

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

Iuri Jivago Gurgel Fernandes

Analista do Ministério Público da União. Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília.

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

Palavras-chave: Constituição. Democracia. Política. Nepotismo. Patrimonialismo. Direito Eleitoral. Hermenêutica. Inelegibilidade reflexa.

Abstract: The citizen's liberty in his right to vote, the respect for minority voices and the parity of resources between candidates in electoral process are derivations of democratic regime, as well as the distinction between public and private affairs derives from republican form of government. These pillars of Brazilian state are eroded by the maintenance of a persistent and multilateral patrimonialism. The existence of family oligarchies controlling the distribution of elective state offices demonstrates the lack of effective legal institutes to fight this phenomenon. The hermeneutic alternative that provides to the rule of ineligibility of relatives a different fundament and purpose from those indicated by traditional doctrine could be one of the aforementioned institutes.

Keywords: Constitution. Democracy. Politics. Nepotism. Patrimonialism. Electoral law. Hermeneutics. Ineligibility of relatives.

Sumário: 1 Introdução. 2 O patrimonialismo. 3 O predomínio da família colonial patriarcal segundo Sérgio Buarque de Holanda e a tradição brasileira de patrimonialização e privatização da esfera política. 4 A Constituição Federal de 1988 e as inelegibilidades. 4.1 A essência da Constituição: o ser e o dever ser. 4.2 Teorias das inelegibilidades. 4.3 Art. 14, § 7º, da Constituição Federal de 1988. 4.4 Hermenêutica da inelegibilidade reflexa e o princípio republicano. 5 Considerações finais.

1 Introdução

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

Os fundamentos serão lançados com a intenção de explorar a hipótese de que a inelegibilidade reflexa poderia, em tese, abranger não apenas os cônjuges ou parentes dos chefes do Poder Executivo nos âmbitos federal, estadual e municipal mas também das pessoas eleitas para exercerem mandato eletivo proporcional, ou seja, os vereadores e os deputados estaduais, distritais e federais, além dos senadores, de mandato eletivo majoritário. O pressuposto é o de que o poder político existe independentemente da esfera na qual o agente se encontra – muitas vezes, a influência política de um vereador é tão significativa quanto a do prefeito do mesmo município –, devendo-se combater em

identidade de forças o ranço dinástico, o apego pelo poder e a ideia de que esse poder possa ser apropriado e transferido de pai para filho, o que ainda parece prosperar entre nós.

Assim, será apresentada primeiramente uma introdução teórico-conceitual do patrimonialismo; em seguida, traçar-se-á um histórico radical da tradição política brasileira, esboçando o panorama do referido fenômeno no Brasil com esteio na contribuição de Sérgio Buarque de Holanda. Após, serão dedicadas argumentações às teorias das inelegibilidades, sobre os ombros de autores nacionais, e à hermenêutica constitucional, para então prosseguir na análise específica da inelegibilidade reflexa, seus fundamentos e suas peculiaridades entre as inelegibilidades em geral. Fecha-se o artigo com as conclusões possíveis da pesquisa empreendida.

2 O patrimonialismo

O sufixo *-ismo*, na língua portuguesa, costuma ser empregado, nas expressões a que se agrega, como rótulo depreciativo ou extremado de um movimento ou doutrina. À luz dessa observação, podemos caracterizar o patrimonialismo como a debilidade na distinção entre o mundo público e o mundo privado por parte do agente estatal¹, ou seja, a filosofia política que tende a privatizar o patrimônio público em favor daquele que exerce o poder.

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

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

as opiniões divergentes ou tentativas de usurpação de autoridade são sumariamente extintas.

Paulo Roberto Bentes Vasconcelos (2008), em estudo dedicado à obra *Os donos do poder*, de Raymundo Faoro, aponta com lucidez algumas observações acerca da origem do patrimonialismo no Brasil. Faoro, reportando-se à Portugal do século XVII, registra o patrimonialismo como constante na cultura lusitana que, posteriormente, cruzou o Atlântico para implementar-se na colônia americana, aqui tomando novas formas; reconhece, ainda, que “[...] o patrimonialismo, a ética do favor, o clientelismo e a corrupção são os verdadeiros responsáveis pelas experiências políticas frustradas das gerações brasileiras” (2008, p. 338).

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

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

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

O poder político era exercido em causa própria, por um grupo social cuja característica era, exatamente, a de dominar a máquina política e administrativa do País, através da qual fazia derivar seus benefícios de poder, prestígio e riqueza (FAORO apud VASCONCELOS, 2008, p. 345).

Na ótica de Faoro, conforme observado por Vasconcelos, o poder central existiu na história brasileira, sobretudo, para manter em si a máxima concentração de autoridade, ceifando movimentos dissiden-

tes que despontavam em diversas regiões. A tese nos permite concluir que tal fenômeno caracteriza manifestação do patriarcalismo institucionalizado no Brasil. Sérgio Buarque de Holanda alega que, entre nós, houve de fato não o predomínio do campo sobre a cidade, ou vice-versa, em termos de poder, mas uma confluência de pessoas do campo rumo às cidades com vistas, entre outras coisas, a ocupar cargos públicos e exercer mandatos eletivos. Com essa migração, todo o arcabouço moral do patriarcalismo transplantou-se para sofrer as mutações que o urbanismo lhe ensejou².

Acerca ainda do conceito de patrimonialismo, traz-se à colação a contribuição de Daniel Barile da Silveira, extraída do trabalho de Maria Goretti dos Santos Queiroz da Silva (2008). Para Silveira, o patrimonialismo é uma forma de dominação legitimada pelo poder tradicional, cujas características repousam na autoridade e no personalismo do governante, que imprime sua marca na máquina administrativa de sua circunscrição territorial recrutando a burocracia com base em critérios pessoais. Esse tipo ideal possui raízes na ordem familiar, no patriarcalismo, o qual, aplicado ao contexto político, culmina no desconhecimento de limites entre as esferas pessoal/privada e oficial/pública. No regime patrimonialista, o detentor do poder vislumbra tudo o que gira em torno de suas atribuições como assunto pessoal, explorando tal posição como *lhe servir e lhe for útil*, a exemplo de como faz em sua propriedade privada; ainda, distribui as competências aos funcionários subordinados com base na confiança pessoal que neles deposita, sem necessariamente estabelecer uma divisão de trabalho. “A administração política é tratada pelo senhor como assunto puramente pessoal, bem como o patrimônio adquirido pelo tesouro senhorial em função de emolumentos e tributos não se diferencia dos bens privados do senhor” (SILVA, 2008, p. 18-19). Obviamente, um sistema de organização política nesses moldes não se prestará a atender aos interesses públicos.

É enganoso julgar que o patrimonialismo restringe-se à esfera administrativa do poder público ou à pessoa do governante. Com efeito, o radical patrimonialista é o patriarcalismo, um fenômeno

2 A visão de Holanda, ressalvo novamente, será aprofundada no capítulo seguinte.

psicossocial, integrante da personalidade do indivíduo; portanto a análise do instituto merece realizar-se na perspectiva familiar, com base na pessoa, e não no Estado e suas repartições. Vale dizer, para o patrimonialista, que tanto pode ser um governante quanto um legislador, pois muitas vezes as mesmas pessoas alternam-se entre essas instâncias, *poder é poder*, independentemente da forma assumida por ele – econômico, político, tradicional –; e, se essa autoridade integra seu patrimônio pessoal e familiar, é necessário mantê-la, preservá-la de ataques. O poder degenerado em dominação, como propriedade de quem é capaz de fazer outrem obedecer às suas ordens, na definição de Weber, existe tanto para quem ocupa cargo executivo quanto para quem exerce mandato eletivo legislativo.

Assim, feita a propedêutica na profundidade necessária ao presente exame, sem a pretensão de exaurir a conceituação ou olvidar toda a controvérsia que ela atrai, passaremos ao estudo da obra de Holanda no que diz respeito à implementação do patrimonialismo no Brasil e seus reflexos políticos e sociais.

3 O predomínio da família colonial patriarcal segundo Sérgio Buarque de Holanda e a tradição brasileira de patrimonialização e privatização da esfera política

Publicado em 1936, fruto de profunda pesquisa e das contribuições de muitos textos históricos, *Raízes do Brasil* é um dos marcos da sociologia brasileira. A fama como texto de alta credibilidade pode ser reconhecida com a leitura de suas próprias páginas, que emanam críticas simbólicas, presentes apenas nas entrelinhas – exceto nos capítulos finais, em que se tornam manifestas –, cujas conclusões ficam a cargo do próprio leitor, e reportam-se a fontes confiáveis, quando não oficiais.

O livro consiste em um ensaio histórico dividido em sete capítulos. Nos dois primeiros, o autor trata da cultura portuguesa – origens, atributos, racionalidade, operação – e seus reflexos na colonização brasileira. A partir do terceiro capítulo, intitulado Herança Rural, fixa-se o foco propriamente no Brasil; portanto, é a partir dele que repousa-

remos a pesquisa, registrando que, evidentemente, o estudo será feito considerando o sentido da obra como um todo, e não se prendendo às minúcias de cada linha ou de trechos isolados.

Sérgio Buarque de Holanda (2006) registra que a colonização portuguesa no Brasil assemelhava-se ao modelo de organização feudal, no sentido de que as propriedades rurais eram ou buscavam ser autosuficientes, e nelas corria a maior parte da vida civil das pessoas. A vida pública, o movimento nas ruas, se houvesse, eram exercidos em função do intercâmbio entre as casas, e não existia um interesse generalizado pelas questões pertinentes ao governo ou ao Estado de forma geral; o único poder imediato a que se sujeitava o homem comum era o do senhor, o do proprietário da terra a que vivesse agregado. Assim, como manifestação da cultura patriarcal que predominava em meados de nossa história, disserta que,

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

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

[...]

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

de castigar o culpado, a despeito de toda a publicidade que deu ao fato o próprio criminoso.

O quadro familiar torna-se, assim, tão poderoso e exigente, que sua sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. A entidade privada precede sempre, neles, a entidade pública. A nostalgia dessa organização compacta, única e intransferível, onde prevalecem necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades. Representando, como já se notou acima, o único setor onde o princípio de autoridade é indisputado, a família colonial fornecia a idéia mais normal do poder, da respeitabilidade, da obediência e da coesão entre os homens. O resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família (HOLANDA, 2006, p. 79-81).

Esse paradigma de dominação do privado sobre o público, instaurado, não se limitou ao ambiente rural. O mesmo modelo foi cuidadosamente transportado às cidades não por uma escolha do poder central, mas sim – também de forma verticalizada, a partir da cúpula dos centros urbanos, como se pelo Estado fosse – pelo movimento de ocupação dos cargos públicos e exercício de mandatos eletivos, nas cidades, pelos senhores rurais, seus filhos ou pessoas por eles indicadas³. Com a decadência gradual das lavouras e a concomitante ascensão dos centros urbanos, precipitada, entre outros eventos, pela Independência, iniciou-se o movimento de perda do *status* diferenciado, privilegiado, de que gozavam os senhorios rurais; ocupações nitidamente cidadinas passaram a reclamar igual eminência, como a atividade política, a burocracia e as profissões liberais. Semelhantes ocupações vieram a ser

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

exercidas, em primeiro lugar, pela gente principal do País, constituída de lavradores e donos de engenhos. É compreensível, nesse contexto, que, chegando às cidades, a aristocracia carregasse consigo os costumes, os preconceitos e, tanto quanto possível, os conteúdos de vida que caracterizavam sua antiga condição (HOLANDA, 2006, p. 81).

A disseminação da cultura patriarcal nas cidades como estrutura das elites a ser seguida encontrou adaptações, mas conseguiu manter o núcleo característico do tratamento familiar nas ruas – “costume de casa vai à praça”, como diz o ditado –, com a conseqüente repulsa aos valores objetivos e impessoais praticados por outros povos. Assim, há negociações sendo travadas e contratos sendo celebrados nas cidades, mas eles se tornam facilitados se as partes posicionarem-se como amigas entre si. Nas repartições públicas, as relações de parentesco, amizade e cortesia dão ensejo a que o interesse genérico do *joão-ninguém* abra preferência ao interesse do particular, do amigo, do familiar. Holanda (2006, p. 86-87), citando Nabuco de Araújo, aponta as seguintes palavras acerca da influência patriarcal exercida sobre as cidades pelos donos do poder, bem como seus resultados:

[...] Em 1847, dirigindo-se aos praieiros, que tinham movido uma justa campanha, posto que improfícua, contra a predominância esmagadora de certas famílias de proprietários rurais em Pernambuco, Nabuco de Araújo podia notar sabiamente como o espírito anti-social e perigoso representado por essas famílias era um vício “que nasceu da antiga organização e que nossas revoluções e civilização não puderam acabar”. E, logo a seguir, acrescentava: “Excitastes essas ideias generosas para carear a popularidade e para triunfar, mas ao depois e na prática, tendes respeitado e conciliado esse feudalismo dos vossos e só combatido o dos adversários; tendes dividido a província em conquistadores e conquistados; vossos esforços têm sido para dar aos vossos aquilo que reprovais aos outros; só tendes irritado e lançado os elementos de uma reação funesta; tendes obrado com o encarniçamento e odiosidade de uma facção, e não com o patriotismo e vistas de um partido político.”

Esse caráter puramente exterior, epidérmico, de numerosas agitações ocorridas entre nós durante os anos que antecederam e sucederam à Independência, mostra o quanto era difícil ultrapassarem-se os limites que à nossa vida política tinham traçado certas condições especí-

ficas geradas pela colonização portuguesa. Um dos efeitos da improvisação quase forçada de uma espécie de burguesia urbana no Brasil está em que certas atitudes peculiares, até então, ao patriarcalismo rural logo se tornaram comuns a todas as classes como norma ideal de conduta. Estereotipada por longos anos de vida rural, a mentalidade de casa-grande invadiu assim as grandes cidades e conquistou todas as profissões, sem exclusão das mais humildes. É bem típico o caso testemunhado por um John Luccock, no Rio de Janeiro, do simples oficial de carpintaria que se vestia à maneira de um fidalgo, com tricórnio e sapatos de fivela, e se recusava a usar das próprias mãos para carregar as ferramentas de seu ofício, preferindo entregá-las a um preto.

Muitas das dificuldades observadas, desde velhos tempos, no funcionamento dos nossos serviços públicos, devem ser atribuídas, sem dúvidas, às mesmas causas [...].

E acrescenta, posteriormente, no que tange especificamente à aversão à ética da impessoalidade, que Alfred Rühl, observando o comportamento dos habitantes das colônias espanholas, impressionou-se com o fato de os espanhóis julgarem perfeitamente normal a aquisição de vantagens pessoais por intermédio de pessoas com as quais mantinham relações de afeto ou camaradagem, e não compreenderem que um terceiro, pelo exercício pessoal de uma função pública, negasse aos amigos e parentes favores ou facilidades públicas pela atividade de tal função. Dessa feita, raramente se pôde chegar, na esfera dos negócios, à perfeita racionalização; o freguês ou cliente assume, preferencialmente, a posição de amigo. Desse comportamento social, em que as relações sociais se edificam essencialmente sobre vínculos diretos e pessoais, procedem os maiores obstáculos que não apenas as colônias espanholas, como também o Brasil, viram erigir-se contra a aplicação rigorosa das normas de justiça e das prescrições legais (HOLANDA, 2006, p. 144). Nesse âmbito, podemos citar a prática ilegal, porém relativamente comum, de acordo tácito entre candidatos e partidos para descumprimento da Constituição e do ordenamento como um todo durante o período eleitoral, sem que haja, por cada parte, a iniciativa de denúncia das irregularidades nas campanhas de seus adversários.

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

É importante ressaltar que a reprodução dos moldes patriarcais e seus efeitos nas cidades deu-se pela condução pessoal dos senhores ou seus aparentados aos cargos e mandatos políticos e administrativos. Assim, pela tendência da população em seguir a cultura das elites – como no ilustrativo caso acima citado do oficial de carpintaria observado por John Luccock –, como se por essa obediência se tornasse parte delas⁴, difundiu-se o costume patrimonialista no seio público brasileiro, mesmo entre as classes menos abastadas.

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

4 Assim como, para o cristão, seguir os ritos da Igreja o mantém mais próximo de Deus.

redação do art. 14, § 7º, da Constituição. O desvio, nesse segundo caso, por vezes aparenta legitimidade na forma de nomeação a cargo público de um terceiro, em princípio desinteressado, mas comprometido em retornar parte de sua remuneração ao parlamentar, ou de uma desnecessária aprovação de aumento de verba de gabinete⁵.

Prosseguindo em seu discurso, Holanda declara que, graças ao vácuo criado pela ausência de uma burguesia urbana independente dos domínios rurais, os candidatos às funções recentemente criadas, funções burocráticas e eleitorais, serão necessariamente pré-selecionados entre indivíduos de confiança dos antigos senhores rurais, ostentadores da mentalidade e das tendências características dessa classe. Assim, a ordem administrativa do Brasil, já no regime republicano, vem a conduzir-se por elementos estreitamente relacionados ao velho sistema senhorial. Os centros urbanos sempre se subjugaram à influência dos domínios rurais, discriminando o caráter próprio das nossas cidades coloniais: nelas, as funções mais elevadas cabiam aos senhores de terras. A história colonial é rica quanto às queixas dos comerciantes e demais habitantes das cidades acerca do monopólio das poderosas Câmaras Municipais pelos lavradores (HOLANDA, 2006, p. 88-89).

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

Esse depoimento serve para atestar como ainda durante a segunda metade do século XVIII persistia bem nítido o estado de coisas que

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

caracteriza a nossa vida colonial desde os seus primeiros tempos [...] (HOLANDA, 2006, p. 92-93).

Ainda a respeito da separação entre o Estado e a família, entre o público e o privado, bem como da relativa preponderância do funcionário patrimonial sobre o burocrático no Brasil, Holanda, fundado em Weber, argumenta que o Estado surge não como uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração entre certos agrupamentos harmoniosos ou entre certas vontades particularistas. Não há uma gradação entre o círculo familiar e o Estado, mas antes uma oposição. As duas instituições pertencem a ordens diferentes em essência: a primeira, privada; a segunda, pública. O Estado nasce da transgressão da ordem doméstica e familiar; é a partir daí que o indivíduo se faz cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável perante as leis (HOLANDA, 2006, p. 153).

A despeito disso, não foi fácil aos ocupantes das posições públicas de responsabilidade, formados num ambiente patriarcal e de irresponsabilidade, compreenderem a importância da distinção entre os domínios privado e público. Eles se aproximam de um dos tipos ideais do funcionário patrimonial e do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Com efeito, para o funcionário patrimonial, a gestão política é considerada como assunto de interesse particular; os benefícios e as facilidades que se auferem no exercício das funções públicas vinculam-se a direitos pessoais do funcionário, sendo a eles incorporados, ao contrário do que sucede no legítimo Estado burocrático, no qual prevalece a especialização das funções no escopo de assegurar garantias jurídicas aos cidadãos. No Brasil, carece a toda a vida pública a ordenação impessoal que caracteriza o Estado burocrático (HOLANDA, 2006, p. 159).

Entre nós, um sistema administrativo formado por um *corpus* de funcionários dedicados a interesses públicos e fundados na objetividade foi uma excepcionalidade. Ao longo de nossa história, acompanhou-se o predomínio invariável das vontades particulares, ambientadas em clãs fechados e inacessíveis a uma ordenação impessoal ou a terceiros; entre eles, o familiar foi o que se exprimiu com mais força em nossa sociedade. Um dos efeitos máximos da supremacia absorvente

do núcleo familiar está em que as relações criadas na vida doméstica forneceram o modelo impositivo de todas as nossas composições sociais, mesmo os partidos políticos, mesmo o Estado. Nossas instituições democráticas, pretensamente fundadas em princípios neutros e abstratos, apenas fingem assentar a sociedade em normas antiparticularistas (HOLANDA, 2006, p. 159-160). Toda essa conjuntura, frise-se, é encontrada com uniformidade nas instituições públicas brasileiras, tanto na esfera administrativa quanto na legislativa. Fazer-se a escolha daqueles que exercerão as funções públicas de acordo com os laços de sangue e de coração é a tradição brasileira que explica o fato de o filho de praticamente qualquer político de renome possuir uma espécie de preferência natural, intra e extrapartidária, nos pleitos eleitorais, não necessariamente por suas capacidades e virtudes próprias.

Em meio ao fervilhante cenário político brasileiro de meados da década de 1930, Sérgio Buarque de Holanda (2006, p. 198-199) vislumbra no movimento revolucionário uma oportunidade de aniquilar a velha cultura personalista e patrimonialista brasileira, porém demonstra pouca confiança em mudanças baseadas no ordenamento jurídico. Para ele, a superação da antítese liberalismo-caudilhismo não se consumará enquanto não liquidados os fundamentos personalistas e aristocráticos em que se assenta a vida social brasileira, e somente por meio de um processo revolucionário, causador da dissolução irrevogável das sobrevivências arcaicas, teríamos por superada a velha ordem colonial e patriarcal.

[...] As constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias, são fenômeno corrente em toda a história da América do Sul. É em vão que os políticos imaginam interessar-se mais pelos princípios do que pelos homens: seus próprios atos representam o desmentido flagrante dessa pretensão (HOLANDA, 2006, p. 201).

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

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

4 A Constituição Federal de 1988 e as inelegibilidades

A Constituição Federal de 1988 é comumente chamada de Constituição Cidadã. Tal cognome deve-se tanto à sua simbologia como consagração da esperança pela inauguração de uma era plenamente democrática após o governo militar, quanto ao tratamento evidenciado da pessoa e do cidadão como entes essenciais, merecedores da proteção do Estado. A ampliação dos direitos de cidadania se dá, entre outros conteúdos, pela plena garantia dos direitos políticos, sobretudo a capacidade eleitoral passiva, ou seja, a elegibilidade, tão ameaçada e cerceada durante as décadas de 1960 a 1980.

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

4.1 A essência da Constituição: o ser e o dever ser

A Constituição é a manifestação por excelência do poder do povo, poder político como unidade que apenas no exercício pelo Estado encontra a necessidade de divisão em três poderes, seguindo

a teoria clássica de Montesquieu. Na lição de Paixão e Carvalho Netto (2007, p. 105), o povo – entidade por muitos considerada etérea e, com efeito, muitas vezes tomado como mero elemento de retórica política –, segundo ideia de Cristiano Paixão com base na teoria luhmanniana dos sistemas, “[...] é um fluxo comunicativo que envolve de forma permanente o diálogo com as gerações passadas e a responsabilidade para com as futuras”. Unindo ambas as concepções, podemos identificar a Constituição como o elo entre a regência normativa do estado do mundo presente, resultado do passado, como ele é, ou seja, o *ser*, e aquela do estado futuro das coisas segundo os melhores parâmetros, dados segundo um juízo de valor, o *dever ser*⁶.

Desse ângulo analítico, a Constituição estatal busca, entre outros escopos, orientar a evolução social segundo uma ordem perspectiva, projetada de progresso. Evidentemente, como fruto de uma disputa entre valores eternos e contingentes de uma cultura, a evolução social eventualmente flexibiliza certos elementos do texto constitucional, daí a necessidade de emendas; contudo, as alternativas à realidade – *poder ser* – devem respeitar os limites daqueles princípios atemporais que ditam o *dever ser*⁷.

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

6 Isso com fulcro na já também clássica separação entre *ser*, *poder ser* e *dever ser*.

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

daí decorrentes, é oportuna a apresentação do quadro atual das teorias das inelegibilidades no Brasil.

4.2 Teorias das inelegibilidades

Conforme já se afirmou, hodiernamente as teorias das inelegibilidades parecem viver um momento de expansão e esplendor. Por outro lado, Adriano Soares da Costa tem opinião diversa. Para ele, as inelegibilidades vivem seu ocaso, e isso por duas razões: primeiramente, porque não se edificou uma teoria que explicasse seus exatos contornos, organizando sua sistematicidade – um problema essencialmente dogmático; em segundo, porque houve e há um retumbante sucesso nos movimentos empreitados por certas classes de políticos no sentido de cercear a eficácia da legislação eleitoral, cuja positivação conta com lacunas ou outros artifícios permissivos de seu mau funcionamento e da não concretização dos princípios constitucionais que dirigem as eleições (COSTA, 2009, p. XIX da nota à 7^a edição). De fato, essa discrepância valorativa não se deve a equívoco de um ou outro ponto de vista, mas apenas ao movimento cíclico natural de convicção ou de descrença da aplicação e validade das teorias científicas.

Há que se começar uma explanação sobre as teorias das inelegibilidades preferencialmente na busca por uma definição sobre o conceito de inelegibilidade. Da mesma forma como o conceito de incapacidade civil encontra sua densidade semântica no cotejo com o de capacidade civil, a inelegibilidade deve ser concebida pelo confronto com o conceito de elegibilidade. Assim, José Afonso da Silva aponta descrição calcada no confronto entre elegibilidade e inelegibilidade. Para ele, a inelegibilidade nada mais é que o impedimento à capacidade eleitoral passiva, ao direito de ser votado, à elegibilidade. Quanto às finalidades, sustenta que esse instituto jurídico tem por objeto a proteção da probidade administrativa, da normalidade para o exercício do mandato e da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na Administração Pública. Possui, assim, um fundamento ético, valorativo, tornando-se ilegítimas as hipóteses de inelegibilidades estabelecidas com fundamento político ou a limitarem

de forma desarrazoada, sem sólidos fundamentos constitucionais, impessoais e independentes de qualquer ideologia, o livre acesso dos cidadãos aos cargos públicos eletivos em prol da manutenção de certo grupo no poder, voltando o sistema eleitoral contra seus próprios princípios. Seu sentido ético se relaciona com a democracia, não podendo ser entendido como um moralismo que, levado ao extremo, degenera-se em arbitrariedade, afastando-se de sua base democrática (SILVA, 2009, p. 388).

Dessa forma, a inelegibilidade existe enquanto temperamento, contrapeso à liberdade de participação popular no governo necessário à higidez do regime democrático. Fávila Ribeiro (1996, p. 231), lecionando sobre as condições de elegibilidade, pondera que, excluindo em princípio apenas os analfabetos e os eleitores de faixa etária entre os 16 e os 18 anos, pode-se assinalar a legitimidade material desses requisitos de elegibilidade na medida em que, possuindo espectro amplo, não buscam favorecer a grupos de interesses ou a classes econômicas, ao mesmo tempo em que dificultam o continuísmo político e a hegemonia da influência de oligarquias regionais e de grupos familiares.

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

Dada a natureza repulsora dos direitos de cidadania, natureza essa que atrai um trato diferenciado por parte de sua conformação legal, a Constituição reservou o tratamento infraconstitucional das inelegibilidades a lei complementar. Hoje, a Lei Complementar n. 64/1990, com suas alterações posteriores, trata da matéria.

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

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

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

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

[...]

§ 7º - São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes 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 seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

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

É constitucional porque está previsto no retrocitado art. 14, § 7º, da Constituição Federal de 1988. Vale assentar que, em face de seu *status* constitucional, a inelegibilidade por projeção não pode ser tratada em norma infraconstitucional. Corroborando esse entendimento, o § 9º do art. 14 afirma que lei complementar tratará de *outros* casos de inelegibilidade e prazos para cessação, ou seja, exclui as hipóteses arroladas na própria Constituição⁸.

Quanto à abrangência, a inelegibilidade por parentesco e relação conjugal é relativa, uma vez que não alcança todos os cargos a que o parente ou cônjuge do chefe do Poder Executivo pode aspirar, mas apenas aqueles adstritos à circunscrição – a Constituição fala em juris-

8 Esse entendimento, embora seja o que melhor se coaduna com a classificação que distingue entre inelegibilidades constitucionais e infraconstitucionais, não é unânime, uma vez que parte de uma interpretação pontual e meramente literal do art. 14, § 9º, da Constituição Federal de 1988. Por outro lado, a Lei Complementar n. 64/1990, de fato, não aprofunda materialmente as inelegibilidades previstas no corpo constitucional – art. 14, §§ 4º a 7º.

dição – na qual o administrador exerce suas funções. Nesse sentido, é esclarecedora a lição de Pedro Henrique Távora Niess ao assentar que a inelegibilidade adstringe-se aos cargos eletivos para o território em que o chefe do Poder Executivo exerce sua autoridade, ou seja, à sua circunscrição, e não àqueles cargos que superem tais lindes territoriais; destarte, “[...] não pode alguém ser eleito vereador no município do qual seu pai é o prefeito, mas pode eleger-se deputado estadual, favorecendo-o os votos validamente obtidos nesse mesmo município.” (NIESS, 2000, p. 113-114).

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

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

Para efeitos de aplicação do instituto, os limites do parentesco são aqueles existentes na legislação civil. Assim, segundo Niess, “[...] na linha reta ascendente, até o segundo grau, encontram-se os pais e os avós das pessoas que exercem os cargos indicados no preceito constitucional; na linha descendente, os filhos e os netos; na linha colateral, os irmãos. [...]”, e “afinidade é o vínculo que se estabelece, pelo casamento, entre um consorte e os parentes do outro.” (NIESS, 2000, p. 114).

Interessante ponderar que a Emenda Constitucional n. 16/1997, a qual inaugurou a reeleição para os cargos eletivos no Brasil, com fundamento no princípio da continuidade, alterando a redação do § 5º do art. 14, não modificou o texto do § 7º. Resulta desse cenário, interpretando-se as normas de acordo com sua finalidade, que é inelegível o parente, até o segundo grau, do chefe do Poder Executivo, para o mesmo cargo, após o exercício do segundo mandato. Caso a interpretação se desse em sentido oposto, possibilitar-se-ia a alternân-

cia no poder, indefinidamente, dos membros de uma mesma família, em afronta aos valores resguardados pela Constituição. A título de exemplo: o pai exerce o primeiro mandato no cargo de prefeito municipal; nas eleições seguintes, o filho (ou qualquer outro parente até o segundo grau) pode legitimamente candidatar-se à sucessão do pai, mas estará limitado ao exercício desse mandato como se o segundo fosse, ou seja, não terá direito de concorrer à reeleição; o inverso disso importaria na possibilidade de perpetuação de uma mesma família no poder. Pela interpretação que melhor extrai e concretiza os princípios basilares dessas normas, de acordo com Niess (2000, p. 136-137), a renúncia do administrador não tem como efeito a elegibilidade de seu cônjuge ou parente até o segundo grau para o mesmo cargo – Súmula n. 6 do Tribunal Superior Eleitoral.

Acerca da matéria da inelegibilidade reflexa, especialmente no que se refere ao conceito e ao intento do instituto, notadamente de combate ao patrimonialismo, Uadi Lammêgo Bulos (2011, p. 864) nos traz as seguintes elucidações:

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

[..]

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

Casuística do STF:

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

consanguíneos ou afins, dos titulares tornados reelegíveis, que, interpretado no absolutismo de sua literalidade, conduz a disparidade ilógica de tratamento e gera perplexidades invencíveis. Mas, é lugar comum que o ordenamento jurídico e a Constituição, sobretudo, não são aglomerados caóticos de normas; presumem-se um conjunto harmônico de regras e de princípios: por isso, é impossível negar o impacto da Emenda Constitucional n. 16 sobre o § 7º do art. 14 da Constituição, sob pena de consagrar-se o paradoxo de impor-se ao cônjuge ou parente do causante da inelegibilidade o que a este não se negou: permanecer todo o tempo do mandato, se candidato à reeleição, ou afastar-se seus meses, para concorrer a qualquer outro mandato eletivo. Nesse sentido, a evolução da jurisprudência do TSE, que o STF endossa, abandonando o seu entendimento anterior” (STF, RE n. 344.882, rel. min. Sepúlveda Pertence, *DJ* de 6 ago. 2004).

Exegese construtiva da *inelegibilidade reflexiva* – “O regime jurídico das inelegibilidades comporta interpretação construtiva dos preceitos que lhe compõem a estrutura normativa. Disso resulta a plena validade da exegese que, norteadada por parâmetros axiológicos consagrados pela própria Constituição, visa a impedir que se formem grupos hegemônicos nas instâncias políticas locais. O primado da idéia republicana – cujo fundamento ético-político repousa no exercício do regime democrático e no postulado da igualdade – rejeita qualquer prática que possa monopolizar o acesso aos mandatos eletivos e patrimonializar o poder governamental, comprometendo, desse modo, a legitimidade do processo eleitoral” (STF, 1ª T., RE n. 158.314-2/PR, rel. min. Celso de Mello, *DJ*, I, de 12 fev. 1993) [grifos no original].

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

4.4 Hermenêutica da inelegibilidade reflexa e o princípio republicano

A hermenêutica é uma arte e uma filosofia que vem ocupando papel central no discurso jurídico contemporâneo. A palavra origina-se do verbo grego *ἑρμηνεύω* (*hermeneuō*), e significa enunciar, traduzir, em referência ao deus Hermes, responsável por enunciar aos humanos as mensagens dos habitantes do Olimpo (PALMER, 2010, p. 23).

Richard E. Palmer (2010), na obra *Hermenêutica*, traz à baila o debate moderno, firmado entre Betti e Gadamer, sobre uma concepção global da hermenêutica. Betti, na tradição de Dilthey, pretende uma teoria geral da interpretação da experiência humana, defendendo de forma veemente a autonomia do objeto da interpretação e concluindo pela possibilidade de uma objetividade ou imparcialidade histórica na elaboração de interpretações válidas. Gadamer, na corrente de Heidegger, dirige seu discurso às questões propriamente filosóficas de uma investigação radical do que seria a interpretação em si mesma; defende de modo igualmente convincente que a compreensão é um ato histórico e que seria ingênuo falar-se de uma interpretação objetiva e universalmente válida, de uma compreensão cujo ponto de partida é exterior à própria história. A ontologia gadameriana, portanto, põe em xeque a possibilidade de um conhecimento histórico objetivo. “[...] Do ponto de vista de Betti, Heidegger e Gadamer são os críticos destrutivos da objectividade, que pretendem mergulhar a hermenêutica num pântano de relatividade sem quaisquer regras.” (PALMER, 2010, p. 55-56).

A abordagem neste artigo, especialmente nas considerações seguintes, orienta-se pela corrente de Gadamer, porquanto sua natureza crítica e o âmbito de sua discussão (a jurisprudência) presumem a existência de mais de uma verdade ou interpretação possível e igualmente válida feita a partir da leitura da inelegibilidade reflexa enquanto instituto jurídico, isto é, pelos seus princípios, fundamentos e finalidades, e não da forma como está positivada. Segundo Antonio Osuna Fernández-Largo (1992, p. 87), Gadamer, deixando sublinhado que a compreensão interpretativa é não apenas um ato de reprodução mas também de produção, confere ao texto a característica de autonomia,

de separação entre obra e autor, ensejando a quebra do paradigma da busca pela vontade do legislador.

Gustav Radbruch (2004), nesse ponto específico sobre o tema da interpretação jurídica, defende que a aplicação da norma deve-se guiar por seu sentido objetivo⁹. Assim, não se pode dar à lei o sentido idealizado por seus autores diretos porque, em primeiro lugar, ela é obra de um conjunto de vozes muitas vezes divergentes, é fruto do embate de forças sociais em um Estado Democrático, forças essas personificadas por representantes dos diversos interesses da sociedade; em segundo, mesmo que fosse uma só a opinião entre tais representantes, ainda assim não se poderia tomá-la como fim da norma.

[...] A vontade do legislador não é a vontade coletiva dos participantes do processo legislativo, mas, ao contrário, a vontade do Estado. O Estado, todavia, não se pronuncia pelas manifestações pessoais dos participantes na produção da lei, mas tão-somente pela própria lei. [...] (RADBRUCH, 2004, p. 163).

Por isso, não é absurdo firmar-se como sentido objetivo da norma uma direção jamais concebida conscientemente por seus autores. A lei precisa ser mais inteligente do que o legislador, de forma a não apresentar lacunas e a aplicar-se não apenas ao presente, mas ao futuro, em casos inovadores, a fatos novos inicialmente não imaginados pelos legisladores e com os quais os aplicadores invariavelmente deparar-se-ão (RADBRUCH, 2004, p. 164).

Marca presença também a crença no elemento da autonomia do objeto de estudo, conforme preconizam Betti e Dilthey. Nesse diapasão, é relevante a contribuição de Peter Häberle, que, com a tese da sociedade aberta de intérpretes, permite a concretização da máxima democratização da hermenêutica constitucional. A ninguém, em nosso sistema jurisdicional, é dado o monopólio da interpretação do texto constitucional, nem mesmo aos juízes, aplicadores por excelência do ordenamento e do Direito. Todos os cidadãos que vivem sob a

⁹ Sem, contudo, abandonar a expressão *vontade do legislador*, apenas imprimindo-lhe outra acepção.

égide de uma carta magna são os seus legítimos intérpretes, mais ou menos críticos, independentemente de sua origem, formação, profissão, de suas crenças e de outros tantos fatores. Tal é a mensagem que Häberle procurou transmitir com a teoria da sociedade dos intérpretes da constituição, sugerindo que se abra o rol fixado como *numerus clausus* de intérpretes para democratizar a exegese constitucional – sem importar em relativismo hermenêutico na aplicação das normas constitucionais, uma vez que a última palavra ainda cabe, evidentemente, ao Estado-Juiz. Daí se conclui pela oportunidade de o Poder Judiciário abrir o espaço da discussão de casos de relevância pública à participação de pessoas interessadas, seja por audiências públicas, seja pela figura dos *amici curiae* (BULOS, 2011, p. 438).

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

Atualmente, os autores eleitoralistas nacionais vislumbram como fundamento maior da inelegibilidade reflexa o princípio da vedação do uso da máquina pública, dando oportunidades iguais de concorrência aos aspirantes ao cargo eletivo. Essa é a tradição doutrinária brasileira sedimentada por Fávila Ribeiro, para quem o disciplinamento das inelegibilidades se rege, entre outros, pelo princípio da restrição à elegibilidade dos parentes até o segundo grau dos titulares de mandatos executivos, como consectário da antiga vedação à reelegibilidade, “[...] pois ele apareceria com mais veemência na mobilização dos instrumentos de influência oficial para colocar em cena um preposto doméstico, ou seja, engaste nepotista.” (RIBEIRO, 1996, p. 245-246). Ribeiro afirma que, assim como se obsta a perpetuação no poder pela própria pessoa do administrador, a norma visa fundamentalmente a vedar a utilização da máquina pública por aquele que a detém no intuito de beneficiar a candidatura de um familiar ao pleito eleitoral, ferindo princípios como o da paridade de armas nas campanhas eleitorais e da isonomia.

Por tal perspectiva, pode-se compreender essa espécie de inelegibilidade como fundada numa presunção absoluta de uso da máquina

pública em favor dos familiares do ocupante do cargo eletivo em suas respectivas campanhas. Também o seria o uso em favor do próprio governante, não fosse a possibilidade de reeleição, hoje uma realidade; isto é, atualmente, a possibilidade de uso da máquina administrativa em favor da campanha pela reeleição não afasta sequer a necessidade de desincompatibilização do chefe do cargo eletivo. Essa presunção, no caso, é relativizada em prol do princípio da continuidade administrativa.

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

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

jeção da inelegibilidade aos parentes do ocupante de qualquer cargo eletivo é útil à preservação do interesse público de maiorias e minorias, e, ao cabo, ao princípio republicano.

4.4.2 *Interpretação à luz do princípio republicano*

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

A inelegibilidade incidente sobre os parentes do detentor de poder não é uma sanção, mas antes uma forma de evitar a perpetuação dos interesses familiares na política: em uma só palavra, o nepotismo político. O pressuposto aqui não é o de que o envolvimento de um grupo doméstico nos assuntos de interesse da sociedade seja, em si, algo maligno, e sim a dedução lógica de que, sendo limitado o número de mandatos políticos disponíveis – aliado ao fato de que “o poder corrompe”¹⁰ –, aquele que possua amparo na influência política de seu sobrenome destacar-se-á, muitas vezes sem méritos comprovados, perante os concorrentes; conseqüentemente, é legítimo presumir-se que a *máquina política* restará patrimonializada, integralizada ao círculo familiar e disposta segundo seu arbítrio, ao arripio do princípio republicano.

Eros Grau, proferindo voto na qualidade de Ministro do Supremo Tribunal Federal e em relatoria do Recurso Extraordinário n. 543.177-7/AM¹¹, bem expôs tal ideal ao asseverar que o regime

10 Frase atribuída ao historiador e político Sir John Dalberg-Acton, em carta ao Bispo Mandell Creighton, datada de 5 de abril de 1887, e que apenas atesta um conhecimento que é universal.

11 *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 543.117-7/AM*. Rel. min. Eros Grau, Segunda Turma, julgado em 24.6.2008. Publicação na *RTJ* v. 206-02, p. 899, 22 ago. 2008.

jurídico das inelegibilidades merece uma interpretação construtiva de seus preceitos, concluindo pela plena validade da exegese que visa a impedir a formação de grupos hegemônicos nas instâncias políticas locais. O primado da ideia republicana, desenvolvida sobre o binômio democracia e igualdade, rechaça as práticas tendentes a monopolizar o acesso aos mandatos eletivos e patrimonializar o poder governamental. Para que essa hermenêutica tenha validade, contudo, é imprescindível romper com a ideia de que a inelegibilidade reflexa pressupõe a incapacidade do legislador em interferir no resultado dos pleitos eleitorais por não poder direcionar recursos públicos às campanhas alheias ou à própria.

Oportunamente, incorporaremos ao presente artigo a análise feita por Francisco Fransualdo de Azevedo em sua tese de doutorado intitulada *Entre a cultura e a política: uma geografia dos “currais” no sertão do Seridó Potiguar* (2007). Apesar da limitação geográfica dessa investigação, o autor faz ponderações aplicáveis a todas as regiões brasileiras acerca da organização política e da distribuição dos cargos e mandatos eletivos em obediência às oligarquias familiares tradicionais – parte do fenômeno chamado por Faoro de coronelismo. Segundo Azevedo (2007, p. 138), cada região brasileira “apresenta um ou mais grupos de famílias que dominam e exercem o poder numa relação de auto-favorecimento, em detrimento da subordinação e sujeição da maioria populacional, cada uma nas suas especificidades”. Essas famílias ramificam sua influência de acordo com uma disseminação organizada pelos cargos de poder que não se restringe ao Executivo, o que obviamente importaria em concorrência desnecessária, tendo em vista a maior quantidade de assentos na Casa Legislativa.

Os membros das oligarquias são, geralmente, agentes de poder, influentes representantes do poder central ou estadual. Podem ser, muitas vezes, o prefeito, o vereador ou até mesmo o deputado e/ou governador, agentes dessa natureza. (AZEVEDO, 2007, p. 140).

Não se deve subestimar a capacidade de influência política – e, conseqüentemente, de atuação como fator decisivo no resultado das eleições – por parte dos legisladores, cotejando-a com a dos administradores, em suas respectivas instâncias, para fins de interpretação da

axiologia subjacente à inelegibilidade reflexa, levando em conta tão somente a posse dos poderes de controlar, organizar e ordenar gastos. Com efeito, o que se deve combater é a manipulação política, a constituição de oligarquias – que são, essas, sim, um mal *per se* –, não apenas o direcionamento irregular de verbas, pois

[...] é através dos vereadores que os instrumentos de controle e manipulação política atingem mais diretamente a população, constituindo micropoderes, pois são eles, os vereadores, que estão mais próximos do povo, vivendo o dia-a-dia, convivendo, às vezes, no mesmo bairro, na mesma rua ou na mesma comunidade. (AZEVEDO, 2007, p. 338).

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

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

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

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

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

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

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

Cargos como de prefeito, governador(a), senador da República, deputado estadual e federal, entre outros, são exercidos, em boa parte, por membros desses dois grupos político-familiares, e por seus coligados partidários; tudo isso, resultado de campanhas eleitorais desenvolvidas e da manipulação sociopolítica estabelecida há décadas. (AZEVEDO, 2007, p. 340-342).

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

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

Não se quer dizer que a aqui proposta interpretação construtiva dada ao instituto da inelegibilidade por projeção possa ser aplicada imediatamente, por criação jurisprudencial; com efeito, o óbice na redação do art. 14, § 7º, é intransponível não apenas porque onde a lei distingue não deve o intérprete uniformizá-la¹², mas, além disso, pela sensibilidade da matéria concernente ao cerceamento do direito de cidadania nele gravado, a qual atrai o princípio da reserva legal e a interpretação restritiva. A alternativa hermenêutica alvitrada necessariamente há que ser implementada por emenda constitucional.

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

5 Considerações finais

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

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

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

Há questionamentos incidentes sobre interpretação alternativa dada à inelegibilidade reflexa, conforme apresentado, sendo a primeira delas quanto ao seu alcance territorial. Como as organizações familiares não seguem as limitações administrativas, nada impediria que, por exemplo, o irmão de um vereador intentasse candidatura à Câmara de Vereadores do município vizinho; ou o filho de um deputado estadual pretendesse o cargo de governador de outro estado. Pela proposta resultante da nova acepção aqui sugerida, essa inelegibilidade acompanha o centro do círculo familiar, qual seja, o ocupante do cargo ou detentor do mandato eletivo; dessa sorte, não se haveria de tolher seu alcance à circunscrição sobre a qual o político exerce suas funções, consequen-

temente abarcando todo o território nacional. Tal característica pode parecer exagerada se observada pela simples capacidade de interferência no pleito eleitoral, ou seja, novamente fora do contexto sustentado nessa investigação, mas, além de decorrência do princípio republicano, ela é a barreira por excelência do predomínio político familiar forçado que, hoje e sempre, se tem observado em nossa política.

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

Quanto ao grau de parentesco, creio ser o segundo grau o mais adequado e o que melhor se harmoniza com o Estado Democrático de Direito. Com efeito, observa-se que as Constituições consideradas autoritárias, especialmente as de 1934 (art. 112) e 1967/1969 (art. 147), instituíram a inelegibilidade por parentesco até o terceiro grau; por outro lado, nas Constituições tidas por democráticas, notadamente as de 1946 (art. 140) e 1988, mais preocupadas em sobrelevar os direitos individuais e políticos, estabeleceu-se o segundo grau como patamar.

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

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

Referências

AZEVEDO, Francisco Fransualdo de. *Entre a cultura e a política: uma geografia dos “currais” no sertão do Seridó Potiguar*. 2007. (Tese de doutorado) – Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia. Orientadora: Prof.^a Dr.^a Vera Lúcia Salazar Pessôa. Uberlândia-MG, 2007.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral*. 8. ed. rev., amp. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DALBERG, John Emerich Edward (Lord Acton). *Historical essays and studies*. Edição de John Neville Figgis e Reginald Vere Laurence. Londres: Macmillan, 1907. Disponível em: <<http://oll.libertyfund.org/title/2201/203934>>. Acesso em: 19 maio 2014.

FAORO, Raymundo: Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. In: VASCONCELOS, Paulo Roberto Bentes. *Temas de pensamento constitucional brasileiro*. v. I. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2008.

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

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

NISS, Pedro Henrique Távora. *Direitos políticos* – elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais. 2. ed. rev. e atual. Bauru-SP: Edipro, 2000.

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

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

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

RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

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