razoabilidade na opinião pública e nos meios acadêmicos, na medida em que torna bastante frágil o que os representantes eleitos democraticamente para elaborar a Carta Política de 1988 captaram como desejo maior do interesse coletivo.

Segundo a Justiça Eleitoral, o registro da candidatura faz-se com um comprovante de escolaridade ou uma declaração de próprio punho, sendo provocado o teste de alfabetização apenas se houver dúvidas quanto à condição de alfabetizado. Tal teste visa à

---

<sup>141</sup> O analfabeto “[...] precisa ter o mínimo de instrução para poder desempenhar o cargo, ou ele ficará na dependência de alguém” (TSE, voto de desempate do Presidente, Min. Paulo Brossard, Acórdão nº 12.827).

<sup>142</sup> Algumas Constituições estrangeiras, como as da Bulgária e da Polônia, garantem o direito de votar e ser votado aos seus cidadãos, independentemente do grau de instrução que hajam alcançado.



verificação da não-incidência da inelegibilidade, ficando vedado, contudo, submeter candidatos a exames coletivos para comprovação de sua alfabetização, visto que tal metodologia impõe constrangimentos e agride a dignidade humana.

Conforme as notas dos acórdãos do Tribunal Superior Eleitoral demonstram, prova ser alfabetizado aquele que apenas consegue escrever seu nome, ou um pequeno bilhete com uma mensagem, e, em seguida, pronunciá-los. Após a leitura do esclarecedor trecho do pensamento de Magda Soares, pesquisadora do tema da alfabetização, fica claro o limitado e equivocado entendimento da Justiça Eleitoral acerca da identificação dos analfabetos. Assim se manifesta a autora:

Dissociar alfabetização e letramento é um equívoco porque, no quadro das atuais concepções psicológicas, lingüísticas e psicolingüísticas de leitura e escrita, a entrada da criança (e também do adulto analfabeto) no mundo da escrita se dá simultaneamente por esses dois processos: pela aquisição do sistema convencional de escrita – a alfabetização, e pelo desenvolvimento de habilidades de uso desse sistema em atividades de leitura e escrita, nas práticas sociais que envolvem a língua escrita – o letramento. Não são processos independentes, mas interdependentes, e indissociáveis: a alfabetização se desenvolve no contexto de e por meio de práticas sociais de leitura e de escrita, isto é, através de atividades de letramento, e este, por sua vez, só pode desenvolver-se no contexto da e por meio da aprendizagem das relações fonema-grafema, isto é, em dependência da alfabetização.

Portanto, o alfabetizado elegível está muito distante do analfabeto inelegível de quem e a quem se pretendia proteger, restando a sociedade refém daqueles que ingressam na política sem o devido cabedal de conhecimentos imprescindíveis à regular administração da coisa pública e da defesa dos interesses coletivos. Via de regra, o suposto analfabeto, quando eleito, o é em grande parte, evidentemente, não por seu talento intelectual ou seu letramento,

mas por outros fatores como sua habilidade em lidar com os mais humildes, seu carisma, sua imagem de ingenuidade e a simplicidade – por vezes, forçada – com a qual se identifica um eleitorado desqualificado em termos de discernimento. Por vezes, seus votos advêm de fenômenos como o coronelismo ou “caciquismo<sup>143</sup>”, ou ainda por meio de seu poderio econômico, artimanhas que se agigantam em relação a um eleitorado carente de “salvadores da pátria”. Por último, vale citar que o analfabeto que deixar de sê-lo fica obrigado a requerer sua inscrição como eleito, eis que migra para uma situação que o compele a tal exigência.

À exceção dos casos mencionados até aqui, que se referem aos inalistáveis e aos analfabetos, e das desincompatibilizações, todas as demais alíneas impõem inelegibilidades aos que desviarem sua conduta na vida pública ou privada, chamadas de impróprias.

### **5.1.3. Inelegibilidade dos Agentes Políticos dos Poderes Legislativos por Perda de Mandato**

#### **a) Texto da Lei:**

São inelegíveis [...] para qualquer cargo [...] os membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do Art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos<sup>144</sup> subsequentes ao término da legislatura.

#### **b) Classificação:** derivada, absoluta, transitória, imprópria, ampla e exógena.

<sup>143</sup> Historicamente, conceito que traduz liderança política regional de quem exerce poder sobre determinado curral eleitoral, em vista de ser possuidor de terras ou de gozar de determinada influência econômica, ou mesmo por pertencer a famílias tradicionais.

<sup>144</sup> A Lei Complementar n° 81/1994 mudou de três para oito anos o prazo de inelegibilidade.

c) **Definição:** deputados federais ou distritais, estaduais e vereadores que tenham tido o mandato cassado, em casos legalmente previstos, estarão inelegíveis até o final do mandato e mais oito anos após o término dele.

**d) Análise:**

Quando se analisa a questão da perda do mandato e da conseqüente inelegibilidade por oito anos dos membros dos poderes legislativos, portanto senadores, deputados federais, estaduais, distritais e vereadores, um fato sempre polêmico remete à manobra da renúncia. Realmente, é pelo menos muito estranho que uma simples renúncia possa evitar a perda do mandato e a conseqüente inelegibilidade do parlamentar<sup>145</sup>.

O episódio dos chamados “anões do orçamento”, em 1993, que renunciaram e escaparam à cassação, fez que o Congresso Nacional, pressionado pela opinião pública, preocupada com o problema da impunidade, aprovasse algumas normas destinadas a impedir que a renúncia continuasse sendo utilizada com essa finalidade. Mas tal estratégia permanece válida nos dias de hoje.

É verdade que a igualdade, princípio contido na Carta Política, consiste em tratar desigualmente os desiguais e que não podem ser aplicadas aos senadores, deputados e vereadores as mesmas normas aplicáveis aos servidores públicos. Para que um servidor seja demitido, basta que ele, por exemplo, utilize o computador, a impressora e o papel da repartição para fazer um serviço particular. Os casos ventilados pela imprensa acerca dos parlamentares apresentam condutas bem mais graves que essas, embora todas as que atentem contra o patrimônio público e que denotem improbidade administrativa mereçam punição.

---

<sup>145</sup> Sabe-se que os servidores públicos, por exemplo, que estiverem respondendo a processo disciplinar, somente poderão ser exonerados a pedido, ou aposentados voluntariamente, após a conclusão do processo e o cumprimento da penalidade, acaso aplicada. E se posteriormente for comprovada a prática de falta punível com a demissão, até mesmo o servidor já afastado poderá ter sua aposentadoria e sua disponibilidade cassadas, ou a sua exoneração poderá ser convertida em destituição.

Se essa renúncia é juridicamente possível, põe-se em dúvida a finalidade da norma constante na única mudança efetivada na Lei das Inelegibilidades, que aumentou de três para oito anos o prazo de inelegibilidade. Vale observar que o prazo de oito anos, em verdade, estende-se potencialmente a doze ou a dezesseis anos, nos casos de deputados/vereadores e senadores, respectivamente, considerando que tal prazo é contado somente a partir do término da legislatura para a qual foram eleitos.

Evidentemente, essa penalidade nunca será aplicada, se ao congressista basta renunciar, depois de apanhado em flagrante. Aliás, ele nem precisará renunciar imediatamente, porque ainda lhe permitem apresentar as suas razões perante o Conselho de Ética e somente depois precisará apresentar a sua renúncia, se verificar que será inexoravelmente punido com a perda do mandato. A interpretação é tão absurda que causa espanto a facilidade de sua aceitação pela opinião pública e pelos juristas. Tal prática pode ser estimulada a fazer parte, também, dos casos similares nas Assembléias estaduais, Câmara Distrital e Câmaras municipais.

Depois do citado episódio dos “anões do orçamento”, que renunciaram e ficaram impunes, o Congresso preocupou-se em aumentar para oito anos o prazo de inelegibilidade e estabeleceu ainda<sup>146</sup> que a renúncia do parlamentar ficaria sujeita a uma condição suspensiva, só produzindo efeitos se a decisão final não concluísse pela perda do mandato. O texto do art. 1º desse Decreto Legislativo é muito claro:

A renúncia de parlamentar sujeito à investigação por qualquer órgão do Poder Legislativo ou que tenha contra si procedimento já instaurado ou protocolado junto à Mesa da respectiva Casa, para apuração das faltas a que se referem os incisos I e II do

---

<sup>146</sup> Decreto Legislativo nº 16, de 24.03.1994.

art. 55 da Constituição Federal, fica sujeita à condição suspensiva, só produzindo efeitos se a decisão final não concluir pela perda do mandato.

Parágrafo único – Sendo a decisão final pela perda do mandato parlamentar, a declaração da renúncia será arquivada.

Tornou-se evidente a intenção de evitar que se repetisse a impunidade, pois em qualquer caso, a renúncia do parlamentar ficaria suspensa, dependendo da decisão final. Se o parlamentar fosse absolvido, a renúncia produziria seus efeitos; Se o parlamentar fosse condenado, sofreria a perda do mandato e a conseqüente inelegibilidade por oito anos, já referida. Não existe nada nessa norma que possa dar a idéia de que o parlamentar poderia renunciar para escapar à condenação, desde que o fizesse antes que o processo fosse instaurado pela Mesa da Casa à qual pertence.

A Carta Política é um sistema de normas, que devem ser, portanto, entendidas harmoniosamente e em consonância com seus princípios fundamentais. Na hipótese, especialmente o princípio da moralidade administrativa, porque permitir que a renúncia impeça a concretização da perda do mandato e que seja aplicada a sanção da inelegibilidade é também impedir que seja afastado da vida pública o mau político e ao mesmo tempo incentivar a fraude e a corrupção.

Parece, portanto, muito simples essa norma, e muito evidente sua intenção de evitar que o político cassado permaneça impune, mas não é essa a interpretação que está prevalecendo e, sim, a de que, se o “procedimento ainda não foi instaurado ou protocolado junto à Mesa da respectiva Casa”, o congressista poderá renunciar, para escapar à condenação. Em decorrência, após a renúncia, ocorre o trancamento do processo, ou seja, não existe mais razão para o julgamento. A renúncia impede o processo de cassação de mandato por quebra de decoro, que poderia ser aberto pela Mesa da respectiva Casa. Mas não é isso

que está escrito na norma citada; é exatamente o contrário. O congressista pode renunciar, mas, se for condenado na decisão final, a renúncia de nada servirá, pois “será arquivada”.

A Constituição Federal também é muito clara, quando dispõe, em seu art. 55, II, mencionado no caso de inelegibilidade em estudo, que perderá o mandato o deputado ou senador cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar. Nada autoriza qualquer suposição no sentido de que ele possa renunciar, para escapar à perda do mandato e à conseqüente inelegibilidade. Diz ainda que “a renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º”, ou seja, até que exista uma decisão definitiva, determinando ou não a perda do mandato.

A interpretação mais precisa seria, evidentemente – considerando não apenas a letra, mas o próprio intento constitucional –, a de que a renúncia teria seus efeitos suspensos até a decisão definitiva, mas seria “arquivada”, se fosse decidida, ao final do processo, a perda do mandato. Em hipótese nenhuma poderia significar exatamente o contrário, ou seja, que o parlamentar acusado poderia renunciar, desde que o fizesse antes da instauração do procedimento pela Mesa da Casa, para evitar o seu processamento e assim ficar completamente impune.

Há, ainda, a hipótese na qual o parlamentar renunciasse após a instauração do procedimento, e a renúncia teria, então, os seus efeitos suspensos. Se a decisão lhe fosse favorável, ao final do processo, seria arquivada, perderia os seus efeitos e o parlamentar continuaria no exercício do seu mandato, como se nada tivesse acontecido.

Assim, de acordo com esse decreto legislativo, a renúncia do parlamentar, mesmo que seja anterior à instauração do procedimento pela Mesa da Casa, não poderá impedir o processo de cassação do mandato por quebra de decoro, nem a conseqüente inelegibilidade, por oito anos. Sendo a decisão final pela perda do mandato parlamentar, a declaração da

renúncia será arquivada. Em outras palavras, a renúncia somente produzirá efeitos se o parlamentar for absolvido, exatamente para que a renúncia não possa ser utilizada como garantia de impunidade.

Dos argumentos anteriores, duas conclusões possíveis são excludentes: ou a norma do Congresso Nacional é conflitante com a Carta Política ou a decisão que suste processos de cassação depois da renúncia do parlamentar está completamente equivocada, porque está em desacordo com a norma do Congresso.

#### **5.1.4. Inelegibilidade dos Agentes Políticos dos Poderes Executivos Estadual/Distrital e Municipal por Perda do Cargo**

##### **a) Texto da Lei:**

São inelegíveis [...] para qualquer cargo [...] o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 3 (três) anos subseqüentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos.

**b) Classificação:** derivada, absoluta, transitória, imprópria, ampla e exógena.

**c) Definição:** os chefes dos Executivos estadual/distrital e municipal, nos casos legalmente especificados, estarão inelegíveis até o final do mandato e por mais três anos após o término dele.

##### **d) Análise:**

Essa inelegibilidade alcança governadores, prefeitos ou seus vices. De imediato, ao se contrastar com o caso anterior, em que o membro do poder legislativo fica inelegível por, no mínimo, oito anos a partir do término dos seus mandatos, percebe-se a disparidade de

tratamento com os chefes do Executivo estadual e municipal, favorecidos, de certa forma, pelo prazo de 3 anos de inelegibilidade após o término do mandato.

De início, vale frisar que o chefe do Executivo federal não está nessa tipificação de inelegibilidade, já que a importância do cargo mereceu tratamento diferenciado diretamente na Carta Política, com um rito especialmente delineado para a questão (*impeachment*)<sup>147</sup>.

Há que se analisar, no caso da inelegibilidade de ex-prefeitos e ex-governadores/ex-vices, o alcance do prazo estipulado, pois, à primeira vista, não parece fazer sentido que seja ele de três anos. Quando o dispositivo afirma que a inelegibilidade alcançará os três anos subsequentes ao término do mandato, a primeira impressão que se tem é que, como os mandatos, no Brasil, são todos de periodicidade quadrienal (ou múltiplos de quatro, como o de Senador, cujo mandato são oito anos), tal dispositivo seria não-efetivo. Para que essa hipótese se confirme, porém, há que se verificar a aplicabilidade desse prazo, contrastando-o com a realização das eleições. Se a inelegibilidade visa a impossibilitar o exercício de um mandato, então basta que, de fato, ela alcance a data de cada eleição pretendida, sejam quantos forem os mandatos ou cargos a que se quer proibir que o inelegível concorra.

Se, hipoteticamente, um governador tiver sido eleito em 2002, isso significa que seu mandato irá de 1º de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2006 – portanto, quatro anos. Se, por acaso, ele for cassado, nos moldes previstos em lei, e vier a ser enquadrado na Lei das Inelegibilidades, independentemente da data em que for cassado e na vigência do seu mandato, ele ficará inelegível a partir de então até 31 de dezembro de 2009, porque, como já visto, ele se torna inelegível por mais três anos, contados do fim de seu mandato (término do mandato, 31 de dezembro de 2006, mais três anos), e não a partir de três anos da data de cassação.



Assim, como as eleições se realizam sempre no último ano de mandato, nesse caso específico, levando-se em conta os cargos possíveis da eleição em questão, o ex-governador ou o ex-vice ficará impossibilitado de participar das eleições apenas para o mandato subsequente ao que lhe foi cassado, pois as últimas eleições de que estará proibido de participar realizar-se-ão em 2006, ficando impedido, conseqüentemente, de exercer o mandato que irá de 2007 a 2010.

Fica demonstrado, por conseguinte, que o desejo de punir – e não de banir – os políticos que afrontam o interesse coletivo alcançou algum propósito, se e somente se a pretensão era decretar seu ostracismo por apenas um mandato, após o término do que vinha ele desempenhando. É bem verdade que, como no Brasil há eleições intercaladas (ou seja, de dois em dois anos ocorrem pleitos), no exemplo dado anteriormente, o inelegível não poderia participar, também, para algum outro cargo possível (prefeito ou vereador) das eleições municipais de 2008. Em verdade, quando se estipulou a inelegibilidade pelos três anos subsequentes ao término do mandato, na prática, tais três anos só tiveram eficácia, mesmo, para as eleições municipais subsequentes ao do término do seu mandato. Idêntico raciocínio se aplicaria ao caso de prefeito, guardadas as adaptações necessárias.

O tratamento extremamente desigual a que se fez referência no início da análise dessa inelegibilidade pode, agora, ficar bastante evidente, pois, no caso dos senadores, deputados e vereadores, o alcance da inelegibilidade, por ser de oito anos após o término do mandato, impede-os de disputar exatamente os três pleitos consecutivos, após a cassação.

---

<sup>147</sup> Constituição Federal de 1988, arts. 85 e 86, além da Lei do Impeachment (Lei n° 1079/1950).

### 5.1.5. Inelegibilidade dos Condenados pela Justiça Eleitoral

#### a) Texto da Lei:

São inelegíveis [...] para qualquer cargo [...] os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, transitada em julgado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem 3 (três) anos seguintes.

**b) Classificação:** derivada, absoluta, transitória, imprópria, ampla e endógena.

**c) Definição:** aqueles que tiverem representação julgada procedente na Justiça Eleitoral, nos casos legalmente especificados, ficarão inelegíveis para o pleito corrente e para os ocorridos nos três anos posteriores. Das inelegibilidades absolutas impróprias, esta é a única que emerge do processo eleitoral, classificada, portanto, como endógena.

#### d) Análise:

Algumas partes da Lei das Inelegibilidades<sup>148</sup> restringem, em certa medida, o pressuposto democrático da participação popular direta no processo eleitoral, isto porque limitam tanto o pedido de impugnação de candidaturas, as denúncias de culpados e promoção de responsabilidades, quanto a possibilidade de apresentar representação à Justiça Eleitoral a apenas três entes:

- Partidos políticos ou coligação de partidos;
- Candidatos;
- Ministério Público Eleitoral.

Dessa forma, ao cidadão resta assegurada apenas a intermediação do Ministério Público Eleitoral para extravasar seus relatos e indicar provas, indícios e circunstâncias, e para

pedir “abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso de poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social em benefício de candidato ou de partido político”<sup>149</sup>. Se os meios de denúncia não são diretamente disponibilizados aos cidadãos, os maiores interessados na lisura e na transparência das eleições, corre-se o risco de que a dificuldade desse acesso termine por desestimular sua cidadania.

A Justiça Eleitoral, em um elastecimento da construção jurisprudencial, permitiu que o eleitor informasse ao menos a inelegibilidade, mas não concedeu legitimidade para o cidadão exercer poder de recurso. Tal aspecto reforça a participação popular, mas não contempla, ainda, a possibilidade de o indivíduo, isoladamente, oferecer a representação, porque a ele não é dado o direito de oferecer impugnação ao registro. Há, ainda, espaço para equilibrar um pouco mais a situação em favor dos eleitores: a aceitação do uso de outros instrumentos coletivos de ação (mandado de segurança coletivo, a ação civil pública) na Justiça Eleitoral, a fim de permitir que não um indivíduo, mas uma entidade constituída há determinados anos, com área de atuação específica atinente à defesa dos interesses do cidadão em matéria eleitoral, que atue somente na área, tenha essa legitimidade.

A inelegibilidade-objeto de representação é baseada em dois pontos principais: no abuso de poder econômico e no abuso de poder político. Caracteriza-se o abuso de poder quando demonstrado que um ato, aparentemente regular e benéfico à população, teve como objetivo imediato o favorecimento de algum candidato.

Sobre o abuso de poder político, pode-se ilustrar com algumas práticas condenáveis, amplamente divulgadas pela mídia, experimentadas e difundidas pelo território nacional. Algumas cidades, ainda hoje, iniciam suas pré-campanhas eleitorais com pinturas nos muros e propagandas. Imensa quantidade de pré-candidatos usa como *slogan* de suas

---

<sup>148</sup> Lei das Inelegibilidades, arts. 3º, 20 e 22.

<sup>149</sup> Lei das Inelegibilidades, art. 22.

campanhas a expressão “prefeito fulano, o amigo perfeito”, “sicrano, o amigo do peito”, “beltrano, seu vereador e amigo”, transformando uma relação pública e política em uma relação privada e pessoal. É como se a eleição de um político fosse a solução direta para as dificuldades do dia-a-dia, alguém que socorre o eleitor quando ele não tem assistência médica, quando ele não pode pagar a conta de luz ou quando precisa de tijolos para reformar a casa. Enfim, toda a sorte de vícios tem mercado, lamentavelmente, boa parte das relações entre o agente político e o eleitor.

É mais que evidente – e os interrogatórios das comissões parlamentares de inquérito, no ano corrente, sobre utilização de “caixa dois” em campanhas eleitorais deixaram isso bem claro – que corrupção eleitoral e financiamento de campanha estão intimamente ligados, caracterizando o abuso de poder político. Uma simples consulta às contas de campanha dos deputados federais e estaduais e dos senadores da República mostrará quem, de fato, financia as campanhas e como tem se permitido transformar seu financiamento em eleição privilegiada para grandes grupos empresariais, muitos dos quais, fortes dependentes dos negócios do Estado brasileiro: compras da prefeitura e dos governos estaduais; despesas de custeio e de manutenção da administração pública; concessões públicas para exploração de serviços ou para desenvolvimento de políticas em prol dos interesses e das necessidades da população.

O chamado “caixa dois” se constitui quando recursos externos às contas oficialmente declaradas são utilizados para financiar campanhas e gastos com eleições e manutenção de partidos. Caracteriza uma fraude, na medida em que a legislação estabelece limitações para o recebimento de doações e custeios de campanhas. Nesse sentido, aqueles que se valem de verbas escusas, fraudulentas, não declaradas, fora dos balancetes contábeis e externa a qualquer controle público, estão praticando o chamado “caixa dois”. Porque o

“caixa um” seria único, é o declarado, o oficial, o legalizado, engloba os recursos que o partido ou candidato fizeram uso e mencionaram às autoridades eleitorais.

Há uma corrente de cientistas políticos que defende a implantação do chamado financiamento público de campanha, como forma de conter e punir mais severamente o abuso de poder econômico. A facilidade de identificação de recursos que não fossem públicos seria maior, pois todo aquele valor que for utilizado pelos partidos e candidatos em campanhas eleitorais caracterizaria o chamado “caixa dois”. Atualmente, como as origens e fontes dos recursos são pulverizados em vários doadores e financiadores, é mais difícil filtrar-se aqueles que estão burlando o sistema.

Não obstante isso, há os que argumentam que os financiamentos públicos continuariam permitindo a prática do “caixa dois”, pois mudar apenas esse mecanismo de funcionamento dos partidos políticos não significa modificar suas estruturas, sua essência, as pessoas que o compõem. As transformações – nessa linha – teriam de vir na própria instituição “partidos políticos”, e não apenas em um mero mecanismo contábil.

O abuso de poder econômico, em matéria de inelegibilidade, caracteriza-se pela existência de um nexo de causalidade entre um ato realizado às expensas financeiras, públicas ou privadas, e seu elo com um candidato, partido ou coligação. Tal ato pode ser, por exemplo, propaganda política extemporânea, ou seja, realizada fora dos períodos permitidos pela Justiça Eleitoral, como a utilização indevida de meios de comunicação e a distribuição de bens materiais (de terrenos a camisetas).

Ainda sobre a questão do abuso do poder econômico, quando há gastos superiores à arrecadação no intuito de se tirar vantagens na competição eleitoral, além de as contas serem rejeitadas, isso é levado ao conhecimento do Ministério Público, que poderá ou não ajuizar uma das duas únicas ações possíveis: recurso contra expedição de diploma ou impugnação de mandato eletivo, se entender que o gasto configurou um dos tipos que permitem essa ação.

Muitas vezes, o abuso do poder econômico se soma ou se entrelaça ao abuso do poder político, sendo difícil a separação, embora sejam conceitualmente distintos. Por isso, provavelmente, a opção do dispositivo em atribuir uma inelegibilidade a ambos os casos. Mais uma vez, o prazo de três anos é de efetividade restrita, pois limita a punição apenas para a eleição em andamento, ou, no máximo, àquelas eleições intercaladas, alcançadas nos dois anos seguintes ao término da eleição ou do mandato em que foi decidida a inelegibilidade pela Justiça Eleitoral.

### **5.1.6. Inelegibilidade dos Condenados pela Justiça Comum**

#### **a) Texto da Lei:**

São inelegíveis [...] para qualquer cargo [...] os que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena.

**b) Classificação:** derivada, absoluta, transitória, imprópria, ampla e exógena.

**c) Definição:** os condenados por crimes legalmente especificados ficarão inelegíveis durante o cumprimento da pena e por mais três anos contados do seu término.

#### **d) Análise:**

Como já dito antes, as inelegibilidades não admitem interpretações extensivas. Assim, nem todos os crimes cometidos e apurados pela Justiça Comum são alcançados pela inelegibilidade em comento. Os criminosos que terão a inelegibilidade decretada são aqueles cujos crimes estejam discriminados em um rol extensivo e finito. Para a inelegibilidade em estudo, esse rol contempla os seguintes crimes:

- contra a economia popular (Lei n° 1.521/51);
- contra a fé pública (Código Penal, arts. 289 a 311);

- contra a administração pública (Código Penal, arts. 312 a 337);
- contra o patrimônio público (Código Penal, arts. 312 a 337);
- contra o mercado financeiro (Lei n° 4.728/65);
- pelo tráfico de entorpecentes (Lei n° 6.368/76);
- eleitorais (LC 64/90, art.1°, I, e).

Um dos mecanismos que podem ser usados como purificação do sistema eleitoral é impedir que indivíduos já condenados por crimes graves tenham acesso a cargos eletivos. A grande dificuldade é tornar eficaz o estatuto da inelegibilidade de pessoas condenadas pelos crimes relacionados no rol.

Nesse ponto, a Lei das Inelegibilidades perde em eficácia, pois estipula que a condenação se dá em última instância<sup>150</sup>. Isso permite que os réus lancem mão de recursos protelatórios e continuem se candidatando ao longo de muitos anos. Esse é um dos grandes empecilhos da inelegibilidade anticrimes: dada a característica de lentidão da justiça – não só a brasileira, mas a morosidade inerente a todo sistema de julgamentos no mundo – e a possibilidade de interposição de recursos, uma sentença condenatória definitiva pode demorar anos. Por isso, um indivíduo que seja efetivamente um criminoso não só consegue candidatar-se, como também exercer um ou mais mandatos antes que isso ocorra, tornando-se um representante pelas falhas democráticas.

No caso do Legislativo, o mesmo instituto da imunidade parlamentar que protege os diplomados pela Justiça Eleitoral também lhes dá algumas vantagens e privilégios<sup>151</sup> que tornam muito mais difícil imputar-lhes a merecida pena, uma vez eleitos tais criminosos.

---

<sup>150</sup> Um projeto sobre essa finalidade (PLP n° 168/1993) tramita no Congresso desde 1993.

<sup>151</sup> Votar a favor do governo no parlamento em troca de um tratamento benevolente da receita federal ou estadual; usar sua exposição na mídia para caluniar seus acusadores ou para alegar que o processo a que está submetido é uma perseguição política; utilizar, ao longo de uma campanha política, seu horário eleitoral para atacar o candidato adversário do governo em troca de privilégios junto às agências federais de investigação criminal, entre outros.

Assim, não só existe uma brecha para a eleição de criminosos, como também há o estímulo para que esses infratores busquem a política como um caminho para reduzir a probabilidade de punição. A coletividade passa, então, a viver a ameaça de que a coisa pública seja gerida por pessoas de má índole, moralidade duvidosa e vida pregressa maculada, não havendo garantias à probidade administrativa.

A experiência democrática evidencia a possibilidade de se cometerem erros nas condenações em primeira instância, como também torna nítida a percepção de que tais erros são a exceção, e não a regra. É plausível avaliar, para o país, os custos e as vantagens em suportar esses erros esporádicos a simplesmente permanecer a regra de aceitação de todas as candidaturas de condenados em primeira instância, como ocorre hoje.

É razoável questionar-se, ainda, em que medida a coletividade, atualmente, está protegida quanto ao possível acesso ao poder de pessoa que carrega uma probabilidade acima da média de ser, de fato, um criminoso. Se for verdade que dos condenados em primeira instância, há menos erros que acertos, então, o dispositivo atual leva a concluir que a variável “criminosos eleitos”, que se correlaciona diretamente com a regra “sentença transitada em julgado”, promove grandes distorções no sistema representativo.

Deve restar claro que vetar o acesso a uma eleição não é atentar contra a Carta Política, eis que não caracteriza nem atribuição de culpa nem estipulação de pena a ser cumprida. Já está estabelecido, em decisão da Corte Suprema<sup>152</sup>, que inelegibilidade não é pena. E a questão eleitoral é similar. Impedir uma candidatura não significa considerar alguém culpado ou imputar-lhe uma pena. Significa, isto sim, uma medida preventiva de proteção da coletividade. Uma vez não confirmada a culpa, restitui-se a elegibilidade ao inocentado. Tornar uma pessoa inelegível não equivale a cassar os seus direitos políticos<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> Supremo Tribunal Federal, voto do Ministro Carlos Veloso contrário ao Mandado de Segurança nº 22087-2, de 1996: “[...] inelegibilidade não constitui pena [...]”

<sup>153</sup> Supremo Tribunal Federal: “cassação de direitos políticos não é o mesmo que inelegibilidade” Voto do Ministro Sydney Sanches relativo à ADIN nº 1.493-5 Distrito Federal.



### 5.1.7. Inelegibilidade dos Indignos do Oficialato

a) **Texto da Lei:** “São inelegíveis [...] para qualquer cargo [...] os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 4 (quatro) anos.”

b) **Classificação:** derivada, absoluta, transitória, imprópria, ampla e exógena.

c) **Definição:** aqueles que forem impedidos de exercer patentes militares ficarão inelegíveis por quatro anos, a partir da data da declaração de indignidade.

d) **Análise:**

É uma característica intrínseca da estrutura militar impor uma hierarquia baseada na disciplina e no respeito. Assim, a lógica que impera nos ordenamentos militares é a de que os subalternos obedecem aos seus superiores, assim como à instituição. Os superiores hierárquicos, servindo de exemplo aos comandados, ocupam os postos de oficiais por serem dignos da missão militar.

Não obstante isso, todos estão submetidos às leis maiores da nação, e, nesse sentido, mesmo os oficiais estão sujeitos à declaração de que desmerecem ser um oficial, se forem condenados à prisão por tribunal civil ou militar, ou em qualquer pena que comine a indignidade ou a incompatibilidade com o oficialato.

Como exemplos de crimes que ensejam a inelegibilidade, por declararem a indignidade do oficialato, estão as traições, as espionagens, o desrespeito ao símbolo nacional, atentado contra a administração militar e a falsidade ideológica, entre outros.

Analisando esses casos, não é razoável admitir que alguém que cometa um crime contra a Pátria, isto é, que não corresponda aos anseios do país ao servir às Forças Armadas, que se porte como pessoa não grata em seu próprio Estado, que desonre sua nacionalidade aliste-se e eleja-se como representante do povo. O alcance de apenas quatro anos contido no dispositivo, que traz o caráter de transitoriedade da inelegibilidade, acabou por não especificar a partir de quando este prazo é contado, restando como única interpretação possível a que não

elastece o tempo, ou seja, a de que tal prazo se conta a partir da data de declaração da indignidade ao oficialato, e não após eventual cumprimento de pena militar.

### **5.1.8. Inelegibilidade dos Responsáveis por Contas Julgadas Irregulares**

#### **a) Texto da Lei:**

São inelegíveis [...] para qualquer cargo [...] os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão.

**b) Classificação:** derivada, absoluta, transitória, imprópria, ampla e exógena.

**c) Definição:** os agentes públicos que tiverem suas contas julgadas irregulares pelas Cortes de Contas ficarão inelegíveis por cinco anos, contados da decisão, exceto se recorrerem ao Judiciário.

#### **d) Análise:**

É da competência do Tribunal de Contas da União “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações, sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário”<sup>154</sup>.

Esse processo, chamado de *accountability*, constitui-se como o meio pelo qual os responsáveis pela administração do setor público são chamados a prestar contas de todos os aspectos de seu desempenho como administradores públicos. Tal obrigação de prestar contas

pela responsabilidade que lhes é conferida como gestor público é, também, um direito do cidadão comum, o exercício pleno da cidadania.

A Lei das Inelegibilidades determina que são inelegíveis para qualquer cargo os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecurável do órgão competente para as eleições que se realizarem nos cinco anos seguintes, contados a partir da data da decisão. A Lei<sup>155</sup> determina que os Tribunais e Conselhos de Contas devem tornar disponível à Justiça Eleitoral relação daqueles cujas contas se encontram na situação irregular no dia cinco de julho do ano em que se realizarem as eleições.

Assim, tendo o candidato rejeitadas as contas por irregularidades insanáveis como, por exemplo, a realização de despesas sem licitação, gastos efetuados sem nota de empenho e desacompanhados de notas fiscais, recibos ou quitações, e não havendo impetrado recurso suspensivo junto à Corte de Contas ou recurso qualquer junto à Justiça comum, poderá ser declarado inelegível pela Justiça Eleitoral.

A relação dos responsáveis que tiveram contas julgadas irregulares, no exercício da função pública, nos últimos cinco anos, pelo Tribunal de Contas da União é enviada, então, à Justiça Federal e ao Ministério Público Eleitoral, para os fins previstos na Lei das Inelegibilidades.

A Justiça Eleitoral pode, com isso, declará-los inelegíveis e impedi-los de disputar eleições. A lista que relaciona os nomes é divulgada na Internet, como forma de se oferecer à sociedade um mecanismo direto de consulta dos responsáveis por contas irregulares, de modo a facilitar o controle social e promover a necessária publicidade.

Nesse tema, a questão principal diz respeito à brecha encontrada para suspender a inelegibilidade do pleiteante após simples impetração de recurso no Judiciário

---

<sup>154</sup> Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

contestando o julgamento das contas, suspendendo os efeitos, perante o TSE, de sua situação de inelegibilidade, o que muitas vezes ocasiona eleições com candidatos potencialmente “expurgáveis” do quadro eleitoral.

Em certos casos, questiona-se até mesmo a competência do TCU enquanto instância político-administrativa, e não judiciária. A própria Constituição Federal assegura o direito de levar ao Judiciário qualquer demanda judicial, e só a Justiça Eleitoral é quem pode legitimar ou não a eleição de algum candidato.

Esse é um desafio a ser vencido: fazer que administradores que se enquadram na situação de irregularidade de contas, ou por atuação corrupta, ou por incompetência administrativa, ou por qualquer forma que a Justiça entenda como irregular, sejam eliminados da corrida eleitoral de forma tempestiva, sem permitir sua eleição e seu fortalecimento político a ponto de reverterem os processos que poderiam torná-los inelegíveis anteriormente à eleição. Como visto, o administrador público que teve suas contas rejeitadas se torna inelegível por cinco anos a partir da data da rejeição, um aspecto que poderia ser mais aprimorado.

O que ocorre é que a lei que trata das inelegibilidades diz que, se o indivíduo que teve as contas rejeitadas propuser uma ação na Justiça comum com o objetivo de discutir essa decisão de rejeição de contas, que é uma decisão de caráter administrativo, a inelegibilidade fica suspensa. Isso acontece em todos os casos.

Não se pode tirar de ninguém o poder de recorrer à Justiça, se acaso se sentir violado em algum direito. O que acontece é que essa ação para discutir a rejeição pode ser promovida até no fim do prazo para registro da candidatura na Justiça Eleitoral. Sabe-se que dificilmente uma ação como esta será julgada improcedente antes da eleição. A ação acaba

---

<sup>155</sup> Lei n° 9.504/97, art. 11, § 5°.

sendo julgada improcedente depois que já houve a diplomação e a posse, não surtindo o efeito desejado. A Súmula nº 1 do TSE disciplinou a matéria:

Proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, fica **suspensa a inelegibilidade**.

Um aprimoramento possível seria permitir a quem teve suas contas julgadas irregulares recorrer ao Judiciário, mas a inelegibilidade só seria suspensa se a ação fosse promovida em no máximo seis meses, isto é, o responsável que teve as contas rejeitadas fica obrigado a recorrer em, no máximo, seis meses. Evitar-se-ia a situação de gestores públicos que tiveram rejeição de contas há anos atrás recorrerem apenas quando surgiu o interesse em participar de eleições, propondo ações contra a rejeição. É uma brecha da lei.

O desvio do dinheiro público é o desvio das condições essenciais para a promoção da saúde, da educação, da segurança, do desenvolvimento rural, da habitação, de um conjunto de políticas que são responsabilidade do Estado, que é financiado pelos cidadãos, pelas normas tributárias do País. Não são poucos os casos: estudos feitos nos Tribunais de Contas têm revelado uma enormidade de processos com volumes altíssimos de recursos a serem devolvidos aos cofres públicos, que, via de regra, não são adequadamente recolhidos.

Na esfera do Tribunal de Contas da União, até o ano de 2005, haviam sido constituídos créditos acumulados, a serem devolvidos ao Poder Público, da ordem de um bilhão de reais<sup>156</sup>, mas não se chegou a recolher sequer 10% desses valores, prova inequívoca de que a estrutura de Estado para combater a corrupção é absolutamente frágil e não consegue se impor como interesse público. Só mais recentemente é que os órgãos de investigação – Polícia Federal, Ministério Público Federal, Receita Federal, Banco Central – têm procurado

---

<sup>156</sup> Relatório Anual de Atividades do Tribunal de Contas da União. Brasília: Didiv: 2005.

agir conjuntamente para fazer que a corrupção não seja tratada de modo fragmentado: um órgão atua, depois remete suas conclusões para outro órgão, que, por sua vez, as remete a outro, até que chegam à Promotoria Pública ou à Procuradoria da República, para, enfim, serem levadas ao Judiciário, com pedido de condenação ou de devolução dos recursos subtraídos criminosamente da sociedade.

O Congresso Nacional pode dar grande contribuição à melhor definição das sanções nos casos de prestação de contas irregulares e vícios em prestação de contas de campanha. Realmente, hoje o Brasil possui um dos melhores sistemas de controle de contas. Tem-se hoje um sistema seguro, eficaz, mas que, no final, se as contas são rejeitadas, não leva a praticamente nenhuma sanção.

Impedir a posse de um parlamentar, de um administrador, de um prefeito municipal, de um governador e até de um presidente da República por rejeição de contas é atitude que exige responsabilidade. Por isso, é fundamental avaliar a importância e o significado da infração, do vício ocorrido em prestação de contas; verificar se aquele candidato que não conseguiu administrar as contas de sua campanha está apto a administrar as contas do país, do estado, do município ou, no caso do Legislativo, se está apto a formular as regras de conduta pública que vão definir os rumos do país.

### **5.1.9. Inelegibilidade dos Agentes Públicos Condenados por Abuso de Poder**

#### **a) Texto da Lei:**

São inelegíveis [...] para qualquer cargo [...] os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em processo, com sentença transitada em julgado, para as eleições que se realizarem nos 3 (três) anos seguintes ao término do seu mandato ou do período de sua permanência no cargo.

**b) Classificação:** derivada, absoluta, transitória, imprópria, ampla e exógena.

**c) Definição:** agentes públicos, nos casos legalmente especificados, ficam inelegíveis até o fim do mandato e por mais três anos do término dele.

**d) Análise:**

Trata-se daqueles detentores de cargos efetivos ou em comissão na Administração Pública direta, indireta ou fundacional, que tenham se beneficiado ou tenham beneficiado outrem, com ação caracterizada como abuso do poder econômico ou político. Esses tipos de abusos de poder já foram discutidos antes, mas, naquela outra inelegibilidade, tratava-se de julgamento pela Justiça Eleitoral e os atores, de alguma maneira, estavam envolvidos com os pleitos. Aqui, a diferença é que o julgamento corre na Justiça Comum, e os atores são agentes públicos.

Pode-se dizer que não há a necessidade de se criar dispositivo, vetando a candidatura de indivíduos condenados por abuso de poder, pois cabe ao eleitor fazer a seleção e excluir os maus candidatos. Tal argumento seria válido em uma situação ideal.

Contudo, os estudos de economia política<sup>157</sup> mostram que há algumas imperfeições no processo eleitoral que impedem que o eleitor cumpra com eficiência a tarefa de excluir os maus administradores, os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que tiram ou concedem benefícios pelo abuso do poder econômico ou político.

A situação hipotética, que dispensa intervenções da legislação, é aquela em que os eleitores, idênticos uns aos outros ou substituíveis por um “eleitor representativo”, observam, sem qualquer custo, a real contribuição que cada político deu ou dará para seu bem-estar, e que as promessas políticas tivessem credibilidade. Quando cada uma dessas hipóteses é

---

<sup>157</sup> KEEFER, P. e KHEMANI, S. **Democracy, public expenditures, and the poor**. World Bank Policy Research Working Paper., 2003.

retirada do raciocínio, percebe-se que fica aberto espaço para que políticos oportunistas se beneficiem das falhas do cenário político.

#### **5.1.10. Inelegibilidade dos Diretores, Administradores ou Representantes de Estabelecimentos de Crédito, Financiamento ou Seguro, Objeto de Liquidação**

##### **a) Texto da Lei:**

São inelegíveis [...] para qualquer cargo [...] os que, em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial, hajam exercido, nos 12 (doze) meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade.

**b) Classificação:** derivada, absoluta, transitória, imprópria, ampla e exógena.

**c) Definição:** administradores, diretores e representantes de empresas dos ramos especificados no dispositivo, em falência ou falidas, ficarão inelegíveis enquanto não forem afastadas suas responsabilidades.

##### **d) Análise:**

Essa inelegibilidade visa a alcançar, nitidamente, cidadãos que atuam em ramos específicos, nas esferas pública ou privada, e que demonstraram alguma incapacidade de gerir suas empresas ou os negócios a eles confiados, alcançando todos os que se envolveram com a condução da empresa, seja exercendo cargos ou funções de direção, administração ou representação, nos doze meses anteriores à decretação. E por serem negócios de estabelecimentos de créditos, financiamentos e seguros, a natureza de tais pessoas jurídicas pressupõe competência, honestidade e zelo de quem as dirige, administra ou representa, sendo certo que há, nas suas ações, o interesse público a nortear seu funcionamento, eis que estão sujeitas, até mesmo, ao controle do Estado.



Para os administradores, representantes e diretores dessas empresas, haverá restrições em seus direitos políticos, tornando-os inelegíveis até que sejam desonerados de responsabilidades. Ou seja, não há sequer a obrigatoriedade de haver massa falida<sup>158</sup> caracterizada para que haja a decretação da inelegibilidade dos agentes relacionados no dispositivo. O simples fato de ter a entidade sua liquidação decretada, mesmo que extrajudicialmente, por si só, ativa o mecanismo da inelegibilidade.

Cabe ressaltar que, nesse caso, não há prazo certo de vigência da inelegibilidade. Da redação, infere-se que a inelegibilidade prevalecerá até que o agente seja desonerado de qualquer responsabilidade.

Como exemplo, pode-se evocar o caso dos administradores de instituições financeiras que sofrem intervenção, liquidação ou entram em processo de falência. A partir do momento em que o Banco Central decreta que aquela instituição é um risco para os poupadores e, portanto, deve sofrer uma intervenção, os seus administradores ficam com os bens bloqueados.

Tal bloqueio<sup>159</sup> perdura até o final da apuração das responsabilidades individuais de cada um, e idêntico prazo acompanha a declaração de inelegibilidade.

Sobre esse procedimento, vale ponderar que o ato de bloquear os bens desses administradores não equivale a considerá-los culpados, e nem representa uma imputação de pena. A medida visa, apenas, a resguardar a economia popular contra a possibilidade de o administrador se desfazer dos seus bens e, no caso de ser considerado culpado, não ter patrimônio em seu nome para saldar o prejuízo. A atribuição de culpa e pena virá tão-somente

---

<sup>158</sup> “A massa falida de uma empresa é formada no momento da decretação de sua falência, e consiste no acervo do ativo e passivo de bens e interesses do falido, que passam a ser administrados e representados por um síndico”. ([www.direitobancario.com.br](http://www.direitobancario.com.br))

<sup>159</sup> Conforme estipula o art. 36 da Lei nº 6.024, de 1974: “Os administradores das instituições financeiras em intervenção, em liquidação extrajudicial ou em falência, ficarão com todos os seus bens indisponíveis não podendo, por qualquer forma, direta ou indireta, aliená-los ou onerá-los, até apuração e liquidação final de suas responsabilidades.”

ao final do processo. No caso de o administrador ser considerado inocente, os seus bens serão desbloqueados e sua inelegibilidade cessará imediatamente após tal isenção.

## **5.2. INELEGIBILIDADES RELATIVAS (PARA OS CARGOS QUE ESPECIFICA)**

As Inelegibilidades relativas são também conhecidas como inelegibilidades por incompatibilidades. Dessa forma, se o pretense candidato previr que irá seu cargo ou função se enquadrar em uma das modalidades previstas a seguir, para a candidatura que vislumbra disputar, ele deve desincompatibilizar-se – ou seja, pedir exoneração da função ou vacância do cargo – e afastar-se da condição que o torna inelegível, atentando para os prazos estipulados para cada caso, que variam entre três, quatro e seis meses antes das eleições.

Tendo em vista que todos os casos são análogos, versando sobre desincompatibilizações, cada inelegibilidade será vista separadamente, mas a análise será conjunta, ao final. Esse procedimento faz sentido também porque há uma repetição encadeada de incompatibilidades, em que a inelegibilidade para governador reproduz, no que for aplicável, a do presidente da República, acrescentando outras mais; a do prefeito reproduz a do governador, no que couber, acrescentando outras também; e assim por diante.

### **5.2.1. INELEGIBILIDADE PARA O EXERCÍCIO DO CARGO DE CHEFE DO EXECUTIVO FEDERAL**

#### **a) Texto da Lei:**

São inelegíveis [...] para Presidente e Vice-Presidente da República [...] até 6 (seis) meses depois de afastados definitivamente de seus cargos e funções:

a) os Ministros de Estado; os chefes dos órgãos de assessoramento direto, civil e militar, da Presidência da República; o chefe do órgão de assessoramento de informações da Presidência da República; o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas; o Advogado-Geral da União e o Consultor-Geral da República; os chefes do Estado-

Maior da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; os Comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica; os Magistrados; os Presidentes, Diretores e Superintendentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas e as mantidas pelo poder público; os Governadores de Estado, do Distrito Federal e de Territórios; os Interventores Federais; os Secretários de Estado; os Prefeitos Municipais; os membros do Tribunal de Contas da União, dos Estados e do Distrito Federal; o Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal; os Secretários-Gerais, os Secretários-Executivos, os Secretários Nacionais, os Secretários Federais dos Ministérios e as pessoas que ocupem cargos equivalentes;

b) os que tenham exercido, nos 6 (seis) meses anteriores à eleição, nos Estados, no Distrito Federal, Territórios e em qualquer dos poderes da União, cargo ou função, de nomeação pelo Presidente da República, sujeito à aprovação prévia do Senado Federal;

c) (Vetado)<sup>160</sup>;

d) os que, até 6 (seis) meses antes da eleição, tiverem competência ou interesse, direta, indireta ou eventual, no lançamento, arrecadação ou fiscalização de impostos, taxas e contribuições de caráter obrigatório, inclusive parafiscais, ou para aplicar multas relacionadas com essas atividades;

e) os que, até 6 (seis) meses antes da eleição, tenham exercido cargo ou função de direção, administração ou representação nas empresas de que tratam os arts. 3º e 5º da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962, quando, pelo âmbito e natureza de suas atividades, possam tais empresas influir na economia nacional;

f) os que, detendo o controle de empresas ou grupo de empresas que atuem no Brasil, nas condições monopolísticas previstas no parágrafo único do Art. 5º da lei citada na alínea anterior, não apresentarem à Justiça Eleitoral, até 6 (seis) meses antes do pleito, a prova de que fizeram cessar o abuso apurado, do poder econômico, ou de que transferiram, por força regular, o controle de referidas empresas ou grupo de empresas;

g) os que tenham, dentro dos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito, ocupado cargo ou função de direção, administração ou representação em entidades representativas de classe, mantidas, total ou parcialmente, por contribuições impostas pelo poder Público ou com recursos arrecadados e repassados pela Previdência Social;

h) os que, até 6 (seis) meses depois de afastados das funções, tenham exercido cargo de Presidente, Diretor ou Superintendente de sociedades com objetivos exclusivos de operações financeiras e façam publicamente apelo à poupança e ao crédito, inclusive através de cooperativas e da empresa ou estabelecimentos que gozem, sob qualquer forma, de vantagens asseguradas pelo poder público, salvo se decorrentes de contratos que obedeçam a cláusulas uniformes;

i) os que, dentro de 6 (seis) meses anteriores ao pleito, hajam exercido cargo ou função de direção, administração ou representação em pessoa jurídica ou em empresa que mantenha contrato de execução de obras, de prestação de serviços ou de fornecimento de bens com órgão do Poder Público ou sob seu controle, salvo no caso de contrato que obedeça a cláusulas uniformes;

j) os que, membros do Ministério Público, não se tenham afastado das suas funções até 6 (seis) meses anteriores ao pleito;

D) os que, servidores públicos, estatutários ou não, dos órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, inclusive das fundações mantidas pelo Poder Público, não se afastarem até 3 (três) meses anteriores ao pleito, garantido o direito à percepção dos seus vencimentos integrais.

**b) Classificação:** derivada, relativa, transitória, própria, ampla e endógena.

**c) Definição:** o extenso rol de pessoas enumeradas no texto da lei é inelegível para os cargos de presidente e vice-presidente da República, caso não peçam vacância de seus cargos ou

---

<sup>160</sup> Vide nota com mensagem do veto no apêndice.

exoneração de suas funções na esfera federal até no máximo seis meses antes do pleito, na maioria dos casos.

### **5.2.2. INELEGIBILIDADE PARA O EXERCÍCIO DO CARGO DE CHEFE DO EXECUTIVO ESTADUAL OU DISTRITAL**

#### **a) Texto da Lei:**

São inelegíveis [...] para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal:

a) os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República especificados na alínea a do inciso II deste artigo e, no tocante às demais alíneas, quando se tratar de repartição pública, associação ou empresas que operem no território do Estado ou do Distrito Federal, observados os mesmos prazos;

b) até 6 (seis) meses depois de afastados definitivamente de seus cargos ou funções:

1. os chefes dos Gabinetes Civil e Militar do Governador do Estado ou do Distrito Federal;

2. os comandantes do Distrito Naval, Região Militar e Zona Aérea;

3. os diretores de órgãos estaduais ou sociedades de assistência aos Municípios;

4. os secretários da administração municipal ou membros de órgãos congêneres.

**b) Classificação:** derivada, relativa, transitória, própria, ampla e endógena.

**c) Definição:** o rol de pessoas abrangidas e enumeradas no texto da lei é inelegível para os cargos de governador e vice-governador de estado ou do Distrito Federal, caso não peçam vacância de seus cargos ou exoneração de suas funções na esfera estadual/distrital até no máximo seis meses antes do pleito.

### **5.2.3. INELEGIBILIDADE PARA O EXERCÍCIO DO CARGO DE CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL**

#### **a) Texto da Lei:**

São inelegíveis [...] para Prefeito e Vice-Prefeito:

a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, observado o prazo de 4 (quatro) meses para a desincompatibilização;

b) os membros do Ministério Público e Defensoria Pública em exercício na Comarca, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito, sem prejuízo dos vencimentos integrais;

c) as autoridades policiais, civis ou militares, com exercício no Município, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito.

**b) Classificação:** derivada, relativa, transitória, própria, ampla e endógena.

**c) Definição:** o rol de pessoas abrangidas nas alíneas no texto da lei é inelegível para os cargos de prefeito e vice-prefeito de município, caso não peçam vacância de seus cargos ou exoneração de suas funções na esfera municipal até no máximo quatro ou seis meses antes do pleito, dependendo do caso.

### **5.2.4. INELEGIBILIDADE PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO DE SENADOR DA REPÚBLICA**

#### **a) Texto da Lei:**

São inelegíveis [...] para o Senado Federal:

a) os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República especificados na alínea a do inciso II deste artigo e, no tocante às demais alíneas, quando

se tratar de repartição pública, associação ou empresa que opere no território do Estado, observados os mesmos prazos;

b) em cada Estado e no Distrito Federal, os inelegíveis para os cargos de Governador e Vice-Governador, nas mesmas condições estabelecidas, observados os mesmos prazos.

**b) Classificação:** derivada, relativa, transitória, própria, ampla e endógena.

**c) Definição:** o rol de pessoas abrangidas no texto da lei é inelegível para o cargo de senador da República, caso não peçam vacância de seus cargos ou exoneração de suas funções na esfera federal ou estadual, dependendo do caso, até no máximo quatro ou seis meses antes do pleito, dependendo do caso.

#### **5.2.5. INELEGIBILIDADE PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO DE DEPUTADO FEDERAL, ESTADUAL OU DISTRITAL**

**a) Texto da Lei:**

São inelegíveis [...] para a Câmara dos Deputados, Assembléia Legislativa e Câmara Legislativa, no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para o Senado Federal, nas mesmas condições estabelecidas, observados os mesmos prazos.

**b) Classificação:** derivada, relativa, transitória, própria, ampla e endógena.

**c) Definição:** o rol de pessoas abrangidas no texto da lei é inelegível para o cargo de deputado federal ou estadual/distrital, caso não peçam vacância de seus cargos ou exoneração de suas funções na esfera federal, estadual ou municipal, dependendo do caso, até no máximo seis

meses antes do pleito, no caso das esferas federal e estadual ou distrital, ou até no máximo quatro meses, no caso da esfera municipal.

#### **5.2.6. INELEGIBILIDADE PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO DE VEREADOR**

##### **a) Texto da Lei:**

São inelegíveis [...] para a Câmara Municipal:

- a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para o Senado Federal e para a Câmara dos Deputados, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização;
- b) em cada Município, os inelegíveis para os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização.

**b) Classificação:** derivada, relativa, transitória, própria, ampla e endógena.

**c) Definição:** o rol de pessoas abrangidas no texto da lei é inelegível para o cargo de vereador, caso não peçam vacância de seus cargos ou exoneração de suas funções na esfera municipal até no máximo seis meses antes do pleito.

#### **Análise conjunta das inelegibilidades relativas (mecanismos de desincompatibilização) contidas nos itens 5.2.1. a 5.2.6.:**

Por desincompatibilização pode-se entender o ato de afastamento, definitivo ou não, das funções, cargos ou empregos públicos que os indivíduos ocupam nas esferas de poder. O afastamento nos prazos legais não permitirá a ocorrência da inelegibilidade. Assim, tomando como parâmetro as funções que, se não cumprida a regra da desincompatibilização, tornarão os seus titulares inelegíveis, cabe apontar aqueles que não poderão candidatar-se. A regra de desincompatibilização para candidaturas visa a desvincular todos aqueles que, de



alguma maneira, exerçam cargos e funções próximos à rede de poder, evitando que dela usufruam e desequilibrem a competição eleitoral. A seguir, alguns dos casos previstos passarão a ser comentados.

Em relação aos ocupantes de cargos ou funções de nomeação pelo Presidente da República sujeitos à aprovação prévia do Senado Federal, por exemplo, o intuito do legislador parece ter sido o de coibir, a princípio, o exercício de cargo, emprego ou função pública que possa favorecer a própria candidatura, dada a relevância e abrangência das funções desempenhadas. Os casos mais notórios dessa circunstância são as nomeações de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Presidente e Diretores do Banco Central.

Quanto aos ocupantes de cargos com competência direta, indireta ou eventual para lançar, arrecadar e fiscalizar impostos, taxas e contribuições de caráter obrigatório, inclusive parafiscais ou para aplicar multas, tal regra atinge os fiscais tributários, assim como os que exercem cargos ou funções de lançamento, arrecadação ou fiscalização de tributos.

Quanto aos ocupantes de cargos ou funções de direção, administração ou representação em empresas monopolísticas, há regra específica<sup>161</sup> que diz que quando “em relação a uma empresa exista um restrito número de empresas que não tenham condições de lhe fazer concorrência em um determinado ramo de negócio ou de prestação de serviços, ficará aquela obrigada à comprovação do custo de sua produção, se houver indícios veementes de que impõe preços excessivos”.

A natureza das atividades dessas empresas tem de estar caracterizada como, no mínimo, potencialmente influidora na economia nacional. Eis o porquê do imperioso afastamento de seu diretor, administrador ou representante que pretenda se candidatar a mandato eletivo.

---

<sup>161</sup> Lei nº 4.137/62, art. 4º.

Quanto aos detentores do controle de empresas ou grupo de empresas que atuem no País, em condições monopolísticas, remete à mesma legislação<sup>162</sup>, cujo teor diz que “praticará abuso de poder econômico a empresa que, operando em condições monopolísticas, interromper ou reduzir em grande escala sua produção sem justa causa comprovada, perante o Cade, para provocar a alta dos preços ou a paralisação de indústrias que dela dependam”. É o típico caso de abuso do poder econômico, que a legislação só poderia mesmo coibir. A inelegibilidade permanecerá enquanto perdurar o abuso, devidamente apurado, ou for demonstrado que o controlador transferiu o controle da empresa ou grupo de empresas.

Quanto aos ocupantes de cargos ou funções de direção, administração ou representação em entidade de classe mantida, ainda que parcialmente, por contribuições impostas pelo Poder Público, a regra impede que haja desigualdade de condições de concorrência com aqueles que não ocupam as funções aqui expostas. Obviamente que os titulares de representação de classe gozam dessa prerrogativa – a própria representação de classe – e a lei quer impedir que tal distinção privilegie o candidato. Como exemplos das entidades de classe abrangidas pelo dispositivo, vale citar a Ordem dos Advogados do Brasil e os sindicatos com área de atuação e influência, no mínimo, no próprio Estado federado, entre outros. De outro lado, caso se trate de entidade mantida por particulares, a desincompatibilização não se mostra necessária, cabendo aos seus mantenedores a decisão de afastar ou não o seu titular<sup>163</sup>.

Quanto aos ocupantes de cargos ou funções de presidente, diretor ou superintendente de sociedade que tem por objetivo operações financeiras ou de empresa que goze de vantagens asseguradas pelo Poder Público, salvo se decorrentes de contratos que obedeçam a cláusulas uniformes, a idéia é sempre a mesma: impedir que dirigentes se valham de sua condição para captar votos, nas pessoas jurídicas que objetivem operações financeiras

---

<sup>162</sup> Lei nº 4.137/62, art. 5º.

e mesmo naquelas que gozam de benefícios garantidos pelo Poder Público, se não se afastarem no prazo legal. É o caso das empresas que desfrutam de incentivos fiscais, objetivando o fomento da atividade econômica, ou mesmo daquelas que recebam subvenções do Poder Público.

De fato, seria incoerente uma empresa ser beneficiária de isenções tributárias, portanto não despendendo recursos para pagamento de gravames, e o seu dirigente não se afastar de sua liderança em um prazo razoável, podendo até mesmo utilizar desse numerário para captar votos. A lei, entretanto, faz reserva àquelas pessoas jurídicas que possuem vantagens ditadas pelo Poder Público, mas que com ele possuem contratos que obedecem a cláusulas uniformes que são os catalogados como contratos de adesão, presentes em contratos bancários, de fornecimento de água e luz, por exemplo.

Quanto aos ocupantes de cargos de diretor, administrador ou representante de empresa que mantenha contratos de execução de obras, prestação de serviços ou fornecimento de bens com o Poder Público, salvo no caso de contrato que obedeça a cláusulas uniformes, a idéia é a mesma do comentário imediatamente anterior. O que é distinta é a natureza de vínculo das empresas com o Poder Público. Aqui, elas executam obras, prestam serviços ou fornecem bens à Administração e isso poderia privilegiar o seu titular. É o caso de empresa concessionária ou permissionária de serviços, empresa que presta serviços de limpeza pública para o estado ou município, constrói pontes ou que fornece materiais necessários à consecução de algum serviço pela própria Prefeitura ou Governo, sejam ou não os contratos decorrentes de processo licitatório. Excetuadas estão também as empresas que firmaram contratos com o Poder Público, que obedeçam a cláusulas uniformes, que são, como antes indicado, os contratos de adesão.

---

<sup>163</sup> Como exemplo, os Provedores das Santas Casas de Misericórdia, cuja desnecessidade de afastamento já houve manifestação da Justiça Eleitoral.

Quanto aos membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, para ambos os casos, é necessário que a atuação dos ocupantes das funções se dê na comarca onde pretendam ser candidatos, fazendo-se necessário o afastamento nos prazos da lei. Importa também salientar que terão direito à percepção de vencimentos integrais durante o período de afastamento.

Quanto aos servidores públicos, estatutários ou não, da Administração direta ou indireta da União, estados ou municípios, até mesmo das fundações mantidas pelo Poder Público, cabe reforçar que o afastamento deles na condição antes apontada é temporário, assegurando-lhes, durante o afastamento, a percepção de sua remuneração integral.

É importante observar que a inelegibilidade que atinge o presidente da República e seu vice também atinge os candidatos a governador e vice. Por sua vez, aquela que atinge os candidatos a governador e vice de Estado também atingem os candidatos para a esfera municipal. É assim que normatiza, como se viu, a Lei das Inelegibilidades.

Como o caso municipal é o mais abrangente, pois acumula os das esferas estadual e federal, pode-se dizer que são inelegíveis para o Executivo e o Legislativo municipais, além dos inelegíveis para o Executivo Federal, os inelegíveis previstos para os estados. No último caso, sempre que a repartição pública, associação ou pessoa jurídica privada opere no território onde se pretende captar eleitores. Observe-se ser necessário que a atuação dos agentes públicos relacionados na Lei se dê no território municipal.

No que diz respeito às inelegibilidades para a candidatura a vereador, a Lei das Inelegibilidades afirma que serão aplicadas as mesmas regras previstas para o Senado Federal e a Câmara dos Deputados; estas, por sua vez, remetem para os inelegíveis a presidente e vice-presidente da República, que foram analisadas antes. A única adição a ser feita é que também serão inelegíveis para o Legislativo municipal os assim considerados para prefeito. Não se pode esquecer, finalmente, que o prazo de desincompatibilização para os que

pretendam candidatar-se a vereador é sempre de 6 meses, observado o afastamento definitivo ou não, para cada caso.

Todos esses casos de inelegibilidades por incompatibilidade estão intrinsecamente relacionados com a ética. Portanto, a preocupação com a ética nas eleições não pode se limitar aos discursos, às promessas que os candidatos fazem a seus eleitores, porque não há por trás delas qualquer sustentação financeira e jurídica para que sejam executadas. A preocupação é, por exemplo, com o compromisso de o relacionamento entre eleitor e candidato não resvalar depois em uma dependência e tutela dos grupos econômicos que financiaram a campanha do Parlamentar.

É importante para a igualdade entre os candidatos que um não esteja exercendo cargo público, o que melhoraria as condições de igualdade, porque quem exerce cargo público naturalmente tem exposição maior na mídia, sendo fato que os órgãos de imprensa acabam dando a ele maior espaço.

## **Casos especiais:**

### **I) Inelegibilidade e Reeleição**

Texto da Lei:

§ 1º Para concorrência a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até 6 (seis) meses antes do pleito.

§ 2º O Vice-Presidente, o Vice-Governador e o Vice-Prefeito poderão candidatar-se a outros cargos, preservando os seus mandatos respectivos, desde que, nos últimos 6 (seis) meses anteriores ao pleito, não tenham sucedido ou substituído o titular.

O prefeito, governador ou presidente, e seus respectivos vices, candidatos à reeleição, não são obrigados a deixar o cargo. O dispositivo legal os obriga a

desincompatibilizarem-se de seus cargos atuais apenas se concorrerem a outros cargos eletivos. Todavia, no exercício dos atuais cargos, eles praticam atos de gestão nos seus governos, atos dos quais têm de prestar contas aos cidadãos. Aí reside a grande dificuldade dessa divisão, pois há uma linha tênue para se saber até onde vai a informação e onde começa a propaganda. São questões que a possibilidade de reeleição trouxe e que levantam dúvidas sobre a lisura do processo.

Esse dispositivo trouxe situações complexas e aparentemente sem razoabilidade, ao permitir, por exemplo, a reeleição de um Presidente da República em que, se ele se mantiver no cargo, poderá se candidatar à reeleição, mas, se quiser ser candidato a governador, prefeito, vereador, deputado ou senador, por exemplo, é obrigado a renunciar ao mandato seis meses antes, sob pena de ser acusado de usar a máquina pública em seu proveito.

Przeworski<sup>164</sup>, ao enumerar as condições institucionais para que os cidadãos possam controlar os governos, destacou a seguinte condição, em termos de reeleição:

Os políticos devem ter incentivos para desejar uma reeleição. Esta condição torna-se problemática quando existem limitações à reeleição, encontradas nos sistemas presidencialistas, e quando os partidos políticos não são organizações burocráticas contínuas que oferecem aos seus militantes o padrão de uma carreira política.

[...] os coeficientes da função que relaciona a probabilidade de uma reeleição com os resultados econômicos são maiores quando o sistema de partidos é estável.

Em outras palavras, há um lado da ausência de reeleição que provoca o desestímulo a que o político termine seu mandato de forma a otimizar todas as medidas ao seu alcance para ganhar notoriedade e continuar o seu trabalho. E há outro lado contrário, o

---

<sup>164</sup> PRZEWORSKI, Adam. **Sustainable Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

caráter de perpetuidade que a reeleição pode trazer, que pode contribuir para mandatos mais centrados em propagandas do que propriamente em ações e políticas públicas, o chamado uso da máquina pública. São pontos de desequilíbrio do sistema que devem ser medidos para a tomada de decisão com vistas a se estabelecer até onde a inelegibilidade deve alcançar um cargo em termos de reelegibilidade, visto que o não-afastamento do cargo para concorrer a uma única reeleição pode, em verdade, produzir automaticamente mandatos múltiplos – se a estrutura estatal for usada com este intento, enquanto o afastamento do cargo pode gerar algum tipo de paralisia na condução do governo pelo tempo restante do mandato.

A reeleição pode favorecer o aparecimento e fortalecimento dos chamados “currais eleitorais”. De acordo com Barry Ames<sup>165</sup>, se o voto é probabilístico e se o uso da informação é incerto, pode existir “curral eleitoral”. O voto probabilístico é definido por Hinich-Munger<sup>166</sup> como uma “simples forma de construir a incerteza sobre o comportamento da população”. Em outras palavras, ser o voto probabilístico significa poder ser estudado epistemologicamente, obedecendo determinadas regras da estatística. Permite, assim, a construção de estudos que desenhem o perfil das preferências do eleitorado via expectativas, já que o grau de certeza dessas preferências não é perfeitamente mensurável – o eleitor pode mudar a preferência ou mesmo abster-se de manifestá-la. O voto probabilístico ocorre em um ambiente de risco; não pactua com um ambiente de incerteza no sentido de não permitir uma situação em que, na relação entre preferência e voto, é impossível atribuir uma probabilidade.

O uso incerto da informação, no sentido eleitoral, tem a ver, assim, com a capacidade de o eleitor direcionar, ou não, a informação que recebe, segundo suas crenças e valores, ou seja, a assimilação de informações que influenciem nas preferências depende de cada eleitor, variando de eleitor para eleitor por diversos aspectos – social, cultural, religioso –, podendo dificultar comportamentos estratégicos e oportunistas pretendentes a moldar tais

---

<sup>165</sup> AMES, Barry. **Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor: Univ. Michigan Press, 2001.

preferências. Tem-se, aqui, o conceito relativo à incerteza de Hinich-Munger, campo fértil para a atuação de políticos que pretendam malversar os recursos públicos em prol de suas reeleições.

Esse fenômeno, denominado de “curral eleitoral”, aparece no trabalho de Barry Ames<sup>167</sup> como a tendência que significativa parcela de um eleitorado demarcado geograficamente tem de se sujeitar a determinado clamor político. Em outras palavras, é o conjunto de eleitores circunscritos a uma mesma região geográfica e que opera, sistemática e periodicamente, como um “eleitor majoritário” na sua esfera eleitoral, com poder de escolha delegado constantemente a um mesmo agente político, ou seja, é como se o político pudesse tratar essa fatia do eleitorado como propriedade sua, daí a comparação com “curral”<sup>168</sup>.

Os termos probabilidade e incerteza remetem a um contexto de imprecisão que parece não compartilhar de algo tão certo quanto o aprisionamento do voto via curral eleitoral. Porém, o oposto é que se demonstra válido: se o voto é probabilístico, ele permite aferir preferências eleitorais, dando a conhecer as demandas dos eleitores, os laços ideológicos que os prendem a determinado candidato, as carências da região, as afinidades sócio-econômicas do recorte geográfico, possibilitando, assim, o delineamento de um curral eleitoral.

Se o uso da informação é incerto, o estudo eleitoral pode revelar que as informações lançadas ao eleitorado na campanha não criam elo funcional com os números levantados, atribuindo-se preferências a crenças e valores afins a políticos que já predominam na região ou a possíveis aliados que tenham peso econômico na área em questão – e a reeleição, nesse caso, tem papel fundamental, pois permite que o político predominante mantenha um fiel curral eleitoral, seja pelo uso da máquina do Estado, seja pela exposição constante na mídia e nos meios de comunicação de massa, seja por pertencer a uma família

---

<sup>166</sup> HINICH, Melvin J. e MUNGER, Michael C. **Analytical politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

<sup>167</sup> AMES, Barry. **Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor: Univ. Michigan Press, 2001.



que goza de certo prestígio e privilégios na região, seja porque se vale de práticas populistas e imediatistas.

A essência da reeleição é a de permitir uma maneira em que os políticos que atuem bem e governem exemplarmente continuem sua trajetória, e aqueles que desagradem o eleitorado em seus governos percam a reeleição. Mas a avaliação de bom e mau governo é uma tarefa para a qual nem todos os eleitores estão preparados. Destoante dessa hipótese, surge a inelegibilidade da reeleição, que visa alcançar os cidadãos que não são capazes de distinguir os bons dos maus governos e nem capazes de sancioná-los apropriadamente.

Outro estudioso do tema da reeleição é Douglas Arnold<sup>169</sup>, que parte do pressuposto de que o objetivo do congressista é a reeleição. Leva em conta a capacidade cognitiva dos eleitores quanto às suas preferências e posições. Procura traçar como ocorre o cálculo político dos congressistas, tendo em mente os custos e benefícios que determinada tomada de decisão possa causar. Estes são, na opinião de Arnold<sup>170</sup>, os principais elementos que incentivam o comportamento no âmbito do Legislativo, condicionados e limitados pelas instituições que regem o jogo político. Sua pretensão é a de explicar por que o Congresso freqüentemente aprova propostas que servem a interesses organizados ou visando benefícios geográficos precisos, propostas que servem a interesses mais gerais, difusos e desorganizados. Busca explicações aos questionamentos procurando entender a interação entre cidadãos, líderes de coalizão e legisladores. Apesar dos legisladores tomarem as decisões finais no Congresso, as suas escolhas são constrangidas pelas ações tanto dos líderes de coalizão, que desenham as propostas de políticas e selecionam estratégias para aprová-las, quanto dos cidadãos, que podem removê-los com antecedentes que os desagrade. Mas os legisladores

---

<sup>168</sup> Curral constitui um espaço cercado no campo, onde animais para criação de abate – semoventes – são aprisionados, sem direito a escolher que direção tomar e que sentido seguir.

<sup>169</sup> ARNOLD Douglas R. (1990), **The Logic of Congressional Action**, Yale University, Yale University Press.

<sup>170</sup> ARNOLD Douglas R. ob.cit.

também são, de certa forma, livres para tomar decisões de acordo com suas preferências e posições.

A reeleição é um pressuposto dos legisladores e governantes, mas não o único. Se não houver risco para a reeleição, eles estão liberados para aprovar matérias baseando-se em suas próprias visões de boa política pública. Douglas Arnold<sup>171</sup>, quando levanta a tese da reeleição como força-motriz das tomadas de posições dos congressistas, de uma certa maneira desvencilha o óbvio, mas que ninguém antes expusera com tanta simplicidade: que as preferências dos congressistas têm uma orientação, de certa forma, racional, mas uma racionalidade limitada aos seus próprios interesses e aos interesses das instituições que comandam o Legislativo, sobretudo as comissões. A noção de voto estratégico, que permite aos membros de determinada comissão terem um sofisticado conhecimento da agenda e da escolha constitui uma arma contra o poder do manipulador de agenda. No caso brasileiro, a dificuldade de se ter o voto estratégico está relacionada ao colégio de líderes e à fidelidade resultante do relacionamento líderes-congressistas, ainda que sob um exame *a posteriori* dos resultados.

Douglas Arnold<sup>172</sup>, interessado na forma mais eficiente de estabelecer garantias quanto ao controle do governo pelos cidadãos, entende que muito embora a reeleição se constitua no carro-chefe da motivação da ação congressista, tal meta é buscada via decisões que intentam seguir estritamente as preferências dos eleitores, porém, em consonância com as convicções e interesses pessoais desses congressistas. A fuga ao *traceability* – a possibilidade de os eleitores rastream posicionamentos comprometedores dos políticos – surge como estratégia para não se contradizer os eleitores. O autor concorda com a idéia de que frágeis instituições partidárias corroboram a regra da prevalência da performance do legislador. Devido ao gozo de privilégios das comissões, os congressistas fornecem apoio aos pactos de

---

<sup>171</sup> ARNOLD Douglas R. ob.cit.

<sup>172</sup> ARNOLD Douglas R. ob.cit.

políticas de benefícios concentrados e custos dispersos, em que interesses grupais ou regionais precisamente localizados se sobrepõem aos interesses maiores de caráter nacional. A questão da eficiência no controle do governo por parte dos eleitores é tratada pelo autor como papel das instituições o qual, distante da troca de votos entre congressistas, é o de conceber estabilidade ao processo de tomada de decisões, unindo, da melhor maneira possível, cidadãos, representantes e resultados políticos.

## **II) Inelegibilidade por Graus de Parentesco**

A inelegibilidade por grau de parentesco é um tipo de inelegibilidade que acompanha a legislação eleitoral brasileira desde o império. Visa evitar, principalmente em um estado patrimonialista, os abusos de poder advindos de práticas similares ao nepotismo<sup>173</sup>. A despeito de ser dispositivo secular, ainda apresenta algumas dificuldades de alcançar todas as situações vislumbradas em que se pode operar uso indevido do prestígio e dos poderes do cargo. O objetivo, pois, dessa inelegibilidade é evitar ou dificultar a ascensão de parentes de políticos, para que não haja uma consolidação do poder político sob domínio de pequenos grupos.

É uma forma de combater as oligarquias. Ela tem alcance no território de jurisdição do titular do cargo eletivo, estabelecendo que aqueles que estiverem nos círculos vinculares do titular, assim estabelecidos em lei, não poderão se candidatar. Tais círculos vinculares de jurisdição podem ser, no caso de o titular ser o Presidente da República, todo o território nacional; no caso do Governador de Estado, o território daquele Estado; e, no caso de prefeito, o território do seu Município.

O quadro a seguir sintetiza os impedimentos para os parentes de chefes do Executivo.

<b>Quadro 6</b>		
<b>Inelegibilidade por graus de parentesco com chefes dos Executivos</b>		
Titular	Jurisdição	Inelegibilidade
Presidente da República	Território nacional	A inelegibilidade é absoluta: o cônjuge e os parentes são inelegíveis para qualquer cargo no território nacional.
Governador	Estado	O cônjuge e os parentes são inelegíveis para o cargo de Governador, Vice-governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual no Estado de jurisdição do titular, e, para prefeito, Vice-prefeito e vereador em todos os Municípios deste Estado.
Prefeito	Município	O cônjuge e os parentes são inelegíveis para o cargo de prefeito, Vice-prefeito e vereador no Município de jurisdição do titular.

Pelo dispositivo da Lei das Inelegibilidades, tem-se as seguintes limitações para graus de parentesco como inelegibilidade:

§ 3º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes, consangüíneos 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 6 (seis) meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

O intuito desse dispositivo é não tolerar os parentescos em matéria de cargos e funções políticas, pretendendo, assim, vedar a permanência no poder de uma só família, obstando o nepotismo eleitoral. Ainda sobre nepotismo, o Tribunal Superior Eleitoral, interpretando dispositivo da Lei das Inelegibilidades, editou a seguinte Súmula<sup>174</sup>:

<sup>173</sup> Termo utilizado para designar o favorecimento de parentes em detrimento de pessoas mais qualificadas, especialmente no que diz respeito à nomeação ou elevação de cargos. (www.wikipedia.org).

<sup>174</sup> Súmula nº 6 do Tribunal Superior Eleitoral.

É inelegível para o cargo de Prefeito o cônjuge e os parentes indicados no § 7º do art. 14 da Constituição, do titular do mandato, ainda que este haja renunciado ao cargo há mais de seis meses do pleito.

A inelegibilidade, aqui, não é a punição de um crime, mas, sim, uma atitude preventiva de preservação do interesse público. Por exemplo, são inelegíveis os cônjuges de governadores no exercício de segundo mandato consecutivo, e essa situação jamais poderia ser caracterizada como crime. É claro que isso não se aplica à possibilidade de aqueles parentes e o cônjuge se candidatarem a cargo diverso, ainda que não tenham mandato eletivo, desde que ocorra a desincompatibilização do titular nos seis meses anteriores à eleição.

As situações que abrangem casos de inelegibilidade por parentesco são muitas. Por exemplo, se em um determinado município, o irmão do prefeito, candidato a Deputado Federal, fizer campanha eleitoral para ser vereador, ele não poderá ser eleito, mas poderá eleger-se Deputado Federal, inclusive recebendo os votos desse Município (Res. TSE 15.307).

Outro exemplo: no caso do tio, sobrinho ou primo do atual prefeito, não há vedação legal a impedir que eles se candidatem ao cargo de chefe do Executivo Municipal ou vereador. Mas são inelegíveis, por afinidade ao prefeito, por exemplo, o genro, a nora, o sogro, a sogra (1º grau por afinidade), avós do cônjuge (2º grau por afinidade) e o cunhado (2º grau por afinidade). O concunhado do prefeito pode ser candidato a qualquer cargo, pois é parente afim em 3º grau (Res. TSE 18.187). Já a companheira do prefeito é inelegível, pois a concubina e o concubino (conforme entendimento do TSE) equiparam-se ao cônjuge, por força do que dispõe o art. 226, § 3º da Constituição Federal que reconhece a união estável entre o homem e mulher como entidade familiar e por isso serão inelegíveis. O concubinato, por outro lado, não gera parentesco, ou seja, a irmã ou irmão da concubina, por exemplo, são elegíveis.

Há outros casos mais complexos, como, por exemplo, o do prefeito que se casou apenas no religioso. Nesse caso, seus parentes afins não são inelegíveis, somente o cônjuge será inelegível, pois, para efeitos eleitorais, o casamento religioso é comparável ao concubinato. Os parentes da esposa, neste caso, são elegíveis.

Um caso mais complicado ainda: o do município desmembrado. O cônjuge e os parentes do prefeito não são elegíveis no Município desmembrado, pois a inelegibilidade do cônjuge e dos parentes do prefeito do Município-mãe, prevista no § 7º, art. 14, da CF/88, alcança a candidatura destas pessoas no Município desmembrado (Res. 19.449/96 – TSE).

Outra situação: se o atual prefeito renunciar há mais de seis meses do cargo, não fica afastada a inelegibilidade do cônjuge e parentes (Súmula 6 do TSE). Há, porém, uma exceção: se o Chefe do Executivo for reelegível e tiver se afastado definitivamente até seis meses antes do pleito, o cônjuge e os parentes são elegíveis para o mesmo cargo<sup>175</sup>.

Se o titular falecer, a sociedade conjugal é dissolvida, sendo que não existirá a inelegibilidade da viúva e dos parentes afins. Porém, permanecem inelegíveis, para o mesmo cargo no período subsequente, os parentes consangüíneos ou por adoção do titular falecido. O filho ou o irmão do prefeito não poderá ser candidato para o mesmo cargo do falecido, mas poderá candidatar-se para os demais cargos (Res. TSE 19.336).

Se o cônjuge estiver separado (ou divorciado) do atual prefeito, a ex-esposa do prefeito, através da separação (ou divórcio), é elegível para qualquer cargo, salvo se houve simulação (a separação foi arranjada apenas para permitir a candidatura do cônjuge). E se a separação (ou divórcio) ocorreu no exercício do atual mandato, a esposa e os parentes afins estão inelegíveis para o período subsequente,. (Consulta n 959/DF, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, em 14.10.2003).

---

<sup>175</sup> No Rio de Janeiro, em 2002, o então Governador Anthony Garotinho, que poderia ser candidato à reeleição, se afastou no prazo exigido, permitindo a candidatura de sua esposa Rosinha Garotinho ao Governo do Estado.

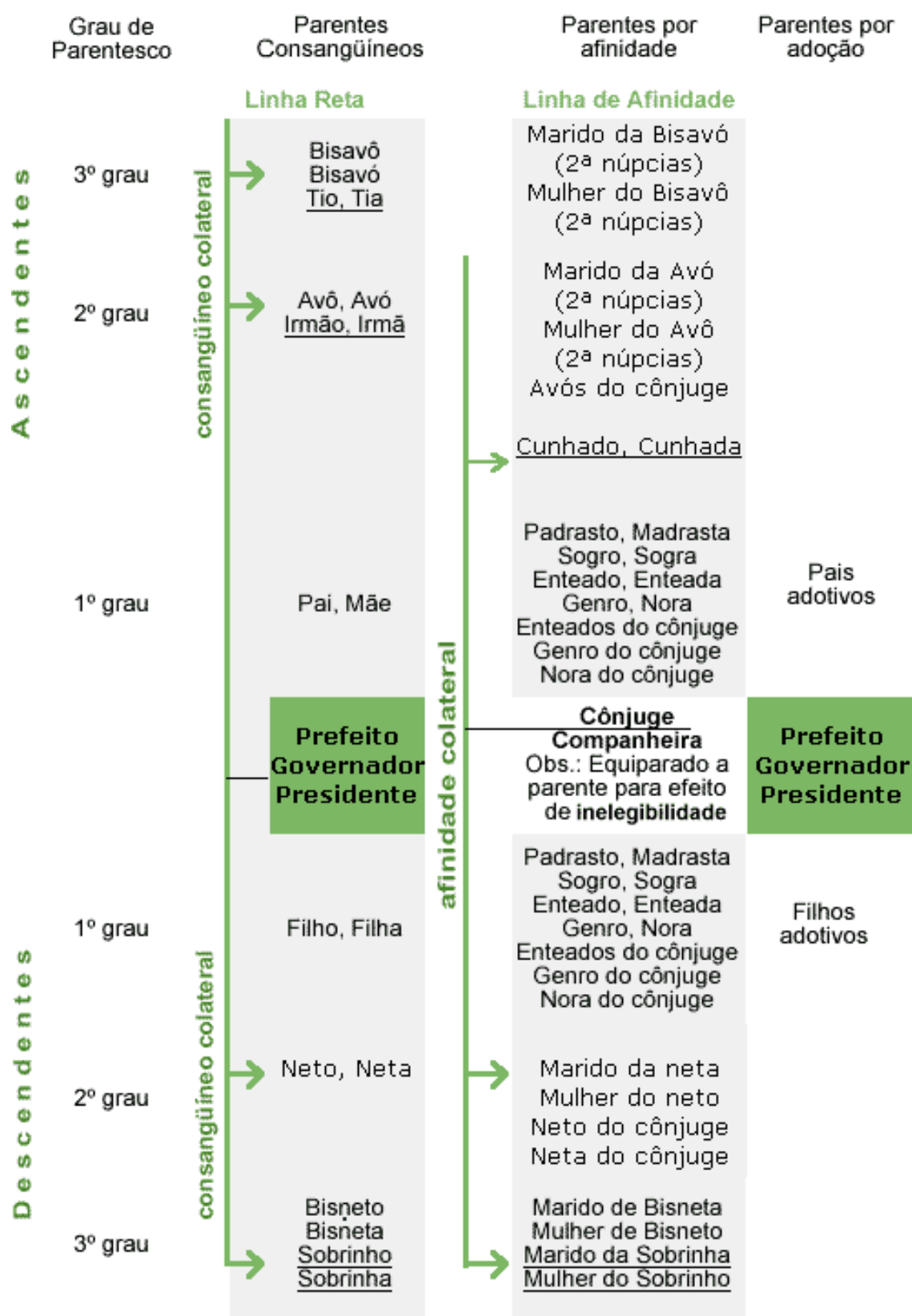
Ainda, no Município desmembrado e não instalado, o cônjuge e os parentes consangüíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do prefeito do Município-mãe, ou de quem o tenha substituído, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo (Súmula 12 do TSE), são inelegíveis. Se, porém, o prefeito renunciar até seis meses antes do pleito, o cônjuge e os parentes do prefeito do Município-mãe podem candidatar-se para qualquer cargo no Município desmembrado.

A Figura, a seguir, identifica os diversos impedimentos relativos à afinidade e consangüinidade<sup>176</sup>.

---

<sup>176</sup> O caso do Senador pelo Amapá, José Sarney, e sua filha, Roseana Sarney, então candidata a governadora do estado do Maranhão, é bastante emblemático para se visualizar os casos de inelegibilidade por consangüinidade.

Figura 3  
Inelegibilidades por graus de parentesco<sup>177</sup>



<sup>177</sup> Fonte: Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo.



## **6. A LISTA DE INELEGÍVEIS DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

---

Este capítulo visa a investigar apenas a relação entre os responsáveis por contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União, e aqueles que integram relação encaminhada ao Ministério Público Eleitoral para que seja decidida e publicada a lista de inelegíveis. A lista-objeto de discussão restringe-se à esfera federal, mas idêntico procedimento é tomado na instância estadual pelos tribunais de contas dos estados e municípios, bem como pelos tribunais regionais eleitorais.

A hipótese a ser testada é a de que a totalidade dos responsáveis por contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União é contemplada na lista encaminhada ao Ministério Público Eleitoral.

O desrespeito à lista, em face de lacunas no sistema eleitoral, pode gerar deformidades na democracia representativa: a suspeita é de que a cláusula de barreira torna-se inefetiva em alguma proporção, permitindo que potenciais inelegíveis se candidatem a cargos eletivos.

### **Variáveis**

Um dos desafios das ciências humanas – tais como a Ciência Política – é o de operar subjetividade de maneira quantitativa. Com o objetivo de instrumentalizar os conceitos abordados nas definições das variáveis, seguem-se os seguintes conceitos:

- Eficiência – é a otimização dos meios, independente de um fim buscado ter sido ou não alcançado; dadas as contas apresentadas ao Tribunal de Contas da União, este irá apreciá-las e julgá-las, sendo irregulares as que contiverem flagrantes desvios de verbas e malversações de recursos públicos em geral.

- Eficácia – é o alcance de um fim, independente de os meios utilizados terem sido ou não otimizados; uma vez julgadas irregulares as contas, os responsáveis devem ter seus nomes encaminhados à Justiça Eleitoral para a declaração de inelegibilidade.
- Efetividade – é o alcance de um fim pela otimização dos meios; uma vez que houve a irregularidade das contas, os responsáveis foram declarados inelegíveis.

<b>Quadro 7</b> <b>Especificações das variáveis eficiência (x), eficácia (y) e índice de efetividade (z)</b>	
<b>Nome</b>	<b>Especificação</b>
<b>x</b>	o número de responsáveis que tiveram, no ano, as contas julgadas irregulares por malversação de recursos públicos, ou seja, mede o grau de <u>eficiência</u> no uso da cláusula de barreira, a aplicação da previsão da alínea <b>g</b> da Lei das Inelegibilidades.
<b>y</b>	número de responsáveis que tiveram, no ano, as contas julgadas irregulares e que constaram da lista encaminhada ao Ministério Público Eleitoral, ou seja, mede o grau de <u>eficácia</u> no uso da cláusula de barreira, a quantidade de responsáveis que, tendo ou não impetrado recursos, ou não tiveram novo julgamento – fazendo valer o efeito suspensivo, ou foram confirmados na condenação com trânsito em julgado.
<b>z</b>	mede a <u>efetividade</u> no uso da cláusula de barreira, ou seja, a associação entre as variáveis eficiência e eficácia (índice que mede o percentual de responsáveis com contas julgadas irregulares que acabaram por terem seus nomes enviados ao Tribunal Superior Eleitoral para a declaração de inelegibilidade).

O objetivo é aferir o quanto o índice que mede a relação entre condenados por contas julgadas irregulares e integrantes da lista de inelegíveis é significativo, com vistas a testar a efetividade da Lei de Inelegibilidades nesse específico caso.

### Instrumentalização de Conceitos

Tomando-se a relação  $z = y/x$ , têm-se as seguintes possibilidades limítrofes, na mensuração do grau de efetividade da cláusula de barreira da inelegibilidade por contas julgadas irregulares:

Quadro 8 Graus de efetividade e amplitudes do índice z		
Amplitudes de z	Correlação das variáveis	Grau de Efetividade
Limite Máximo	$\frac{y}{x} = 1$	Efetividade Plena (ou Inefetividade Nula)
Zona Intermediária	$0 < \frac{y}{x} < 1$	Efetividade Parcial (ou Inefetividade Parcial)
Limite Mínimo	$\frac{y}{x} = 0$	Efetividade Nula (ou Inefetividade Plena)

O limite máximo de amplitude do coeficiente  $z$  representa a hipótese levantada acerca da cláusula de barreira – efetividade plena da inelegibilidade, em que todos os condenados por contas julgadas irregulares tiveram seus nomes encaminhados à Justiça Eleitoral. O limite mínimo representa exatamente o oposto, em que a situação é de não haver o envio de nomes à Justiça Eleitoral dos que tiveram contas julgadas irregulares, ou, em outra hipótese improvável e quase descartável, de não ter havido qualquer conta julgada irregular.

O quadro, a seguir, apresenta dados dos últimos cinco anos, trazendo o montante de valores potencialmente recuperáveis para o Erário, em milhares de reais, e as variáveis  $x$ ,  $y$  e  $z$ , que medem, respectivamente, o número de responsáveis por contas julgadas irregulares, o nº dos que foram enviados ao TSE, em cada ano, e o índice de correlação entre  $y$  e  $x$ .

<b>Quadro 9</b>				
<b>Responsáveis por contas julgadas irregulares<sup>178</sup></b>				
Ano	Valor de débitos e multas, em mil R\$	x	y	$z = \frac{y}{x}$
2000	79.893	1455	1382	0,95
2001	356.725	1170	1097	0,94
2002	756.102	1683	1523	0,90
2003	838.465	1135	1042	0,92
2004	384.596	1044	920	0,88

Do quadro exposto, tem-se que a hipótese não se confirma, pois  $z$  não assume o valor 1 em nenhum dos anos estudados. Porém, é visível que, ainda que  $z$  se encontrasse na zona intermediária, a proximidade com o limite máximo é extremamente maior do que com o limite mínimo, e que tal distância, em média, não ultrapassa os dez por cento.

É conclusivo que, mesmo não havendo a remessa da totalidade dos nomes dos condenados por irregularidades, o índice que mede o percentual de envio desses nomes à Justiça Eleitoral é altamente satisfatório, denotando que, mesmo na hipótese de haver impetração de recursos junto ao Tribunal de Contas da União, tais recursos estão sendo julgados com rapidez efetiva, pois são poucos os casos (como dito, não ultrapassam a dez por cento) daqueles que escapam à condenação por meio de recursos suspensivos como forma de evitarem constar da lista de inelegíveis da Justiça Eleitoral.

A questão passa a ser os recursos impetrados na esfera da justiça comum, pois é sabido que a simples impetração de um recurso na instância judiciária comum é suficiente para sustar os efeitos da inelegibilidade. Os candidatos enquadrados nessa situação acabando adiando e represando as impetrações de recursos, justamente porque contam com a morosidade da justiça, alcançando, após o recurso ter dado entrada, o status de elegíveis que permite a eles concorrerem normalmente nos pleitos eleitorais.

<sup>178</sup> Fonte: Dados extraídos dos Relatórios de Atividades anuais e trimestrais do Tribunal de Contas da União e dos Sistemas Internos do TCU (Cadirreg, Radar e Processus).

## **7. PROJETO DE LEI DO SENADO: ALTERAÇÕES NA LEI DAS INELEGIBILIDADES**

Como forma de recepcionar os anseios da opinião pública e dar maior eficácia à Lei das Inelegibilidades, tramita no Senado Federal um Projeto de Lei <sup>179</sup> que propõe alterações significativas, para que as sanções previstas não fiquem mais condicionadas ao término definitivo do processo no Judiciário.

Desse modo, as punições viriam já em segunda ou única instância, sem a necessidade de se aguardar o chamado trânsito em julgado. Apesar disso, entre as situações que podem resultar em inelegibilidade, o projeto inclui a lavagem de dinheiro, o ato doloso de improbidade administrativa, os crimes contra a ordem tributária ou qualquer outro crime com pena de mais de dez anos. Abaixo segue a transcrição dos principais pontos do projeto, que propõe alterações<sup>180</sup> na Lei das Inelegibilidades, seguidos de breves análises:

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão de segunda ou única instância, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados e para as que se realizarem até quatro anos seguintes à decisão;

Na nova redação, acima proposta, para os dispositivos da Lei de Inelegibilidades, as sanções previstas não mais ficariam condicionadas ao trânsito em julgado das sentenças, mas à decisão em segunda ou única instância, o que, de pronto, previne manobras protelatórias que terminam por dificultar a eficácia das normas. Assim, o anteprojeto torna inelegíveis os que tenham decisão condenatória de segunda ou única instância (atualmente só após o trânsito em julgado), em processo de abuso de poder econômico ou político, para a

---

<sup>179</sup> PLS n°390/2005.

<sup>180</sup> Este projeto de lei complementar propõe novas redações para as alíneas d, e, g e h do inciso I do Art. 1º e o inciso XIV do Art. 22, introduz a alínea j no inciso I do Art. 1º e revoga o inciso XV do Art. 22, todos da Lei Complementar nº 64 (Lei das Inelegibilidades), de 18 de maio de 1990.

eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados e para as que se realizarem até 4 anos (atualmente são 3 anos) seguintes à decisão.

e) os que forem condenados criminalmente, em segunda ou única instância, conforme o caso, pela prática de crimes eleitorais, contra a economia popular, a ordem tributária, o mercado financeiro, a lavagem de dinheiro, a fé pública, a administração pública, bem assim pelo tráfico de entorpecentes ou por qualquer outro crime a que se atribua pena máxima não inferior a dez anos, desde a condenação até quatro anos após o cumprimento da pena;

Entre as hipóteses de crime que poderão resultar em inelegibilidade, a nova redação da alínea e do art. 1º, inciso I, inclui a lavagem de dinheiro, os crimes contra a ordem tributária ou qualquer outro crime a que a lei atribua pena máxima não inferior a dez anos. Ou seja, o projeto torna inelegíveis os que também tenham sofrido condenação em segunda ou única instância (hoje, só após o trânsito em julgado), por crime a que se atribua pena máxima não inferior a 10 anos, até 4 anos (hoje, 3 anos) após o cumprimento da pena;

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, para as eleições que se realizarem nos cinco anos seguintes, contados da data da decisão, salvo se, em ação proposta contra a decisão que rejeitou as contas, o candidato obtiver provimento judicial, ainda que provisório, em data anterior à sua escolha em convenção;

Em consonância com o princípio que orientou a concepção relatada, a nova redação da alínea g do art. 1º inciso I acima torna mais efetiva a inelegibilidade decorrente da rejeição de prestação de contas, ao estabelecer que, na hipótese tratada, somente o provimento

judicial, ainda que provisório, obtido em data anterior à escolha do candidato em convenção poderia sustar a inelegibilidade, em lugar de uma mera submissão da questão ao Judiciário, como hoje estabelecido na legislação aplicável. Em resumo, torna inelegíveis os que tiverem suas contas rejeitadas por irregularidade insanável, para as eleições que se realizarem nos 5 anos seguintes, salvo se o candidato tiver provimento judicial, ainda que provisório, contra a decisão que rejeitou as contas, anterior à data de sua escolha em convenção (atualmente basta que haja pendência de decisão de algum órgão do Poder Judiciário).

h) os detentores de cargo na administração pública direta e indireta, incluídas as fundações públicas, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em processo, julgado em segunda ou única instância, para as eleições que se realizarem nos quatro anos seguintes ao término do seu mandato ou do período de sua permanência no cargo;

No caso da alínea **h**, o projeto torna inelegíveis os detentores de cargo na administração pública que tenham sofrido condenação em segunda ou última instância (hoje, só após o trânsito em julgado), para as eleições que se realizarem nos 4 anos (hoje, 3 anos) seguintes ao término do seu mandato ou período de permanência no cargo;

j) os que forem condenados, em segunda ou única instância, pela prática de ato de improbidade administrativa, em virtude de conduta dolosa, desde a condenação até quatro anos após o trânsito em julgado;

A proposta alínea **j** do Art. 1º, inciso I, estabelece a condenação por ato doloso de improbidade administrativa como causa de inelegibilidade. Torna inelegíveis, assim, os que forem condenados, em segunda ou única instância, pela prática de ato de improbidade

administrativa, em virtude de conduta dolosa, desde a condenação até 4 anos após o trânsito em julgado.

Art. 22 [...]

XIV – julgada procedente, a qualquer tempo, a representação, o Tribunal declarará, em segunda ou única instância, a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos seis anos seguintes à eleição em que se verificou, além de imediata cassação do registro ou do diploma do candidato diretamente beneficiado pelo uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou de autoridade ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, determinando a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e processo-crime, como também à autoridade fiscal ou ao Tribunal de Contas competente para instauração dos processos cabíveis sem prejuízo de quaisquer outras providências que a espécie comportar.

A redação proposta para o art. 22, inciso XIV, procura reproduzir o *caput* do artigo ao incorporar expressões como “uso indevido, desvio ou abuso de poder” e “abuso de mídia”, em lugar da redação atual que indevidamente o restringe ;

Ainda em relação ao art. 22, inciso XIV, a nova redação proposta prevê a remessa de cópia dos autos para as autoridades fiscais e para o Tribunal de Contas com vistas à possível aplicação de outras sanções, além das de natureza eleitoral, para reforçar o trabalho de cooperação dos entes públicos;

A supressão do inciso XV do art. 22 decorre da eficácia imediata que fica conferida ao inciso XIV, tornando desnecessários novos processos – recurso contra a expedição de diploma ou ação de impugnação de mandato eletivo.



Dessa forma, no caso de ter sido julgada procedente, a qualquer tempo, a representação contra candidato por uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do uso indevido dos meios de comunicação, a inelegibilidade será declarada pelo Tribunal, em segunda ou única instância, sendo cominadas ao candidato a cassação do registro ou do diploma e inelegibilidade para as eleições que se realizarem nos 6 anos (hoje, 3 anos) seguintes à eleição em que se verificou o crime

## 8. CONCLUSÃO

---

A luta pela participação popular na escolha de governantes, como visto, remonta à Antigüidade Clássica. O primeiro obstáculo vencido foi o de permitir a alguns concorrerem a cargos de direção. Em seguida, evolui-se no sentido de permitir a qualquer membro da sociedade concorrer aos cargos diretivos.

Esse instituto ganhou o nome de elegibilidade. Percebeu-se, no decorrer das experiências históricas, que essa total permissividade não era salutar para o sistema, surgindo, então, as barreiras eleitorais, as inelegibilidades. Fica nítida, assim, a evolução histórica de “a-elegibilidade” – ou impossibilidade de candidatura, passando-se à elegibilidade – a abertura dessa possibilidade e, por fim, a inelegibilidade – algumas impossibilidades de candidatura propositadamente impostas pelo sistema.

Apesar de toda a evolução histórica do sistema eleitoral, suas regras, seus ordenamentos, suas instituições, é forçoso reconhecer que o Brasil, nos últimos quinze anos, sofreu profunda mudança no modelo. Em termos de legislação, pode ser considerado um dos poucos países com um arcabouço jurídico de tamanha relevância. Contudo, devido aos casuísmos comuns do ambiente político nacional, ela não consegue, com efetividade, resolver todas as questões que emergem da democracia representativa.

É fato que ainda não houve tempo suficiente para consolidarem-se determinadas instituições, a fim de se garantir estabilidade e certa previsibilidade em relação ao comportamento especial da Justiça Eleitoral e para aplicar a legislação eleitoral. Na verdade, o Brasil vive um processo de amadurecimento, além da falta de estabilização que o tempo vai permitir, mas com um lado muito positivo, o de que os preceitos democráticos são tidos – ainda que no discurso, mais do que na prática, por enquanto – como imprescindíveis para a vida em sociedade.

Mais importante do que a mudança da lei é a mudança de comportamento da opinião pública. Espera-se que esteja em curso um processo de conscientização, que vai se aprofundando a cada período eleitoral: daquele momento significativo da vida política brasileira, principalmente na década de 80, com a abertura das primeiras grandes eleições, passou-se à década de 90 com o *impeachment* de um Presidente da República.

Não se pode afirmar que tal processo está em curso, porque nada indica haver uma tendência – embora tendências não signifiquem certezas – a não se aceitar mais a mentira como instrumento do voto eleitoral. A luta pelo poder político é uma das fontes de conflito das mais acirradas entre homens. Por isso, não se pode imaginar que a política seja um encontro de ingênuos, já que, na verdade, a política tem pontos positivos e negativos.

Em consonância com esse raciocínio, cabem as seguintes questões: como tratar de forma objetiva os crimes eleitorais, com base na Lei das Inelegibilidades? Como definir abuso de poder e propaganda enganosa, entendendo que o processo eleitoral tem dimensão de tempo muito pequena?

Na tentativa de começar a responder a esses questionamentos, deve-se esclarecer que existem três grandes momentos distintos em termos de processo eleitoral: o período pré-eleitoral, o período pós-eleitoral; e o período que se interpõe aos dois. O momento que antecede às eleições constitui, nos partidos políticos, o ator principal.

Há quem afirme que está na hora de implodir as estruturas partidárias do Brasil, porque não há controle sobre elas. Se, de um lado, conquistou-se a autonomia no âmbito constitucional e da Lei Orgânica dos partidos políticos, de outro lado, tirou-se do partido, agora como entidade privada, o controle público, em especial por parte da Justiça Eleitoral.

Em um país com uma “fábrica” de leis como o Congresso brasileiro, é pouco provável que algum ato criminoso não encontre tipificação na legislação. Se há a percepção de satisfação em termos de previsão de crimes, há também, em consequência, a desconfiança

de que eles não estão sendo punidos, gerando enorme contradição entre os atores envolvidos: quem elabora a lei, quem a aplica e a quem é dirigida. Isso é característico dos crimes eleitorais, cuja tipificação é bastante extensa.

Por outro lado, parece não haver um número de condenações compatível com tantos crimes sabidamente cometidos. Isso leva a duas conclusões possíveis: ou o sistema é ineficiente, ou há percepção equivocada e exagerada de que está havendo corrupção no Brasil.

O exemplo que ilustra essas conclusões é o da prestação das contas eleitorais – as contas de campanha. Na verdade, é a Justiça Eleitoral que analisa a questão contábil. Confere-se, entre os doadores de campanha ou na própria prestação de contas, se houve cometimento de alguma irregularidade especial quanto à forma. É complexa a tarefa da Justiça Eleitoral de avaliar se houve ou não o chamado “caixa dois”, se os recursos levantados foram utilizados de forma abusiva, se os gastos aparentes superam os dispêndios declarados.

Embora a Lei das Inelegibilidades pretenda, primordialmente, promover o equilíbrio entre os candidatos na disputa eleitoral, fixando casos de inelegibilidade, ela visa, ainda, a proteger a lisura das eleições e a normalidade do pleito, levando em consideração a vida pregressa do candidato. Pela Carta Política, o Legislativo tem a possibilidade de estabelecer casos em que seja possível à Justiça fazer um levantamento criterioso da vida pregressa do candidato, fixando parâmetros para isso.

Assim, considerando o que o candidato fez até aquela data, pode-se definir se ele está capacitado ou não a competir no pleito eleitoral, obedecendo a determinados parâmetros. A importância de se estabelecerem tais critérios é não permitir que a questão fique à inteira mercê do subjetivismo de cada juiz.

É oportuno resgatar, aqui, perguntas apresentadas no decorrer deste trabalho. Por que há necessidade de se impedir legalmente alguém de se candidatar? Os cidadãos não poderiam, por si sós, decidir quem merece ou não ser eleito? A verdade é que é bastante

dispendioso para o eleitor ter informações sobre a vida e a capacidade administrativa de cada candidato. Esse problema acentua-se nos casos em que é alto o percentual de eleitores pobres ou pouco instruídos.

A Ciência Política tem esse ponto bem estabelecido – eleitores menos informados são bastante influenciados pela propaganda política –, o que cria espaço para que grupos de interesse financiem a propaganda eleitoral de um candidato em troca de seu apoio a políticas favoráveis a esse grupo. Portanto, a falta de informação e a influência da propaganda eleitoral podem fazer que um criminoso que enriqueceu com base em atos ilegais disponha de meios para sustentar uma rica propaganda eleitoral que o leve ao sucesso eleitoral.

Em outras palavras, quanto maior a desinformação do eleitor – que tende a ser alta em um país em que grande parte da população tem baixa escolaridade –, maior é a probabilidade de corruptos, criminosos e mal-intencionados prosperarem no cenário político.

Não se pode confiar apenas na capacidade de seleção do eleitor mediano, porque, em muitos casos, ele não tem informações suficientes para isso. Além disso, os recursos financeiros advindos de atividades criminosas podem ser utilizados com vistas a distorcer – via propaganda eleitoral – a decisão do eleitor para um caminho equivocado. Assim, a restrição legal à candidatura dos condenados seria um aperfeiçoamento institucional, visando a amenizar essa lacuna do processo eleitoral.

É desprovida de comprovação a afirmação de que o eleitor aprende a votar com o passar do tempo. Se os eleitores menos instruídos são os que têm maior probabilidade de eleger maus políticos, eles terão em troca maus serviços públicos, em especial, educação de má qualidade. Isso perpetuará a sua baixa instrução e a baixa capacidade de analisar as informações disponíveis sobre os políticos, bloqueando a sua possibilidade de fazer melhores escolhas no futuro. Além disso, não se pode esquecer que, a cada eleição, há um contingente

de novos e inexperientes eleitores, os quais, devido à falta de informação, são mais facilmente influenciados, pela propaganda eleitoral, a eleger possíveis criminosos.

Embora a Lei das Inelegibilidades traga algum equilíbrio à disputa eleitoral, é fato que não produzirá o mesmo efeito em relação à assimetria informacional entre os eleitores. Dada a hipótese de que os eleitores não são idênticos uns aos outros, surgem dois tipos de problema: o das preferências individuais e o de critérios equivocados na escolha dos candidatos.

O problema da divergência de interesses entre eleitores é que, se eles divergirem nas preferências sobre que tipos de benefícios o governo deve proporcionar, o governante ganhará espaço para manipular esse eleitorado. Essa questão, que assola o sistema eleitoral – a dos interesses conflitantes entre eleitores –, abre espaço para que políticos desonestos se valham de casuísmos e oportunismos, com o objetivo de se apropriarem indevidamente de dinheiros, bens e valores públicos.

Nesse ambiente, o interesse público cede espaço ao interesse privado do eleitor, que passa a ter como meta a escolha daqueles que atendam às suas demandas, em detrimento das demandas de outros eleitores ou grupos. A tolerância a políticos desonestos – prática, em princípio, condenável – começa a se tornar realidade, e tal aceitação fica condicionada ao atendimento dos desejos e das preferências individuais dos eleitores suscetíveis à corrupção.

Não há justificativa para que esse fenômeno seja visto como uma prática normal, tendo em vista princípios democráticos como os do interesse coletivo e o da moralidade, mas as explicações são várias: necessidades básicas de grande parcela da população, desemprego, falta de moradia, grau de instrução, entre outras.

Quanto aos equívocos dos critérios de escolha de candidatos – consequência da falta de identidade entre eleitores –, as tomadas de decisão em relação ao voto passam a se pautar por critérios distintos da capacidade administrativa, da plataforma eleitoral ou da

credibilidade de um candidato. A pulverização da sociedade em diferentes grupos sociais, sejam eles étnicos, lingüísticos, ideológicos ou religiosos, trazem impactos diretos nos votos. Isso explica, em parte, por que há grandes chances de um eleitor evangélico preferir votar em um candidato que é líder em sua igreja – por exemplo, um pastor, mesmo desconhecendo suas habilidades, suas competências administrativas, sua plataforma e suas intenções políticas – a votar em um candidato de reputação ilibada, mas católico ou espírita.

Em resumo, dadas as preferências individuais, que interferem na decisão do eleitor, o carisma de um político pode fazer que muitas pessoas votem nele sem dar importância para sua idoneidade. Este tipo de comportamento não se corrige por meio da declaração de inelegibilidade.

Há, ainda, outras implicações no processo eleitoral sobre o qual a Lei das Inelegibilidades tem pouco ou nenhum controle. É uma imperfeição inerente ao sistema, a da falta de credibilidade das promessas eleitorais. Uma vez que o candidato não se enquadrou em situações de inelegibilidade e foi eleito, nada impede a que descumpra o que prometeu em campanha.

Nesse mérito, não há penas nem cassações, é uma questão que remete a outro filtro, o do eleitorado. Aqueles que conseguem convencer os eleitores de que suas promessas são factíveis, terão grandes vantagens em termos de competição.

A questão do cumprimento ou não das promessas está ligada, também, à fidelidade do eleitor. Quando um eleito tem sob sua admiração grupos de eleitores de interesses similares, há uma natural tendência de o político atender às demandas desse grupo para conseguir se reeleger, surgindo, assim, o candidato dos esportistas, dos ruralistas, dos evangélicos e dos sindicalistas, entre outros.

Portanto, no cenário de competição eleitoral, a preocupação com situações de inelegibilidade, por vezes, passa a ser secundária quando o político percebe que a estratégia

eleitoral mais valiosa não necessariamente é a de ser íntegro e honesto, mas a de ganhar credibilidade como defensor de um grupo específico.

É por esse motivo, para que o candidato não tenha um comportamento inteiramente livre diante das leis eleitorais e veja a competição eleitoral como um jogo sem regras (e para que eles não confiem apenas no apoio de um grupo de interesse para conquistar o mandato), que surge a necessidade de que tais regras sejam efetivas, que constituam um filtro que impeça o acesso, por exemplo, de indivíduos condenados por crime eleitoral.

Como já se disse neste trabalho, os partidos políticos são o primeiro filtro do sistema eleitoral. A eles cabe selecionar criteriosamente, e com rigor, os seus filiados, impedindo a candidatura de indivíduos de reputação duvidosa e de probidade contestável. Esse filtro, todavia, não é totalmente confiável a ponto de se sugerir a extinção das condições de inelegibilidade, porque os partidos políticos necessitam de recursos para financiar as campanhas eleitorais.

Por isso, devido à possibilidade real de haver filiações de pessoas bem-sucedidas financeiramente, mas de conduta questionável, levanta-se a suspeita de os partidos não cumprirem com eficácia o papel de saneadores do sistema, convencidos de que aquele filiado poderá despender vultosos recursos em campanhas, aumentando as chances de representação do partido e, até mesmo, obtendo votos para eleger outros candidatos, dependendo do cargo disputado e das nuances da disputa eleitoral.

Torna-se evidente que os partidos, por entrarem em contradição entre a credibilidade da legenda e a ampliação da sua capacidade financeira, não podem exercer, sozinhos, a tarefa de filtrar os candidatos às eleições. Há quem defenda, por isso, o financiamento público das campanhas eleitorais como forma de evitar esse tipo de conflito de interesses entre partidos e afiliados.

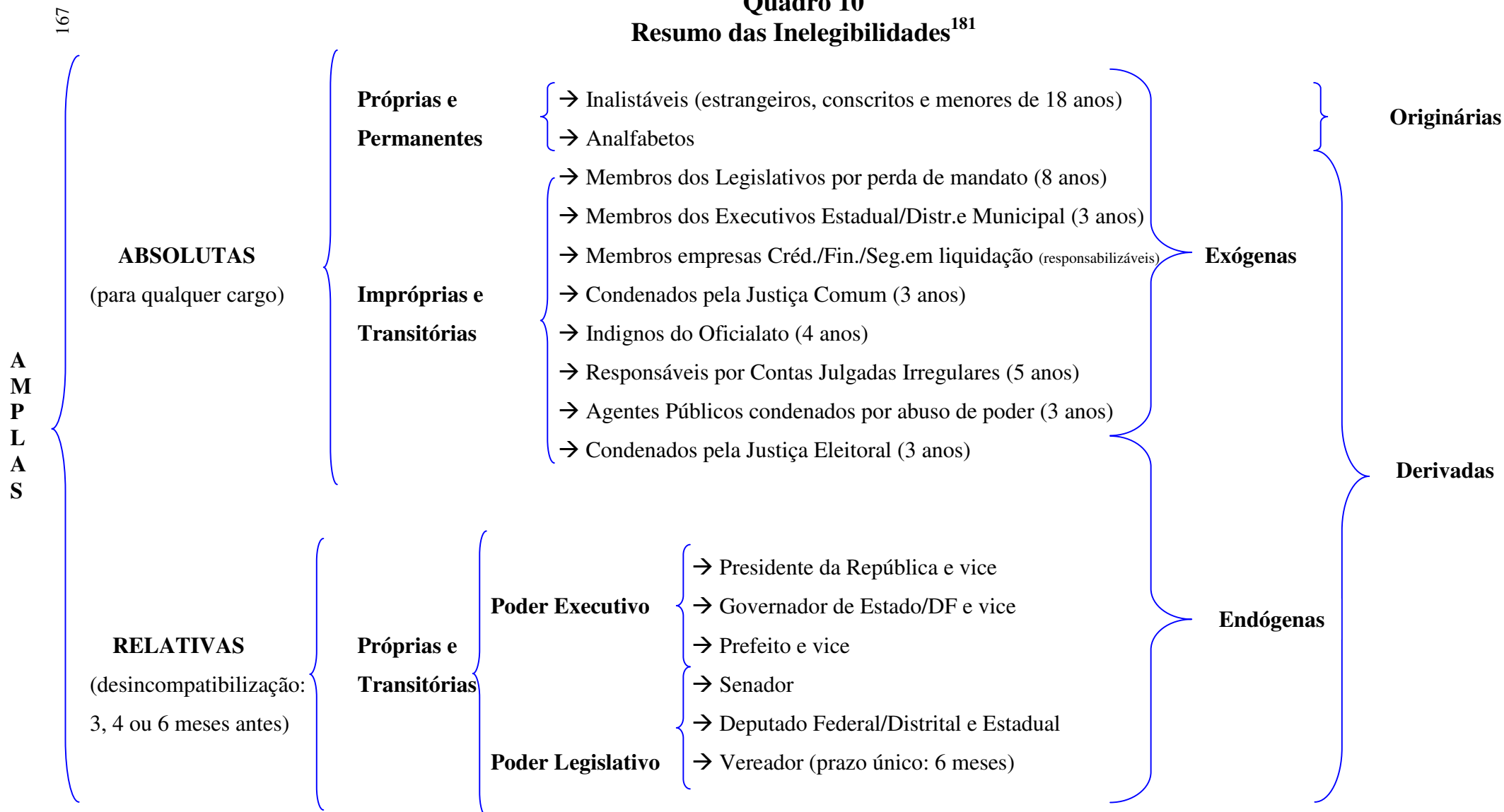


Diante desse desafio, da necessidade de se controlar a corrupção na gestão dos negócios públicos e de evitar que interesses alheios ao coletivo se infiltrem nas instituições governamentais, alterações como a da inelegibilidade pela condenação em primeira instância ou mesmo o aumento dos prazos de punição por inelegibilidade estipulados e de desincompatibilização podem reduzir os incentivos ao uso da corrupção como instrumento de barganha política, otimizando a efetividade da Lei das Inelegibilidades.

Conclui-se que as inelegibilidades constituem um filtro potencial para dificultar o acesso de indivíduos inescrupulosos a terem o direito de concorrer a cargos eletivos. A Lei das Inelegibilidades possibilita reduzir as falhas dos outros filtros do sistema eleitoral, causadas pela falta de informação sobre os candidatos, pelos interesses conflitantes dos eleitores, pelas filiações casuísticas e pela ausência de credibilidade das promessas eleitorais.

Em termos comparativos com outros países, as inelegibilidades em vigor estão tipificadas de maneira razoavelmente suficiente a otimizar e contribuir para o aperfeiçoamento do sistema eleitoral, embora melhorias sempre possam ser apontadas. Porém, um dos grandes desafios reside na aplicabilidade da legislação e na fiscalização das situações que afrontam a lei.

## Quadro 10 Resumo das Inelegibilidades<sup>181</sup>



<sup>181</sup> Compilação própria.

## 9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

1. AMES, Barry. **Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor: Univ. Michigan Press, 2001.
2. \_\_\_\_\_ **Disparately seeking politicians strategies and outcome in Brazilian legislative elections**. In: PEDONE, Luiz (Org.). **Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados**. Brasília: OEA, CNPq e UnB, 1993.
3. ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Mário da Gama Kury. Brasília: Editora UnB.
4. ARNOLD Douglas R. (1990), **The Logic of Congressional Action**, Yale University, Yale University Press.
5. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vols. 1 e 2. Brasília: Editora da UnB, 1992.
6. \_\_\_\_\_ **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.
7. \_\_\_\_\_ **Teoria Geral da Política**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
8. BRASIL. **Lei de Inelegibilidade, Legislação Eleitoral e Partidária. Código Eleitoral**. Brasília: Senado Federal, 1994, 10ª Ed.
9. BURKE, Edmund. **Reflexões sobre a Revolução em França**. Brasília: Ediunb, 1982.
10. CABRAL, João G. da Rocha. **Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1934.
11. COSTA, Edgard. **A Legislação Eleitoral Brasileira**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1964.
12. D'ALMEIDA, Noely Manfredini & Fernando José dos Santos. **Crimes Eleitorais e Outras Infringências**. Curitiba: Ed. Juruá, 1994.

13. DAHL, Robert. **Sociologia Política**, vol. II, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970,.
14. DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper & Row, 1957.
15. DUVERGER, Maurice. **Os Grandes Sistemas Políticos**. Coimbra: Almedina, 1985.
16. FERNANDEZ, Mario. **Sistemas Electorales: sus problemas y opciones para la democracia chilena**. San José: Cent Interam Asesor & Promoc Elect, 1996.
17. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e Governabilidade**. São Paulo: Saraiva, 1995.
18. FERREIRA, Manoel Rodrigues. **Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 2001.
19. FERREIRA, Pinto. **O Problema da Inelegibilidade**. Rio de Janeiro: Redação, 1959.
20. FLEISCHER, David Verge. **Manipulações Casuísticas do Sistema Eleitoral durante o período militar, ou, como usualmente o feitiço voltava contra o feiticeiro**. Brasília: EdiUnB, 1994. Cadernos de Ciência Política, nº10.
21. GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira, 1984.
22. HINICH, Melvin J. e MUNGER, Michael C. **Analytical politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
23. HOUAISS, Antônio; KOOGAN, Abrahão. **Enciclopédia e Dicionário ilustrado**. Rio de Janeiro: Delta, 1997.

24. HURTADO, Osvaldo. **Elementos para una Reforma Política en América Latina.**  
Revista do BID ([www.iadb.org](http://www.iadb.org)).
25. JOBIM, Nelson & Walter Costa Porto. **Legislação Eleitoral no Brasil: do Século XVI a nossos dias.** Brasília: Senado Federal, 1996.
26. KEEFER, P. e KHEMANI, S. **Democracy, public expenditures, and the poor.** World Bank Policy Research Working Paper., 2003.
27. LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil.** São Paulo: Alfa-Omega, 1978, 4ª ed.
28. LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo.** São Paulo: Abril Cultural, 1978.
29. MACHIAVELLI, Niccolo. **O Príncipe.** Rio de Janeiro: Vechi, 1946. 2ª edição.
30. MILL, John Stuart. **O Governo Representativo.** São Paulo: Ibrasa, 1983.
31. MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis.** Brasília: Universidade de Brasília, 1982.
32. MOSCA, Gaetano. **La clase política.** México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
33. NIESS, Pedro Henrique Távora. **Condições de Elegibilidade e Inelegibilidade.** São Paulo: Saraiva, 1994.
34. NOHLEN, Dieter Picado & Daniel Sonia Zovatto. **Tratado de Derecho Electoral Comparado de America Latina.** México: Fondo Cult Econ, 1998.
35. NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance.** New York: Cambridge University Press, 1990.

36. OLSON, David M. & Malcolm Edwin Jewell. **American State Political Parties and Elections**. HomeWood: Dorsey, 1982.
37. PACHECO, Marília. **Compêndio de Legislação Eleitoral: Eleições Majoritárias 1998**. Brasília: Grafisa, 1998, 5ª Ed.
38. PARETO, Vilfredo. **In: Coleção Grandes Cientistas Sociais**, São Paulo, Àtica, 1984.
39. \_\_\_\_\_ **Manual de Economia Política**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
40. PEDONE, Luiz. **Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados, a Promessa de Democracia na América Latina e Caribe**. Brasília: OEA, 1993.
41. PORTO, Walter Costa. **Dicionário do Voto**. São Paulo: Giordano, 1995.
42. \_\_\_\_\_ **História Eleitoral do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1989.
43. \_\_\_\_\_ **O Voto no Brasil: da Colônia à Quinta República**. Brasília: Senado Federal, 1989. v.1.
44. PRZEWORSKI, Adam. **Sustainable Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
45. ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social: Princípios de Direito Político**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1999, 19ª ed.
46. RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica**. Editora Vozes: Petrópolis, 2002. 30ª ed.
47. SADEK, Maria Tereza Aina. **A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil**. N° 4. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stifung, 1995.

48. SAMPAIO, Néelson de Souza. **A Justiça Eleitoral**. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte: UFMG, 1972, n° 34.
49. SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada: o Debate Contemporâneo**. Volume II. São Paulo: Ática, 1994.
50. \_\_\_\_\_ **Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.
51. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
52. SILVA, Márcio Luiz. **Combatendo a Corrupção Eleitoral: Transcrição do Primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado pelo Congresso Nacional**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999.
53. SPECK, Bruno Wilhelm, ABRAMO, Claudio Weber & SILVA, Marcos Fernandes G. da. **Custos da Corrupção**. São Paulo: Fund. Konrad Adenauer Stift, 2000.
54. TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A Democracia na América**. São Paulo: Itatiaia, 1977.
55. UNGER, Roberto Mangabeira. **Conhecimento e Política**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

**LEGISLAÇÃO BRASILEIRA:**

- ❖ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- ❖ Emenda Constitucional de Revisão nº 5/94.
- ❖ Emenda Constitucional nº 4/93.
- ❖ Emenda Constitucional nº 16/1997.
- ❖ Lei Complementar nº 5/1970.
- ❖ Lei Complementar 64/1990 (**Lei das Inelegibilidades**)
- ❖ Lei Complementar 78/1993
- ❖ Lei Complementar nº 81/1994
- ❖ Lei nº 4.137/1962
- ❖ Lei nº 4.737/1965 (**Código Eleitoral**)
- ❖ Lei nº 6.024/1974
- ❖ Lei nº 9.504/1997
- ❖ Lei nº 1079/1950 (Lei do Impeachment).

**JURISPRUDÊNCIA:**

- ❖ Consulta TSE nº 9.881/1990.
- ❖ Acórdão TSE nº 12.749/1993
- ❖ Acórdão TSE nº 12.510/1993
- ❖ Acórdão TSE nº 12.884/1992
- ❖ Acórdão TSE nº 12.827/1992
- ❖ Decreto Legislativo nº 16, de 24.03.1994.
- ❖ ADIN nº 1.493-5 Distrito Federal
- ❖ Mandado de Segurança nº 22087-2
- ❖ Relatório Anual de Atividades do TCU. Brasília: Didiv: 2005.

**SITES DA INTERNET:**

- ❖ [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br)
- ❖ [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)
- ❖ [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)
- ❖ [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)
- ❖ [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)
- ❖ [www.militar.com.br](http://www.militar.com.br)
- ❖ [www.direitobancario.com.br](http://www.direitobancario.com.br)
- ❖ [www.ucam.edu.br/leex](http://www.ucam.edu.br/leex)
- ❖ [www.georgetown.edu](http://www.georgetown.edu)
- ❖ [www.nucleomulher.ufrgs.br/feminismo](http://www.nucleomulher.ufrgs.br/feminismo)
- ❖ [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)
- ❖ [www.iadb.org](http://www.iadb.org)



## APÊNDICE I

### A LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990 (LEI DAS INELEGIBILIDADES)

TEXTO DA LEI	CONTEÚDO RESUMIDO
<p>Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências</p> <p>O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:</p>	Preâmbulo
<p>Art. 1º São inelegíveis:</p> <p>I – para qualquer cargo:</p> <p>a) os inalistáveis e os analfabetos;</p> <p>b) os membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura;<sup>182</sup></p> <p>c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 3 (três) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos;</p> <p>d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, transitada em julgado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem 3 (três) anos seguintes;</p> <p>e) os que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena;</p>	Casos de inelegibilidades

<sup>182</sup> Redação dada pela LCP 81, de 13/04/94.

<sup>183</sup> Mensagem do veto: “[...] A disposição [...] impõe restrição àqueles que têm como meio de vida a participação ou apresentação habitual na programação das empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público na área de comunicação social, obrigando os radialistas a não exercerem as normais funções de sua atividade nos quatro meses anteriores ao pleito, a partir de mera presunção de que seu ofício é, de per si, conducente a um favorecimento no âmbito da propaganda eleitoral. [...] Se, por um lado, é certo que a legislação eleitoral já existente é hábil para detectar eventuais burlas que semelhante profissional possa cometer, não menos certo é que a incompatibilização ora imposta não prevê qualquer garantia ao radialista no que tange tanto a sua situação profissional, tornando desprotegida qualquer forma de vínculo assecutoratório que entre ele e a empresa se estipulou, como ao direito à percepção dos seus salários. [...]”

f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 4 (quatro) anos;

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão;

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em processo, com sentença transitada em julgado, para as eleições que se realizarem nos 3 (três) anos seguintes ao término do seu mandato ou do período de sua permanência no cargo;

i) os que, em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial, hajam exercido, nos 12 (doze) meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade;

II – para Presidente e Vice-Presidente da República:

a) até 6 (seis) meses depois de afastados definitivamente de seus cargos e funções:

1. os Ministros de Estado;

2. os chefes dos órgãos de assessoramento direto, civil e militar, da Presidência da República;

3. o chefe do órgão de assessoramento de informações da Presidência da República;

4. o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas;

5. o Advogado-Geral da União e o Consultor-Geral da República;

6. os chefes do Estado-Maior da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;

7. os Comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica;

8. os Magistrados;

9. os Presidentes, Diretores e Superintendentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas e as mantidas pelo poder público;

10. os Governadores de Estado, do Distrito Federal e de Territórios;

11. os Interventores Federais;

12. os Secretários de Estado;

13. os Prefeitos Municipais;

14. os membros do Tribunal de Contas da União, dos Estados e do Distrito Federal;

15. o Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal;

16. os Secretários-Gerais, os Secretários-Executivos, os Secretários Nacionais, os Secretários Federais dos Ministérios e as pessoas que ocupem cargos equivalentes;

b) os que tenham exercido, nos 6 (seis) meses anteriores à eleição, nos Estados, no Distrito Federal, Territórios e em qualquer dos poderes da União, cargo ou função, de nomeação pelo Presidente da República,

sujeito à aprovação prévia do Senado Federal;

c) (Vetado)<sup>183</sup>;

d) os que, até 6 (seis) meses antes da eleição, tiverem competência ou interesse, direta, indireta ou eventual, no lançamento, arrecadação ou fiscalização de impostos, taxas e contribuições de caráter obrigatório, inclusive parafiscais, ou para aplicar multas relacionadas com essas atividades;

e) os que, até 6 (seis) meses antes da eleição, tenham exercido cargo ou função de direção, administração ou representação nas empresas de que tratam os arts. 3º e 5º da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962, quando, pelo âmbito e natureza de suas atividades, possam tais empresas influir na economia nacional;

f) os que, detendo o controle de empresas ou grupo de empresas que atuem no Brasil, nas condições monopolísticas previstas no parágrafo único do art. 5º da lei citada na alínea anterior, não apresentarem à Justiça Eleitoral, até 6 (seis) meses antes do pleito, a prova de que fizeram cessar o abuso apurado, do poder econômico, ou de que transferiram, por força regular, o controle de referidas empresas ou grupo de empresas;

g) os que tenham, dentro dos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito, ocupado cargo ou função de direção, administração ou representação em entidades representativas de classe, mantidas, total ou parcialmente, por contribuições impostas pelo poder Público ou com recursos arrecadados e repassados pela Previdência Social;

h) os que, até 6 (seis) meses depois de afastados das funções, tenham exercido cargo de Presidente, Diretor ou Superintendente de sociedades com objetivos exclusivos de operações financeiras e façam publicamente apelo à poupança e ao crédito, inclusive através de cooperativas e da empresa ou estabelecimentos que gozem, sob qualquer forma, de vantagens asseguradas pelo poder público, salvo se decorrentes de contratos que obedeçam a cláusulas uniformes;

i) os que, dentro de 6 (seis) meses anteriores ao pleito, hajam exercido cargo ou função de direção, administração ou representação em pessoa jurídica ou em empresa que mantenha contrato de execução de obras, de prestação de serviços ou de fornecimento de bens com órgão do Poder Público ou sob seu controle, salvo no caso de contrato que obedeça a cláusulas uniformes;

j) os que, membros do Ministério Público, não se tenham afastado das suas funções até 6 (seis) meses anteriores ao pleito;

I) os que, servidores públicos, estatutários ou não, dos órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, inclusive das fundações mantidas pelo Poder Público, não se afastarem até 3 (três) meses anteriores ao pleito, garantido o direito à percepção dos seus vencimentos integrais;

III – para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

a) os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República especificados na alínea a do inciso II deste artigo e, no tocante às demais alíneas, quando se tratar de repartição pública,

associação ou empresas que operem no território do Estado ou do Distrito Federal, observados os mesmos prazos;

b) até 6 (seis) meses depois de afastados definitivamente de seus cargos ou funções:

1. os chefes dos Gabinetes Civil e Militar do Governador do Estado ou do Distrito Federal;

2. os comandantes do Distrito Naval, Região Militar e Zona Aérea;

3. os diretores de órgãos estaduais ou sociedades de assistência aos Municípios;

4. os secretários da administração municipal ou membros de órgãos congêneres;

IV – para Prefeito e Vice-Prefeito:

a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, observado o prazo de 4 (quatro) meses para a desincompatibilização;

b) os membros do Ministério Público e Defensoria Pública em exercício na Comarca, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito, sem prejuízo dos vencimentos integrais;

c) as autoridades policiais, civis ou militares, com exercício no Município, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito;

V – para o Senado Federal:

a) os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República especificados na alínea a do inciso II deste artigo e, no tocante às demais alíneas, quando se tratar de repartição pública, associação ou empresa que opere no território do Estado, observados os mesmos prazos;

b) em cada Estado e no Distrito Federal, os inelegíveis para os cargos de Governador e Vice-Governador, nas mesmas condições estabelecidas, observados os mesmos prazos;

VI – para a Câmara dos Deputados, Assembléia Legislativa e Câmara Legislativa, no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para o Senado Federal, nas mesmas condições estabelecidas, observados os mesmos prazos;

VII – para a Câmara Municipal:

a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para o Senado Federal e para a Câmara dos Deputados, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização;

b) em cada Município, os inelegíveis para os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização .

§ 1º Para concorrência a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até 6 (seis) meses antes do pleito.

§ 2º O Vice-Presidente, o Vice-Governador e o Vice-Prefeito poderão candidatar-se a outros cargos, preservando os seus mandatos respectivos, desde que, nos últimos 6 (seis) meses anteriores ao pleito, não tenham sucedido ou substituído o titular.

§ 3º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes, consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção,

<p>do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos 6 (seis) meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.</p>	
<p>Art. 2º Compete à Justiça Eleitoral conhecer e decidir as arguições de inelegibilidade.</p> <p>Parágrafo único. A arguição de inelegibilidade será feita perante:</p> <p>I – o Tribunal Superior Eleitoral, quando se tratar de candidato a Presidente ou Vice-Presidente da República;</p> <p>II – os Tribunais Regionais Eleitorais, quando se tratar de candidato a Senador, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital;</p> <p>III – os Juízes Eleitorais, quando se tratar de candidato a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador.</p>	<p>Competência da Justiça Eleitoral para apreciação de arguição de inelegibilidade</p>
<p>Art. 3º Caberá a qualquer candidato, a partido político, coligação ou ao Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do pedido de registro do candidato, impugná-lo em petição fundamentada.</p> <p>§ 1º A impugnação, por parte do candidato, partido político ou coligação, não impede a ação do Ministério Público no mesmo sentido.</p> <p>§ 2º Não poderá impugnar o registro de candidato o representante do Ministério Público que, nos 4 (quatro) anos anteriores, tenha disputado cargo eletivo, integrado diretório de partido ou exercido atividade político-partidária.</p> <p>§ 3º O impugnante especificará, desde logo, os meios de prova com que pretende demonstrar a veracidade do alegado, arrolando testemunhas, se for o caso, no máximo seis.</p>	<p>Impugnação de candidatos: quem pode impetrar.</p>
<p>Art. 4º A partir da data em que terminar o prazo para impugnação, passará a correr, após devida notificação, o prazo de 7 (sete) dias para que o candidato, partido político ou coligação possa contestá-la, juntar documentos, indicar rol de testemunhas e requerer a produção de outras provas, inclusive documentais, que se encontrarem em poder de terceiros, de repartições públicas ou em procedimentos judiciais, ou administrativos, salvo os processos em tramitação em segredo de justiça.</p>	<p>Defesa ou de contestação de impugnação.</p>
<p>Art. 5º Decorrido o prazo para contestação, se não se tratar apenas de matéria de direito e a prova protestada for relevante, serão designados os 4 (quatro) dias seguintes para inquirição das testemunhas do impugnante e do impugnado, as quais comparecerão por iniciativa das partes que as tiverem arrolado, com notificação judicial.</p> <p>§ 1º As testemunhas do impugnante e do impugnado serão ouvidas em uma só assentada.</p> <p>§ 2º Nos 5 (cinco) dias subsequentes, o Juiz, ou o Relator, procederá a todas as diligências que determinar, de ofício ou a requerimento das partes.</p> <p>§ 3º No prazo do parágrafo anterior, o Juiz, ou o Relator, poderá ouvir terceiros, referidos pelas partes, ou testemunhas, como conhecedores dos fatos e circunstâncias que possam influir na decisão da causa.</p> <p>§ 4º Quando qualquer documento necessário à formação da prova se achar em poder de terceiro, o Juiz, ou o Relator, poderá ainda, no</p>	<p>Regras para comparecimento de testemunhas na contestação</p>

<p>mesmo prazo, ordenar o respectivo depósito.</p> <p>§ 5º Se o terceiro, sem justa causa, não exhibir o documento, ou não comparecer a juízo, poderá o Juiz contra ele expedir mandado de prisão e instaurar processo por crime de desobediência.</p>	
<p>Art. 6º Encerrado o prazo da dilação probatória, nos termos do artigo anterior, as partes, inclusive o Ministério Público, poderão apresentar alegações no prazo comum de cinco dias.</p>	<p>Providências cabíveis após o prazo de dilação.</p>
<p>Art. 7º Encerrado o prazo para alegações, os autos serão conclusos ao Juiz, ou ao Relator, no dia imediato, para sentença ou julgamento pelo Tribunal.</p> <p>Parágrafo único. O Juiz, ou Tribunal, formará sua convicção pela livre apreciação da prova, atendendo aos fatos e às circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes, mencionando, na decisão, os que motivaram seu convencimento.</p>	<p>Encerramento do prazo para alegações e autos conclusos para sentença ou julgamento</p>
<p>Art. 8º Nos pedidos de registro de candidatos a eleições municipais, o Juiz Eleitoral apresentará a sentença em cartório 3 (três) dias após a conclusão dos autos, passando a correr deste momento o prazo de 3 (três) dias para a interposição de recurso para o Tribunal Regional Eleitoral.</p> <p>§ 1º A partir da data em que for protocolizada a petição de recurso, passará a correr o prazo de 3 (três) dias para a apresentação de contra-razões.</p> <p>§ 2º Apresentadas as contra-razões, serão os autos imediatamente remetidos ao TRE, inclusive por portador, se houver necessidade, decorrente da exigüidade de prazo, correndo as despesas do transporte por conta do recorrente, se tiver condições de pagá-las.</p>	<p>Prazo para recurso (eleição municipal)</p>
<p>Art. 9º Se o Juiz Eleitoral não apresentar a sentença no prazo do artigo anterior, o prazo para recurso só começará a correr após a publicação da mesma por edital, em cartório.</p> <p>Parágrafo único. Ocorrendo a hipótese prevista neste artigo, o Corregedor Regional, de ofício, apurará o motivo do retardamento e proporá ao Tribunal Regional Eleitoral, se for o caso, a aplicação da penalidade cabível.</p>	<p>Prazo para recurso</p>
<p>Art. 10. Recebidos os autos na Secretaria do Tribunal Regional Eleitoral, estes serão autuados e apresentados no mesmo dia ao Presidente, que, também na mesma data, os distribuirá a um Relator e mandará abrir vistas ao Procurador Regional pelo prazo de 2 (dois) dias.</p> <p>Parágrafo único. Findo o prazo, com ou sem parecer, os autos serão enviados ao Relator, que os apresentará em mesa para julgamento em 3 (três) dias, independentemente de publicação em pauta.</p>	<p>Recebimento dos autos no Tribunal Regional Eleitoral</p>
<p>Art. 11. Na sessão do julgamento, que poderá se realizar em até 2 (duas) reuniões seguidas, feito o relatório, facultada a palavra às partes e ouvido o Procurador Regional, proferirá o Relator o seu voto e serão tomados os dos demais Juízes.</p> <p>§ 1º Proclamado o resultado, o Tribunal se reunirá para lavratura do acórdão, no qual serão indicados o direito, os fatos e as circunstâncias com base nos fundamentos do Relator ou do voto vencedor.</p>	<p>Julgamento e voto</p>

<p>§ 2º Terminada a sessão, far-se-á a leitura e a publicação do acórdão, passando a correr dessa data o prazo de 3 (três) dias, para a interposição de recurso para o Tribunal Superior Eleitoral, em petição fundamentada.</p>	
<p>Art. 12. Havendo recurso para o Tribunal Superior Eleitoral, a partir da data em que for protocolizada a petição passará a correr o prazo de 3 (três) dias para a apresentação de contra-razões, notificado por telegrama o recorrido. Parágrafo único. Apresentadas as contra-razões, serão os autos imediatamente remetidos ao Tribunal Superior Eleitoral.</p>	<p>Prazo para recurso e contra-razões</p>
<p>Art. 13. Tratando-se de registro a ser julgado originariamente por Tribunal Regional Eleitoral, observado o disposto no Art. 6º desta lei complementar, o pedido de registro, com ou sem impugnação, será julgado em 3 (três) dias, independentemente de publicação em pauta. Parágrafo único. Proceder-se-á ao julgamento na forma estabelecida no Art. 11 desta lei complementar e, havendo recurso para o Tribunal Superior Eleitoral, observar-se-á o disposto no artigo anterior.</p>	<p>Prazo de julgamento de registro de candidatura</p>
<p>Art. 14. No Tribunal Superior Eleitoral, os recursos sobre registro de candidatos serão processados e julgados na forma prevista nos arts. 10 e 11 desta lei complementar.</p>	<p>Recursos no Tribunal Superior Eleitoral, forma de registro e julgamento</p>
<p>Art. 15. Transitada em julgado a decisão que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido.</p>	<p>Negativa de registro – declaração de inelegibilidade</p>
<p>Art. 16. Os prazos a que se refere o art. 3º e seguintes desta lei complementar são peremptórios e contínuos e correm em secretaria ou Cartório e, a partir da data do encerramento do prazo para registro de candidatos, não se suspendem aos sábados, domingos e feriados.</p>	<p>Características dos prazos mencionados na lei</p>
<p>Art. 17. É facultado ao partido político ou coligação que requerer o registro de candidato considerando inelegível dar-lhe substituto, mesmo que a decisão passada em julgado tenha sido proferida após o termo final do prazo de registro, caso em que a respectiva Comissão Executiva do Partido fará a escolha do candidato.</p>	<p>Substituição do inelegível</p>
<p>Art. 18. A declaração de inelegibilidade do candidato à Presidência da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeito Municipal não atingirá o candidato a Vice-Presidente, Vice-Governador ou Vice-Prefeito, assim como a destes não atingirá aqueles.</p>	<p>Incomunicabilidade da inelegibilidade dos titulares de cargos eletivos para vices.</p>
<p>Art. 19. As transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político, em detrimento da liberdade de voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais. Parágrafo único. A apuração e a punição das transgressões mencionadas no <i>caput</i> deste artigo terão o objetivo de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta, indireta e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.</p>	<p>Competência para investigar as transgressões à normalidade dos pleitos</p>

<p>Art. 20. O candidato, partido político ou coligação são parte legítima para denunciar os culpados e promover-lhes a responsabilidade; a nenhum servidor público, inclusive de autarquias, de entidade paraestatal e de sociedade de economia mista será lícito negar ou retardar ato de ofício tendente a esse fim, sob pena de crime funcional.</p>	<p>Competência para efetuar denúncias</p>
<p>Art. 21. As transgressões a que se refere o Art. 19 desta lei complementar serão apuradas mediante procedimento sumaríssimo de investigação judicial, realizada pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais, nos termos das Leis nºs 1.579, de 18 de março de 1952, 4.410, de 24 de setembro de 1964, com as modificações desta lei.</p>	<p>Rito sumaríssimo nas transgressões do Art. 19</p>
<p>Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito [estabelecido nos incisos a XV]. Parágrafo único. O recurso contra a diplomação, interposto pelo representante, não impede a atuação do MP no mesmo sentido.</p>	<p>Competências para efetuar representação e o seu rito processual nos tribunais</p>
<p>Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.</p>	<p>Liberdade aos tribunais para deliberações, no interesse público da lisura eleitoral</p>
<p>Art. 24. Nas eleições municipais, o Juiz Eleitoral será competente para conhecer e processar a representação prevista nesta lei complementar, exercendo todas as funções atribuídas ao Corregedor-Geral ou Regional, constantes dos incisos I a XV do Art. 22 desta lei complementar, cabendo ao representante do Ministério Público Eleitoral em função da Zona Eleitoral as atribuições deferidas ao Procurador-Geral e Regional Eleitoral, observadas as normas do procedimento previstas nesta lei complementar.</p>	<p>Competência do juiz eleitoral em eleições municipais</p>
<p>Art. 25. Constitui crime eleitoral a argüição de inelegibilidade, ou a impugnação de registro de candidato feito por interferência do poder econômico, desvio ou abuso do poder de autoridade, deduzida de forma temerária ou de manifesta má-fé: Pena: detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa de 20 (vinte) a 50 (cinquenta) vezes o valor do Bônus do Tesouro Nacional (BTN) e, no caso de sua extinção, de título público que o substitua.</p>	<p>Crime eleitoral – argüição de inelegibilidade ou impugnação de registro por má-fé</p>
<p>Art. 26. Os prazos de desincompatibilização previstos nesta lei complementar que já estiverem ultrapassados na data de sua vigência considerar-se-ão atendidos desde que a desincompatibilização ocorra até 2 (dois) dias após a publicação desta lei complementar.</p>	<p>Regra de transição sobre prazo de desincompatibilização</p>
<p>Art. 27. Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.</p>	<p>Vigência da lei a partir de sua publicação</p>
<p>Art. 28. Revogam-se a Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970, e as demais disposições em contrário.</p>	<p>Revogação de disposições.</p>



**APÊNDICE II**

---

**Constituição da República Federativa do Brasil**  
**TEXTO CONSTITUCIONAL DE 5 DE OUTUBRO DE 1988****CAPÍTULO IV****Dos Direitos Políticos**

**Art. 14.**<sup>184</sup> 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.

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

- I – obrigatórios para os maiores de dezoito anos;
- II – facultativos para:
  - a) os analfabetos;
  - b) os maiores de setenta anos;
  - c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

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

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I – a nacionalidade brasileira;
- II – o pleno exercício dos direitos políticos;
- III – o alistamento eleitoral;
- IV – o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V – a filiação partidária;
- VI – a idade mínima de:
  - a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
  - b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
  - c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
  - d) dezoito anos para Vereador.

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 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.

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

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

---

<sup>184</sup> Alterado pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94 e Emenda Constitucional nº 16/97.

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

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

§ 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 11. A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

**Art. 15.** É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I – cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II – incapacidade civil absoluta;

III – condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV – recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V – improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

**Art. 16.**<sup>185</sup> A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

---

<sup>185</sup> Alterado pela Emenda Constitucional nº 4/93.

## APÊNDICE III

### INELEGIBILIDADES PARA O LEGISLATIVO EM PAÍSES LATINO-AMERICANOS<sup>186</sup>

N	PAÍSES	INELEGIBILIDADES
1	BOLÍVIA	<p>Art. 50. Não poderão ser eleitos representantes nacionais:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Os funcionários e empregados civis, os militares e polícias em serviço ativo e os eclesiásticos com jurisdição que não renunciem e cessem suas funções e empregos pelo menos sessenta dias antes do pleito da eleições. Excetuam-se desta disposição os reitores e catedráticos de Universidade.</li> <li>2. Os licitantes de obras e serviços públicos, os administradores, gerentes e diretores mandatários e representantes de sociedades ou estabelecimentos em que tem participação pecuniária o fisco e os de empresas que recebem subvenção pelo Estado; os administradores e arrecadadores de fundos públicos enquanto não terminem seus contratos e quitem suas contas.</li> </ol>
2	COLÔMBIA	<p>Art. 179. Não poderão ser congressistas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aqueles que tenham sido condenado em qualquer época por sentença judicial, a pena privativa de liberdade, salvo por delitos políticos ou culposos;</li> <li>2. Aqueles que tiverem exercido, como empregados públicos, jurisdição ou autoridade política, civil, administrativa ou militar, dentro dos doze meses anteriores ao dia da eleição;</li> <li>3. Aqueles que tiverem gerenciado negócios ante a entidades públicas, ou na celebração de contratos entre elas em interesse próprio, ou em de terceiros, ou haja sido representantes legais de entidades que administrem tributos ou contribuições parafiscais, dentro dos 6 meses anteriores ao dia da eleição;</li> <li>4. Aqueles que tiverem perdido o mandato de congressista;</li> <li>5. Aqueles que tiverem vínculos matrimoniais, ou união permanente, ou de parentesco de terceiro grau de consangüinidade, primeiro de afinidade, ou único civil, com funcionários que exerçam autoridade civil ou política;</li> <li>6. Aqueles que estejam vinculados entre si por matrimônio, ou união permanente, ou de parentesco de terceiro grau de consangüinidade, segundo de afinidade, ou primeiro civil, e se inscrevam no mesmo partido, movimento ou grupo para eleição de cargos, ou de membros de entidades públicas que devam realizar-se no mesmo dia;</li> <li>7. Aqueles que tenham dupla nacionalidade, excetuando os colombianos natos.</li> </ol> <p>Ninguém poderá ser eleito para mais de uma entidade ou cargo público, nem para uma corporação e um cargo, se os respectivos períodos coincidem no tempo, ainda que parcialmente. As inelegibilidades previstas nos números 2, 3, 5 e 6 referem-se a situações que tenham</p>

<sup>186</sup> Livre tradução do autor (originais em espanhol). **Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) In: elegibilidad de ser candidato. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales.** [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Em: [www.georgetown.edu](http://www.georgetown.edu).

		<p>lugar na circunscrição na qual se deva efetuar a respectiva eleição. A lei regulamentará os demais casos de inelegibilidades por parentesco, com as autoridades não contempladas nestas disposições. Para fins deste artigo, considera-se que a circunscrição nacional coincide com cada uma das territoriais, exceto para a inelegibilidade consignada no número 5.</p>
3	COSTA RICA	<p>Art. 109. Não podem ser eleitos deputados, nem inscritos como candidatos para essa função:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. O Presidente da República ou quem o substitua no exercício da Presidência no período da eleição.</li> <li>2. Os Ministros de Estado;</li> <li>3. Os Magistrados titulares da Corte Suprema de Justiça;</li> <li>4. Os Magistrados titulares e suplentes do Tribunal Superior de Eleições, e o Diretor do Registro civil;</li> <li>5. Os militares da ativa;</li> <li>6. Os que exerçam jurisdição, autoridade civil ou de polícia, extensiva a uma província;</li> <li>7. Os gerentes das instituições autônomas;</li> <li>8. Os parentes de quem exerça a Presidência da República até o segundo grau, inclusive, de consangüinidade ou afinidade.</li> </ol> <p>Estas incompatibilidades alcançarão a quem desempenhe os cargos indicados nos seis meses anteriores à eleição.</p>
4	EQUADOR	<p>Art. 127.- Para ser deputado requerer-se-á ser equatoriano por nascimento, estar em gozo dos direitos políticos, ter ao menos vinte e cinco anos no momento da inscrição de sua candidatura e ser oriundo da província respectiva, ou haver tido residência nela de modo ininterrupto por pelo menos durante três anos imediatamente anteriores à eleição.</p>
5	EL SALVADOR	<p>Art. 127. Não poderão ser candidatos a Deputados:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. O Presidente e o Vice-Presidente da República, os Ministros e Vice-Ministros de Estado, o Presidente e os Magistrados da Corte Suprema de Justiça, os funcionários dos órgãos eleitorais, os militares de alta patente, e os funcionários que exerçam jurisdição, em geral;</li> <li>2. Os que tenham administrado ou manuseado fundos públicos, enquanto não obtenham quitação de suas contas;</li> <li>3. Os licitantes de obras ou empresas públicas que se encontrem com recursos do Estado ou do Município, seus gerentes e os que vivem em função de tais obras ou empresas que tenham reclamações pendentes de interesse próprio;</li> <li>4. Os parentes do Presidente da República até o quarto grau de consangüinidade ou segundo de afinidade;</li> <li>5. Os devedores da Fazenda Pública ou Municipal que estejam em atraso;</li> <li>6. Os que tenham pendentes contratos ou concessões com o Estado para exploração de riquezas nacionais ou de serviços públicos, assim como os que tenham aceito ser representantes ou sob poder administrativo deles, ou de sociedades estrangeiras que se enquadrem nos mesmos casos.</li> </ol> <p>As incompatibilidades a que se refere o número 1 deste artigo afetam a quem tenha desempenhado os cargos indicados nos três meses anteriores à eleição.</p> <p>Art. 130. Os Deputados terão seu mandato cassado nos seguintes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quando em sentença definitiva forem condenados por delitos graves;</li> </ol>

		<p>2. Quando incorrerem nas proibições contidas no art. 128 desta Constituição;</p> <p>3. Quando renunciarem sem justa causa qualificada como tal pela Assembléia. Nesses casos, ficarão inabilitados para desempenharem qualquer outro cargo público durante o período de sua eleição.</p>
6	GUATEMALA	<p>Art. 164. Proibições e compatibilidades. Não podem ser deputados:</p> <p>1. Os funcionários e empregados dos Órgãos Executivo, Judiciário e do Tribunal e Controladoria de Contas, assim como os magistrados do Tribunal Superior Eleitoral e o diretor de Registros de Cidadãos. Aqueles que desempenhem funções docentes e os profissionais a serviço de estabelecimento de assistência social estão excetuados da proibição anterior.</p> <p>2. Os licitantes de obras ou empresas públicas que se custeiem com recursos do Estado ou do município, seus fiadores e os que, vivendo de tais obras ou empresas, tenham pendente reclamações de interesse próprio;</p> <p>3. Os parentes do Presidente da República e os do Vice-presidente até o quarto grau de consangüinidade ou segundo de afinidade;</p> <p>4. Os que, havendo sido condenados em juízo de contas por sentença final, não houverem quitado suas responsabilidades;</p> <p>5. Os que representem interesses de companhias ou pessoas físicas que explorem serviços públicos;</p> <p>6. Os militares da ativa;</p> <p>Se no período de sua eleição ou posteriormente, o eleito resultar incluído em qualquer das proibições contidas neste artigo, será declarado vago seu cargo, mas se fora dos compreendidos nos itens 1 e 5, poderão optar entre o exercício dessas funções ou o cargo de deputado. É nula a eleição de deputado que recair em funcionário que exerça jurisdição no distrito eleitora que postula, ou houver exercido três antes da data em que haja convocado a eleição.</p> <p>O cargo de deputado é compatível com o desempenho de missões diplomáticas temporárias ou especiais e com a representação da Guatemala em congressos internacionais.</p>
7	HONDURAS	<p>Art. 199 Não podem ser eleitos Deputados:</p> <p>1. O presidente e os designados à presidência da República;</p> <p>2. Os magistrados da Corte Suprema de Justiça;</p> <p>3. Os secretários e subsecretários de Estado;</p> <p>4. Os chefes militares com jurisdição nacional;</p> <p>5. Os titulares dos órgãos superiores de direção, governo e administração das instituições descentralizadas do Estado;</p> <p>6. Os militares em serviço ativo e os membros dos corpos de segurança ou de quaisquer outros corpos armados;</p> <p>7. Os demais funcionários empregados públicos do poder executivo e do Poder Judicial que determine a lei, exceto aqueles que desempenhem cargos docentes e de assistência de saúde;</p> <p>8. Os membros do Tribunal Nacional de Eleições;</p> <p>9. O Procurador e Subprocurador Geral da República, Controlador e Subcontrolador Geral da República e o Diretor e Subdiretor de Probidade Administrativa;</p> <p>10. O cônjuge e os parentes de quarto grau de consangüinidade e</p>

		<p>segundo de afinidade dos citados nos números 1, 3, 4, 8 e 9 precedentes, e do Secretário e Subsecretário de Estado nas Pastas de Defesa e Seguridade Públicas;</p> <p>11. O cônjuge e os parentes dos chefes das zonas militares, comandantes de unidades militares, delegados militares departamentais ou seccionais, delegados dos corpos de seguridade ou de outro corpo armado, até o quarto grau de consangüinidade ou de afinidade, quando forem candidatos pelo departamento de onde aqueles exerçam jurisdição;</p> <p>12. Os concessionários do Estado para a exploração de riquezas naturais ou contratantes de serviços e obras públicas que se custeiem com fundos do Estado e que, por tais conceitos, tenham contas pendentes com este;</p> <p>13. Os devedores inadimplentes da Fazenda Pública.</p> <p>Estas incompatibilidades e inelegibilidades afetarão a quem desempenhe os cargos indicados dentro dos seis meses anteriores à data da eleição.</p>
8	PANAMÁ	<p>Artigo 147. Para ser Legislador requer-se:</p> <p>[...] Não haver sido condenado por Órgão por delito contra a administração pública com pena privativa de liberdade, ou por Tribunal Eleitoral por delito contra a liberdade e a pureza do sufrágio.</p>
9	PARAGUAI	<p>Artigo 197 – Das Inelegibilidades</p> <p>Não podem ser candidatos a senadores nem a deputados:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. os condenados por sentença definitiva a penas privativas de liberdade, enquanto durarem a condenação;</li> <li>2. os condenados a penas de inabilitação para o exercício da função pública, enquanto durar aquela;</li> <li>3. os condenados pela comissão de delitos eleitorais, pelo tempo que durar a condenação;</li> <li>4. os magistrados judiciais, os representantes do Ministério Público, o Procurador Geral da República, o Subcontrolador e os membros da Justiça eleitoral;</li> <li>5. os ministros ou religiosos de qualquer credo;</li> <li>6. os representantes ou mandatários de empresas, corporações ou entidades nacionais ou estrangeiras, que sejam concessionárias de serviços estatais, ou de execução de obras ou provisão de bens ao Estado;</li> <li>7. os militares e policiais em serviço ativo;</li> <li>8. os candidatos a Presidente da República ou Vice-presidente, e</li> <li>9. os proprietários ou co-proprietários dos meios de comunicação.</li> </ol> <p>Os cidadãos afetados pelas inelegibilidades previstas nos incisos 4, 5, 6 e 7 deverão cessar sua inabilidade para ser candidatos noventa dias, pelo menos, antes da data de inscrição de suas listas no Tribunal Superior de Justiça Eleitoral.</p> <p>Artigo 198 – Da Inelegibilidade Relativa</p> <p>Não poderão ser eleitos senadores nem deputados os ministros do Poder executivo; os subsecretários de Estado; os presidentes de Conselhos ou administradores gerais dos entes descentralizados, autônomos, autárquicos, binacionais ou multinacionais, os de empresas com participação estatal majoritária, os governadores e intendentes, se não renunciarem a seus respectivos cargos e se não aceita as mesmas por pelo menos noventa dias antes da data das eleições.</p>

10	VENEZUELA	<p>Artigo 189. Não poderão ser eleitos deputados ou deputadas:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. O Presidente ou Presidenta da República, o Vice-presidente Executivo ou Vice-presidenta Executiva, os Ministros ou Ministras, o Secretário ou Secretária da Presidência da República e os Presidentes ou Presidentas e Diretores ou Diretoras dos Institutos Autônomos e empresas do Estado, até três meses depois do afastamento absoluto de seus cargos.</li><li>2. Os governadores ou governadoras e secretários ou secretárias do governo, dos Estados e do Distrito da Capital, até três meses depois do afastamento absoluto de seus cargos.</li><li>3. Os funcionários municipais, estaduais ou nacionais, de Institutos Autônomos ou empresas do Estado, quando a eleição tenha lugar na jurisdição na qual atua, salvo se se trata de um cargo accidental, assistencial, docente ou acadêmico.</li></ol> <p>A Lei orgânica poderá estabelecer a inelegibilidade de outros funcionários e funcionárias.</p>
----	-----------	---

## APÊNDICE IV

### INELEGIBILIDADES PARA O EXECUTIVO EM PAÍSES LATINO-AMERICANOS<sup>187</sup>

Nº	PAÍSES	INELEGIBILIDADES
1	BOLÍVIA	<p>Artigo 89.- Não podem ser eleitos Presidente nem Vice-presidente da República:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Os Ministros de Estado ou Presidentes de entidades de função econômica ou social nas que tenham participação que não houverem renunciado ao cargo seis meses antes do dia da eleição.</li> <li>2. Os parentes consangüíneos e afins dentro do segundo grau, de acordo com o cômputo civil, de quem se mantiver no exercício da Presidência ou Vice-presidência da República durante o último ano anterior à eleição.</li> <li>3. Os membros das Forças Armadas em serviço ativo, os do clero e os ministros de qualquer culto religioso.</li> </ol>
2	COLÔMBIA	<p>Artigo 197- Não poderá ser eleito Presidente da República o cidadão que a qualquer título houver exercido a Presidência. Esta proibição não alcança o Vice-presidente quando a houver exercido por menos de três meses, de forma contínua ou descontínua, durante o quadriênio.</p> <p>Tão pouco poderá ser eleito Presidente da República quem houver incorrido em alguma das causas de inelegibilidade consagradas nos números 1, 4 e 7 do artigo 179, nem o cidadão que em ano de eleição haja exercido qualquer dos seguintes cargos:</p> <p>Magistrado da Corte Suprema de Justiça ou da Corte Constitucional, Conselheiro de Estado ou membro de Conselho Nacional Eleitoral, ou do Conselho Superior da Judicatura, Ministros do Despacho, Procurador Geral da Nação, Defensor Público, Controlador Geral da República, Fiscal Geral da Nação, Registrador Nacional do Estado Civil, Diretor de Departamento Administrativo, Governador de Departamento ou Prefeito Maior de Santa Fé de Bogotá.</p>
3	COSTA RICA	<p>Artigo 132.- Não poderá ser eleito Presidente nem Vice-Presidente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. O Presidente que houver exercido a Presidência durante qualquer tempo, nem ou Vice-presidente ou quem ou substitua, que a houver exercido durante a maior parte de um período constitucional.</li> <li>2. O Vice-presidente que houver conservado essa qualidade nos doze meses anteriores à eleição, e quem em seu lugar houver exercido a Presidência por qualquer tempo dentro desse período;</li> <li>3. O que seja por consangüinidade ou afinidade ascendente, descendente ou irmão de quem ocupe a Presidência da República ao efetuar-se a eleição ou que a houver desempenhado em qualquer tempo dentro dos seis meses anteriores a essa data.</li> <li>4. O que houver sido Ministro do Governo durante os doze meses anteriores à data de eleição;</li> </ol>

<sup>187</sup> *Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) Inelegibilidad de ser candidato. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos.*

Em: <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Ejecutivo/Presidencia/inelegibilidad.html>.



		<p>5. Os Magistrados titulares da Corte Suprema de Justiça, os Magistrados Titulares e suplentes do Tribunal Supremo Eleitoral, ou Diretor de Registro Civil, os diretores ou gerentes das instituições autônomas, ou Controlador e Subcontrolador Gerais da República. Esta incompatibilidade compreenderá as pessoas que houverem desempenhado os cargos indicados nos doze meses anteriores à data da eleição.</p>
4	EQUADOR	<p>Artigo 166. Não poderão ser candidatos à presidência da República:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. O cônjuge, pais, filhos ou irmãos do Presidente da República em exercício.</li> <li>2. O Vice-presidente da República e os ministros de Estado, a menos que renunciem previamente à data da inscrição de sua candidatura.</li> <li>3. Aqueles que se encontrem incorridos nas proibições constantes no art. 101.</li> </ol>
5	EL SALVADOR	<p>Artículo 152.- Não poderão ser candidatos a Presidente de a República:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aquele que haja desempenhado a Presidência da República por mais de seis meses, consecutivos ou não, durante o período imediato anterior, ou dentro dos últimos seis meses anteriores ao início do período presidencial;</li> <li>2. O cônjuge e os parentes dentro do quarto grau de consangüinidade ou segundo de afinidade de qualquer das pessoas que hajam exercido a Presidência nos casos do número anterior;</li> <li>3. Aquele que haja sido Presidente da Assembléia Legislativa ou Presidente da Corte Suprema de Justiça durante o ano anterior ao dia do início do período presidencial;</li> <li>4. Aquele que haja sido ministro, vice-ministro de estado ou presidente de alguma instituição oficial autônoma e ou diretor geral da polícia nacional civil, dentro do ultimo ano do período presidencial imediato anterior.</li> <li>5. Os militares de profissão que estiverem de alta ou que ou hajam estado nos três anos anteriores ao dia do início do período presidencial;</li> <li>6. O Vice-presidente ou Designado que chamado legalmente a exercer a Presidência no período imediato anterior, se negar a desempenhar sem justa causa, entendendo-se que esta existe quando o Vice-presidente ou Designado manifeste sua intenção de ser candidato à Presidência da República, dentro dos seis meses anteriores ao início do período presidencial;</li> <li>7. As pessoas compreendidas nos itens 2, 3, 4, 5 e 6, do art. 127 desta Constituição.</li> </ol>
6	GUATEMALA	<p>Artigo 186. Proibições para optar aos cargos de Presidente ou Vice-presidente da República. Não poderão optar ao cargo de Presidente ou Vice-presidente da República:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nem o idealizador nem os chefes de um golpe de Estado, revolução armada ou movimento similar que haja alterado a ordem constitucional, nem aqueles que, como conseqüência de tais feitos, assumam a Chefia do Governo;</li> <li>2. A pessoa que exerça a Presidência ou Vice-presidência da República quando se haja a eleição para dito cargo, ou que a houver exercido durante qualquer tempo dentro do período presidencial em que se celebrem as eleições;</li> </ol>

		<p>3. Os parentes dentro d quarto grau de consangüinidade e segundo de afinidade do Presidente ou Vice-presidente da República, quando este último se encontre exercendo a Presidência, e os das pessoas a que se referem e inciso primeiro deste artigo;</p> <p>4. O que houver sido ministro de Estado, durante qualquer tempo nos seis meses anteriores à eleição;</p> <p>5. Os membros do Exército, salvo que estejam de baixa ou na situação de aposentados por pelo menos cinco anos antes da data de convocatória;</p> <p>6. Os ministros de qualquer religião ou culto; e</p> <p>7. Os magistrados do Tribunal Supremo Eleitoral.</p>
7	HONDURAS	<p>Artigo 240.- Não podem ser eleitos Presidente da República:</p> <p>1. Os designados à presidência da República, Secretários e Subsecretários de Estado, membros do Tribunal Nacional de Eleições, Magistrados e juízes do Poder Judicial, presidentes, vice-presidentes, gerentes, subgerentes, diretores, subdiretores, secretários executivos de instituições descentralizadas, Controlador e Subcontrolador Geral da República, Procurador e Subprocurador Geral da República, Diretor e Subdiretor de Probidade Administrativa, que hajam exercido suas funções durante os seis meses anteriores à data de eleição do Presidente da República;</p> <p>2. Os oficiais chefes e oficiais gerais das forças armadas;</p> <p>3. Os chefes superiores das forças armadas e corpos de polícia ou de segurança do Estado;</p> <p>4. Os militares em serviço ativo e os membros de qualquer outro corpo armado que hajam exercido sua funções durante os últimos doze meses anteriores à data de eleição;</p> <p>5. O cônjuge e os parentes dos chefes militares, membros do Conselho Superior das Forças Armadas, dentro do quarto grau de consangüinidade ou segundo de afinidade;</p> <p>6. Os parentes do presidente e dos designados que houverem exercido a presidência no ano precedente à eleição, dentro do quarto grau de consangüinidade ou segundo de afinidade;</p> <p>7. Os representantes ou apoderados de empresas concessionárias do Estado, os concessionários do Estado para a exploração de riquezas naturais ou contratantes de serviços e obras públicas que se custeiem com fundos nacionais, e quem por tais conceitos tenham contas pendentes com o Estado.</p>
8	PANAMÁ	<p>Artigo 175 – Não poderão ser eleitos nem Presidente nem Vice-presidentes da República aqueles que houverem sido condenados pelo Órgão Judicial em razão de delito contra a administração pública.</p> <p>Artigo 187.- Não poderá ser eleito Presidente da República:</p> <p>1. O cidadão que chamado a exercer a Presidência por falta absoluta do titular, a houver exercido em qualquer tempo durante os três anos imediatamente anteriores ao período para o qual se faz a eleição.</p> <p>2. Os parentes dentro do quarto grau de consangüinidade ou segundo de afinidade do Presidente da República que houver exercido suas funções no período imediatamente anterior aos do cidadão indicado no número um deste artigo.</p>

9	PARAGUAI	<p>Artigo 235.- Das Inelegibilidades</p> <p>São inelegíveis para ser candidatos a Presidente da República ou Vice-presidente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Os ministros do Poder Executivo, os vice-ministros ou subsecretários e os funcionários de nível equivalente, os diretores gerais de repartições públicas e os presidentes de conselhos, diretores, gerentes ou administradores gerais dos entes descentralizados, autárquicos, autônomos, binacionais ou multinacionais, e os de empresas com participação estatal majoritária;</li> <li>2. Os magistrados judiciais e os membros do Ministério Público;</li> <li>3. O Defensor Público, o Controlador Geral da República e o Subcontrolador, o Procurador Geral da República, os integrantes do Conselho da Magistratura e os membros do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral;</li> <li>4. Os representantes ou mandatários de empresas, corporações ou entidades nacionais ou estrangeiras, que sejam concessionárias de serviços estatais, ou de execução de obras ou provisão de bens ao Estado;</li> <li>5. Os ministros de qualquer religião ou culto;</li> <li>6. Os intendentes municipais e os governadores;</li> <li>7. Os membros em serviço ativo das Forças Armadas da Nação e os da Polícia Nacional, salvo os que houverem passado à aposentadoria um ano antes, pelo menos, do dia dos comícios gerais;</li> <li>8. Os proprietários ou co-proprietários dos meios de comunicação, e</li> <li>9. o cônjuge ou os parentes dentro do quarto grau de consangüinidade, ou segundo de afinidade, de quem se encontre em exercício da presidência ao se realizar a eleição, ou a haja desempenhado por qualquer tempo no ano anterior à celebração daquela.</li> </ol> <p>Nos casos previstos nos incisos 1., 2., 3. e 6., os afetados devem haver renunciado e deixado de exercer seus respectivos cargos, ao menos seis meses antes do dia das eleições, salvo os casos de vacância definitiva da Vice-presidência.</p> <p>Artículo 236.- Da inelegibilidade por atentar contra a Constituição</p> <p>Os chefes militares ou civis de um golpe de Estado, revolução armada, movimentos similares que atentem contra a ordem estabelecida por esta Constituição, e que por conseqüência assumam o Poder Executivo ou mando militar próprio de oficiais gerais, ficam inabilitados para o exercício de qualquer cargo público por dois períodos constitucionais consecutivos, sem prejuízo de suas respectivas responsabilidades civis e penais.</p>
10	VENEZUELA	<p>Artigo 229.- Não poderá ser eleito Presidente ou Presidenta da República quem esteja no exercício do cargo de Vice-presidente Executivo ou Vice-presidenta Executiva, Ministro ou Ministra, Governador ou Governadora e Prefeito ou Prefeita, no dia de sua postulação ou de qualquer momento entre esta data e a da eleição.</p>