



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (PPGD)  
MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

**ABRAÃO LUIZ FILGUEIRA LOPES**

**DEMOCRACIA, CIDADANIA E INELEGIBILIDADES: ENTRE A MORALIDADE E O  
PRINCÍPIO DA ESTRITA LEGALIDADE ELEITORAL**

NATAL/RN  
2017

**ABRAÃO LUIZ FILGUEIRA LOPES**

**DEMOCRACIA, CIDADANIA E INELEGIBILIDADES: ENTRE A MORALIDADE E O  
PRINCÍPIO DA ESTRITA LEGALIDADE ELEITORAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGD/UFRN) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Doutor Erick Wilson Pereira

NATAL/RN  
2017

Catálogo da Publicação na Fonte.

UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA

Lopes, Abraão Luiz Filgueira.

Democracia, cidadania e inelegibilidades: entre a moralidade e o princípio da estrita legalidade eleitoral / Abraão Luiz Filgueira Lopes. - Natal, 2017.

172f.

Orientador: Prof. Dr. Erick Wilson Pereira.

1. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-graduação em Direito.

ABRAÃO LUIZ FILGUEIRA LOPES

**DEMOCRACIA, CIDADANIA E INELEGIBILIDADES: ENTRE A MORALIDADE E O  
PRINCÍPIO DA ESTRITA LEGALIDADE ELEITORAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGD/UFRN) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: 10/11/2017

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Doutor ERICK WILSON PEREIRA – UFRN

---

Prof. Doutor Marcelo Alves Dias de Souza  
Ministério Público Federal

---

Prof. Doutor José Orlando Ribeiro Rosado  
UFRN

## DEDICATÓRIA

Para Pedro.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Senhor Deus, porque Dele, por Ele e para Ele são todas as coisas.

A Giovanna, por seu amor perenal, apoio incondicional e confiança absoluta na minha capacidade.

Aos meus pais, Luiz e Lúzia, que nunca mediram esforços por minha educação e tudo fazem por minha felicidade.

A minhas irmãs, por me verem como exemplo, mesmo que eu não seja.

A vovó Lirinha, por suas orações.

À equipe do RRC ADVOGADOS, incansáveis incentivadores, em especial Cesar, Leonardo, Letícia, Rossiter, Vinícius e Wlademir.

Ao Professor Doutor Erick Wilson Pereira, por sua aguda orientação.

*Bem-aventurado o homem que põe no  
Senhor a sua confiança. (Sl. 40:4)*

## RESUMO

O presente trabalho analisa o significado da democracia e do direito fundamental de participação do povo na formação da vontade política, em especial sob o prisma das inelegibilidades infraconstitucionais absolutas reformuladas pela Lei da Ficha Limpa, propondo uma interpretação dessas inelegibilidades calcadas nos princípios constitucionais eleitorais. Num contexto em que a opinião pública e a população pressionam por uma aplicação firme das normas de inelegibilidade, debate a necessidade de compatibilizar o direito fundamental à cidadania passiva com o princípio da legitimidade das eleições e da moralidade para o exercício do mandato, em análise perpassada pelo princípio da estrita legalidade eleitoral. Para tanto, lança mão do método dedutivo, partindo de premissas alcançadas segundo análise bibliográfica, sem deixar de fora, porém, uma análise crítica da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral a partir da utilização do método dialético. Observa que a democracia pressupõe coexistência não só de ideias, mas também da maioria e das minorias, que não podem participar com liberdade do governo estatal. A partir daí, identifica a candidatura como um direito fundamental, que não pode sofrer restrições gratuitas e desatreladas de um valor maior que justifique a limitação. Constatando que as inelegibilidades são limitações negativas do direito à candidatura, propõe sejam as regras de inelegibilidade interpretadas segundo o princípio que lhes confere sentido e significado, o que passa pela observância de métodos hermenêuticos, como a máxima efetividade. Conclui interpretando as inelegibilidades decorrentes de condenações por abuso de poder político e econômico, crimes, ilícitos eleitorais que podem levar à cassação, improbidade administrativa, além daquela resultante da desaprovação de contas de gestores públicos.

**Palavras-chave:** Democracia. Cidadania. Inelegibilidades.



## ABSTRACT

This study analyzes the meaning of democracy and the fundamental right of people to participate in the formation of political will, especially under the prism of absolute infraconstitutional ineligibilities reformulated by the “Lei da Ficha Limpa”, proposing an interpretation of these ineligibilities based on electoral constitutional principles. In a context in which public opinion and the population press for a firm application of the rules of ineligibility, it debates the need to reconcile the fundamental right to passive citizenship with the principle of the legitimacy of elections and morality for the exercise of the mandate, in analysis by the principle of strict electoral legality. In order to do so, it relies on the deductive method, based on assumptions reached according to bibliographical analysis, without, however, leaving aside a critical analysis of the jurisprudence of the Superior Electoral Court from the use of the dialectical method. It notes that democracy presupposes the coexistence not only of ideas, but also of the majority and of minorities, who will participate freely in the state government. From there, it identifies the candidacy as a fundamental right, which can not suffer free and unfettered restrictions of a greater value that justifies the limitation. Noting that the ineligibilities are negative limitations of the right to the candidacy, it proposes that the rules of ineligibilities are interpreted according to the principle that confers meaning, which passes through the observance of hermeneutical methods, as the maximum effectiveness. It concludes by interpreting the ineligibility resulting from convictions for abuse of political and economic power, crimes, electoral illicit acts capable of leading to the cassation, administrative improbity, besides that resulting from the disapproval of accounts of public managers.

**Key-words:** Democracy; Citizenship; Ineligibilities.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO..</b> .....	<b>11</b>
<b>2 DA LIBERDADE À DEMOCRACIA</b> .....	<b>14</b>
2.1 DIREITO E LIBERDADE.....	14
2.2 DA CONFORMAÇÃO SOCIAL DA LIBERDADE.....	18
2.3 DEMOCRACIA COMO CONCEITO: A IDEIA DE COEXISTÊNCIA.....	21
2.4 DEMOCRACIA COMO FORMA: A CONSTITUIÇÃO COMO GARANTE DA ORDEM DEMOCRÁTICA.....	28
2.5 DEMOCRACIA E LEGITIMIDADE DAS LEIS.....	34
2.6 DEMOCRACIA COMO EXPERIÊNCIA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA IDEIA DE DEMOCRACIA.....	40
<b>3 CIDADANIA: SIGNIFICADO E LIMITES</b> .....	<b>48</b>
3.1 CONCEITO.....	48
<b>3.1.1 O povo enquanto protagonista da democracia.....</b>	<b>54</b>
3.2 CIDADANIA ATIVA.....	58
3.3 CIDADANIA PASSIVA.....	65
<b>3.3.1 As condições de elegibilidade.....</b>	<b>67</b>
<b>3.3.2 As causas de inelegibilidade.....</b>	<b>75</b>
<b>4 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ELEITORAIS E SUA IMPORTÂNCIA NA INTERPRETAÇÃO DAS REGRAS INELEGIBILIDADES.....</b>	<b>83</b>
4.1 PRINCÍPIO DA LIBERDADE PARA EXERCÍCIO DO MANDATO.....	86
4.2 PRINCÍPIO DAS MINORIAS.....	92
4.3 PRINCÍPIO DA PARIDADE DE ARMAS NA DISPUTA ELEITORAL.....	96
4.4 PRINCÍPIO DA LEGITIMIDADE DAS ELEIÇÕES.....	101
4.5 PRINCÍPIO DA ESTRITA LEGALIDADE EM MATÉRIA ELEITORAL.....	107
<b>5 INTERPRETAÇÃO DAS REGRAS DE INELEGIBILIDADES INFRACONSTITUCIONAIS MAIS CONTROVERSAS.....</b>	<b>112</b>
5.1 INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA CONDENAÇÃO POR ABUSO DE PODER POLÍTICO OU ECONÔMICO.....	115
5.2 INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA CONDENAÇÃO CRIMINAL.....	124
5.3 INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA DESAPROVAÇÃO DE CONTAS.....	131
5.4 INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA CONDENAÇÃO POR ILÍCITOS ELEITORAIS.....	138
5.5 INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA CONDENAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	145
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>151</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>156</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito pressupõe o acesso do povo ao poder, acesso esse que, por sua vez, conferirá legitimidade ao Direito. Num Estado Democrático de Direito, o povo participa da formação da vontade política – cidadania –, inclusive, mas não somente, votando e sendo votado,

Ocorre que essa participação, ao tempo em que é garantida pelo Direito, por ele e em razão dele também sofre limitações. Nesse sentido, nem todas as pessoas que se encontram no território do Estado poderão participar das decisões políticas – embora, em diferentes graus e extensões, todas elas sejam de alguma forma por essas decisões atingidas. Às limitações negativas desse direito de participação dá-se o nome de inelegibilidades, que são o foco de estudo do presente trabalho.

As inelegibilidades, ao tempo em que impossibilitam o acesso de alguns do povo ao governo estatal, realizam princípios constitucionais especialmente caros, como a moralidade, o que faz exsurgir um importante desafio hermenêutico, afinal há que se depurar o processo eleitoral sem criar restrições indevidas ao direito fundamental de ser candidato.

É quando se descortina a problemática central do estudo: como compatibilizar o direito fundamental à cidadania passiva com o princípio da legitimidade das eleições e da moralidade para o exercício do mandato, que cobra uma aplicação eficiente das inelegibilidades?

Dentro dessa problemática, o objetivo geral deste trabalho é analisar a realização da democracia sob o ângulo da cidadania passiva e sua conformação constitucional e legal, interpretando as inelegibilidades infraconstitucionais remodeladas pela Lei Complementar nº 135/2010 num cenário de aparente conflito entre o princípio da legitimidade das eleições (moralidade para o exercício de mandato eletivo) e o princípio da estrita legalidade eleitoral.

Trata-se de questão efetivamente relevante no atual cenário político-eleitoral brasileiro, no qual a opinião pública cobra uma aplicação exemplar das inelegibilidades e onde é comum a atuação excessivamente restritiva do Judiciário Eleitoral.

O desafio, então, será encontrar o ponto de equilíbrio para uma aplicação efetiva das inelegibilidades – em realização ao princípio da moralidade - sem que isso implique afrontas indevidas ao direito fundamental de ser votado.

Para responder a problemática proposta, além de desenvolver e cumprir os objetivos do trabalho, lançar-se-á mão do método dedutivo, propondo-se investigar as hipóteses do trabalho dissertativo a partir de ampla análise bibliográfica, o que incluirá estudo da teoria dos direitos fundamentais, da conformação dos direitos políticos na Constituição Federal por meio da doutrina constitucional e das inelegibilidades por intermédio da doutrina eleitoral.

Além disso, em análise realizada pelo método dialético, analisar-se-á julgados do Tribunal Superior Eleitoral, de modo a concluir se a Corte Superior Eleitoral tem conferido adequada interpretação às inelegibilidades em estudo, isto é as inelegibilidades infraconstitucionais reformuladas pela Lei Complementar nº 135/2010.

Tudo isso implicará a necessidade de revelar o sentido da democracia, que decerto vai além da apreensão usual de que democracia é o governo de todos. Somente assim será possível apreender até que ponto não malferem o Estado Democrático de Direito essas limitações impostas à participação do povo no governo.

O segundo capítulo do trabalho analisará o significado contemporâneo da democracia. Esse significado, entende-se, só pode ser desvelado num contexto mais amplo, a envolver o conceito de liberdade, porque a democracia só é possível em um ambiente no qual assegurada a liberdade de atuação humana.

Assim é que, visando compreender a democracia contemporânea, propor-se-á o estudo inicial da liberdade – o que protagonizará o segundo capítulo deste trabalho -, mormente em sua conformação jurídica, identificando-a como pressuposto da ideia de democracia, o que realiza o primeiro objetivo específico deste trabalho.

Mas à democracia não importa a simples ideia individual de liberdade. Seu sentido, isto sim, decorre da forma como as liberdades individuais são exercidas num contexto por natureza coletivo. Vale dizer, o cerne da questão está na forma como as pessoas livres se inter-relacionam e, mais do que isso, na maneira como essas liberdades são recebidas (e respeitadas ou não) no meio social.

Com efeito, ainda no segundo capítulo deste trabalho, conformar-se-á socialmente a liberdade, de modo a encontrar um equilíbrio entre o direito individual e o interesse coletivo, o que é ínsito à democracia.

A partir daí, procurar-se-á desenvolver a democracia como conceito, além da sua relação com a Constituição e de uma breve evolução histórica de sua experiência.

Nesse cenário, estudar-se-á, já no terceiro capítulo, a conformação do direito de participação do povo na formação das decisões políticas e sociais, a chamada cidadania, em suas duas aferições, a ativa e a passiva.

E isso procurando posicionar a cidadania na teoria dos direitos fundamentais, como forma de investigar a sua relevância para o Estado Democrático de Direito, no que se apresenta como segundo objetivo específico deste estudo.

Desenvolver-se-á, então, a ideia de cidadania como conceito chave da democracia e do Estado Democrático do Direito, em discussão que tem como apogeu a conformação da chamada cidadania passiva, o direito de ser votado.

Dentro do estudo da cidadania passiva, centrar-se-á esforços na revelação das inelegibilidades, sendo que é especificamente de inelegibilidades infraconstitucionais absolutas que se tratará, em um cenário pintado com vivas cores pela Lei Complementar nº 135/2010, a Lei da Ficha Limpa, fruto de uma iniciativa popular de lei, que reformulou as inelegibilidades em questão, tornando-as mais rigorosas em tentativa de pôr em destaque, na cena política brasileira, o princípio da moralidade.

Ocorre que o intento de depurar o processo eleitoral a todo custo, a partir de uma aplicação rigorosa das inelegibilidades conformadas pela Lei Complementar nº 135/2010 – a qual é cobrada pela opinião pública -, traz consigo alguns riscos, pois a afirmação de uma inelegibilidade equivale à retirada do processo eleitoral de possível candidato, que, a princípio, estaria investido de um direito fundamental, o direito de ser votado, que enuncia a cidadania passiva.

Para resolvê-la, propor-se-á uma interpretação das inelegibilidades baseada nos princípios constitucionais eleitorais, que não de ser não gratuitamente pinçados para conduzir a uma conclusão que é aprioristicamente desejada pelo julgador, mas sim inseridos num trabalho de interpretação que busca o princípio que efetivamente entrega sentido à regra posta de inelegibilidade.

Com isso, o capítulo quarto apresentará os princípios constitucionais eleitorais, a saber: o princípio da liberdade para exercício da liberdade para o exercício dos mandatos; o princípio das minorias; o princípio da paridade de armas na disputa eleitoral; o princípio da legitimidade das eleições; e o princípio da estrita legalidade eleitoral, também conhecido como “in dubio pro candidato”.

Nesse quarto capítulo, procurar-se-á desenvolver o terceiro objetivo específico do presente estudo, que consiste não só em apresentar os princípios constitucionais eleitorais, mas também em posicioná-los como norte interpretativo das

inelegibilidades. E isso passa ainda por debater a cidadania passiva como direito a ser exercido em observância ao princípio da moralidade para exercício de mandato eletivo sem que isso implique, entretanto, restrições indevidas ao direito fundamental de ser candidato, harmonizando-se a moralidade ao princípio da estrita legalidade eleitoral.

É nessa linha que o presente estudo se propõe a resolver, em seu capítulo quinto, os mais atuais problemas interpretativos das inelegibilidades infraconstitucionais absolutas, notadamente aqueles mais controversas, decorrentes da aplicação das alíneas “d”, “e”, “g”, “h”, “j” e “l” do art. 1º, I, da Lei Complementar nº 64/90 (alterada pela Lei Complementar nº 135/2010).

Com isso, o quarto e último objetivo específico insere-se na necessidade construir o sentido das inelegibilidades infraconstitucionais absolutas mais controversas, no particular aquelas decorrentes de condenações por abuso de poder político ou econômico (art. 1º, I, “d” e “h”, LC 64/90), crime (art. 1º, I, “e”, LC 64/90), corrupção eleitoral, captação ilícita de sufrágio, captação ou gastos ilícitos de campanha e conduta vedada aos agentes públicos (art. 1º, I, “j”, LC 64/90) e improbidade administrativa (art. 1º, I, “l”, LC 64/90), além daquela originada da desaprovação de contas de gestor público (art. 1º, I, “g”, LC 64/90).

Ao final, intentar-se-á apresentar caminhos para a interpretação segura das inelegibilidades, fugindo do furor da opinião pública, mas, de outro lado, viabilizando a máxima efetividade dessas limitações negativas do direito fundamental de ser candidato, porque somente assim se caminha para a implementação da democracia.

## 2 DA LIBERDADE À DEMOCRACIA

Impossível estudar a ideia e a prática da democracia sem antes deslindar o próprio conceito de liberdade, mormente em sua conformação jurídica. De fato, em democracia somente se pode falar num contexto jurídico no qual assegurada a liberdade de atuação humana, o que desaguará no direito de participação livre no governo estatal, tanto votando como sendo votado. E tudo, como se verá, num ambiente constitucional, que assegurará a liberdade e exurgirá como garante da ordem democrática.

### 2.1 DIREITO E LIBERDADE

As ideias de democracia e cidadania estão umbilicalmente ligadas à liberdade de atuação humana, afinal uma esfera de liberdade é essencial para o exercício do direito de cidadania<sup>1</sup>. Desenvolver o conceito de democracia e cidadania é, pois, antes deslindar a própria ideia de liberdade.

De fato, a liberdade é conceito essencial para participação na vida política do Estado, de modo que restrições à liberdade restringirão a vida social e política dos indivíduos<sup>2</sup>.

Conforme destaca Habermas<sup>3</sup>, o desafio de toda comunidade humana, das mais simples às mais complexas, porém, está em integrar socialmente modos de vida em si mesmo pluralizados, marcados por um crescente risco de dissenso entre as posições individuais. E na realidade concreta dos fatos, esse conflito é verificado particularmente no exercício das faculdades humanas, afinal nem sempre haverá uma uniformidade de propósitos e desígnios entre os indivíduos, cujos interesses não raramente se contraporão entre si.

---

<sup>1</sup> Oscar Vilhena Vieira. **Direitos fundamentais**: uma leitura da jurisprudência do STF. p. 610

<sup>2</sup> Explica Amartya Sen (**Desenvolvimento como liberdade**. p. 31): "(...) a liberdade política e as liberdades civis são importantes por si mesmas, de um modo direto; não é necessário justificá-las indiretamente com base em seus efeitos sobre a economia. Mesmo quando não falta segurança econômica adequada a pessoas sem liberdades políticas ou direitos civis, elas são privadas de liberdades importantes para conduzir suas vidas, sendo-lhes negada a oportunidade de participar de decisões cruciais concernentes a assuntos públicos. Essas privações restringem a vida social e a vida política, e devem ser consideradas repressivas mesmo sem acarretar outros males (como desastres econômicos). Como as liberdades políticas e civis são elementos constitutivos da liberdade humana, sua negação é, em si, uma deficiência".

<sup>3</sup> Jurgen Habermas. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. p. 46.

O exercício livre das faculdades humanas define classicamente a ideia de liberdade, que, por seu turno, exsurge como fundamento do direito natural. É o que emana da teoria de Fichte, explicitada por Óscar Cubo Ugarte, que permite assentir a existência de uma relação indissociável entre os direitos naturais ou direitos originários e a plena realização da liberdade individual. Daí se dizer que os direitos originários são os direitos absolutos da pessoa a ser unicamente causa, isto é ser agente, não paciente inerte dos acontecimentos. É por isso que os direitos originários permitem a realização livre da pessoa humana, isto é o exercício de suas faculdades. E o inverso também é verdade: ao homem enquanto ser livre e racional correspondem direitos originários<sup>4</sup>.

Em sentido harmônico ao de Fichte, Kant também enxerga a liberdade como realizada e tutelada pelos direitos naturais subjetivos, que, a mais, concedem a cada pessoa o direito de usar a força quando suas respectivas liberdades subjetivas de ação são feridas<sup>5</sup>. O detalhe, a par disso, no entanto, é que nem toda liberdade autoriza o uso da força, mas apenas aquelas juridicamente asseguradas. E essa percepção marca a gênese da ideia de direito subjetivo.

A partir do momento, por seu turno, em que o uso da força passa a ser monopólio do Estado, o direito subjetivo deixa de autorizar o uso pessoal da força para assegurar a liberdade acautelada no direito natural, ou originário, como preferia Fichte. É quando o direito de usar a força transforma-se em autorização para iniciar uma ação judicial<sup>6</sup>.

Tal ordem de ideias autoriza a definição de direito subjetivo exarada por Goffredo Telles Junior, segundo o qual direito subjetivo relaciona-se a uma permissão dada por meio de uma norma jurídica. Ou seja, a possibilidade de uma pessoa fazer ou não fazer alguma coisa, ter ou não ter algo, encontra-se consubstanciada numa permissão fundada numa norma jurídica, tratando-se, desde modo, de um direito subjetivo. Nesse sentido, somente são direitos subjetivos as permissões conferidas por normas jurídicas válidas, ou seja, através de normas verdadeiramente autorizantes, que conferem a alguém a liberdade para fazer ou deixar de fazer uma coisa<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Oscar Cubo Ugarte. **Direito natural e direito positivo em Kant e Fichte**. p. 288 e 289.

<sup>5</sup> Jurgen Habermas. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. p. 48.

<sup>6</sup> Ibidem. P. 49.

<sup>7</sup> Goffredo Telles Junior. **Direito quântico: ensaio sobre o fundamento da ordem jurídica**. p. 35.



Disso decorre ainda a compreensão que o direito subjetivo, na lição goffrediana, compreende uma norma jurídica que lhe empreste fundamento<sup>8</sup>, norma essa que não se resume à lei em sentido estrito, abarcando também a Constituição, que fará exsurgir daquela liberdade verdadeiro direito fundamental.

Essa noção não discrepa de Habermas, para quem os direitos subjetivos estabelecem os limites a partir dos quais um sujeito está justificado a empregar livremente a sua vontade, prestando-se, então, a definir liberdades de ação iguais para todos os indivíduos<sup>9</sup>, o que tem pontos de contato, ainda, na teoria kelseniana<sup>10</sup>.

O desafio primário do Direito é, pois, assegurar o exercício das liberdades, inclusive quando a pessoa humana, intentando realizar-se como tal, vale-se de pretensão dirigida ao Estado-Juiz para tornar efetivas essas liberdades. Em Kant, aliás, a liberdade aparece não só como objetivo do Direito, mas também como o seu fundamento<sup>11</sup>.

Quer dizer, o Direito se identificará com a liberdade, a ponto de dar a si mesmo como fundamento e objetivo a liberdade. Por isso, o Estado de Direito não é outra coisa, na lição kantiana destrinchada por Joaquim Carlos Salgado, senão o Estado justo, fundado e voltado na medida da liberdade de todos segundo uma legislação universal, que a todos, sem exceção, se imponha, legislação essa que há de se tornar expressão da racionalidade. E, afinal, a racionalidade originará a lei, que há de nascer da liberdade dos que devem obedecer<sup>12</sup>.

Enxerga-se aqui, pois, uma relação simbiótica, no qual a liberdade conforma o Direito e, ao mesmo, serve-lhe de objetivo, encontrando no Direito (e no Estado de Direito) porto seguro<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Goffredo Telles Junior. **Direito quântico**: ensaio sobre o fundamento da ordem jurídica. p. 36

<sup>9</sup> Jurgen Habermas. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade; p. 113

<sup>10</sup> Ensina Kelsen (**Teoria geral das normas**. p. 174): “Direito no sentido subjetivo, pode, por sua vez, – no âmbito de uma ordem jurídica – ter uma significação especificamente técnica. O “Direito” de um não é, pois, mero reflexo do dever de um outro. Este Direito subjetivo só existe, pois, se a sanção que deve ser aplicada pelo órgão aplicador do Direito, especialmente pelo tribunal, no caso de não-cumprimento de dever, tiver de se realizar apenas a requerimento do sujeito lesado em seu interesse pelo não cumprimento do deve (...)”

<sup>11</sup> Joaquim Carlos Salgado. **Kant**: revolução e reforma no caminho da constituição republicana. p. 66.

<sup>12</sup> Joaquim Carlos Salgado. **A ideia de justiça em Kant**: seu fundamento na igualdade e na liberdade. p. 339.

<sup>13</sup> Em Kant, por sinal, a ideia de liberdade figura no centro, conforme resume Joaquim Carlos Salgado (Ibidem. p. 339-341): “A idéia de justiça em Kant (...) desdobra-se em três momentos: 1- Justo é, em primeiro lugar o que reconhece o único direito natural (inato), a liberdade, como igual para todos os seres racionais (...); 2- Justo é, de outro lado, o que realiza as liberdades externas de todos os indivíduos, limitadas por um princípio de igualdade, isto é, segundo uma lei universal, no sentido de compatibilizá-las e tornar possível a sociedade organizada (...); 3- Justa é, finalmente a lei que realiza a liberdade no sentido de autonomia.

O Direito, então, não simplesmente limita a liberdade individual – em sua acepção liberal, como é aqui desenvolvida -, mas a conforma ao interesse social. Na lição de Ihering<sup>14</sup>, a lei não estava ligada à restrição da liberdade individual, mas antes ao estabelecimento de um equilíbrio entre o princípio individualista e o social.

Realmente, a lei exsurge como primeiro e último limite dos direitos, das liberdades humanas.

É, aliás, dessa ideia que Kant, citado por Habermas, formula o seu princípio geral do direito, pelo qual a equidade está na permissibilidade de uma convivência entre a liberdade individual e a liberdade de todos, o que deve ser garantido pela lei<sup>15</sup>. Vale dizer, o direito é o conjunto das ações sob as quais o arbítrio de um pode conciliar-se com o arbítrio de outro segundo uma lei universal da liberdade<sup>16</sup>. E essa lei obtém a sua legitimidade a partir de um processo legislativo apoiado no princípio da soberania do povo – como, aliás, ocorre com a Lei Complementar nº 135/2010, que inclusive surgiu de um processo de iniciativa popular.

Não se trata, contudo, de compreender que as liberdades do homem somente são conformadas pela lei, como construção do Direito, até porque aquelas são limitadas por normas doutras naturezas, como as provenientes da Moral. O ângulo aqui é diverso: a lei, enquanto instrumento da democracia, deve trabalhar a harmonização da liberdade individual à liberdade de todos. Esse é, aliás, um dos objetivos da lei.

O papel da Moral, outrossim, não pode ser ignorado, inclusive porque colima o mesmo objetivo do Direito. Tanto é assim que, ao definir a Ética, Ângelo Cenci evidencia que “nasce amparada no ideal grego da justa medida, do equilíbrio das ações”, sendo que “a justa medida é a busca do agenciamento do agir humano de tal forma que o mesmo seja bom para todos”<sup>17</sup>.

A compreensão do papel da lei e da Moral será essencial para entender o significado das inelegibilidades – e da Lei Complementar nº 135/2010 -, que, como se verá depois, exsurgem como conformações da liberdade de participar do governo estatal ao interesse social.

---

<sup>14</sup> Rudolf Von Ihering Apud Vicente de Paula Maciel Junior. **Teoria do direito coletivo**: direito ou interesse (difuso, coletivo e individual homogêneo).

<sup>15</sup> Jurgen Habermas. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. p. 114.

<sup>16</sup> Immanuel Kant. **Metafísica dos costumes**. p. 77.

<sup>17</sup> Angelo Vicente Cenci. **O que é ética?** Elementos em torno de uma ética geral. p. 90.

O desafio hermenêutico que se impõe, então, reside na necessidade de promover a harmonização da liberdade individual ao princípio social, sem que este anule ou restrinja demasiadamente aquela; e ainda sem que aquela seja exercida de forma extrema, a ponto de negligenciar os interesses coletivos. É desse desafio, como se verá, que exsurdirá a democracia.

## 2.2 DA CONFORMAÇÃO SOCIAL DA LIBERDADE

A liberdade individual, interna de cada indivíduo, sofre limitações externas, de gênese social.

Tal não significa, todavia, rejeitar a compreensão liberal de indivíduo livre via adoção de um positivismo sociológico, que apregoa a hegemonia da sociedade sobre o indivíduo diante da concepção de que a sobrevivência do todo deve prevalecer sobre a parte (organicionismo), a ponto de, ao fim, o indivíduo ser despido de suas características liberais básicas: razão e liberdade<sup>18</sup>.

Igualmente, conformar o direito de liberdade ao princípio social não significa ceder à cláusula da comunidade formulada na Alemanha pelo Tribunal Federal Administrativo (Bundesverwaltungsgericht) na década de 1950, para a qual a proteção dos direitos fundamentais sofreria reservas quando esses ameaçassem bens jurídicos da comunidade<sup>19</sup>.

A impossibilidade de aplicação da cláusula da comunidade decorre do fato de que determinados interesses da coletividade não possuem estatua constitucional, desaconselhando-se, nessas situações, o sacrifício do direito individual. Necessário é, nesse patamar, conciliar interesses, de modo que a liberdade não seja sacrificada por interesses vãos, ainda que invocados por uma coletividade, mas também que a liberdade não seja entronizada à revelia dos valores e limites sociais. Trata-se, uma vez mais, pois, de conformação, isto é harmonização.

Essa discussão, por sinal, abraça o próprio objeto do corrente estudo, na medida em que o aparente conflito que exsurge é justamente entre uma liberdade

---

<sup>18</sup>Barbara Freitag. **A questão da moralidade**: da razão prática de Kant à ética discursiva de Habermas. p. 17.

<sup>19</sup> Daniel Sarmiento. **Interesses públicos vs. Interesses privados na perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional**. p. 87-88

individual – de participar do governo estatal, candidatando-se a cargos político-eletivos – e um suposto interesse coletivo de depuração do processo eleitoral.

Conceitualmente, interessa a compreensão de Kant, segundo a qual a liberdade se expressa de duas diferentes maneiras: como autonomia e como coexistência, isto é limitação recíproca da liberdade em seu uso externo<sup>20</sup>. Quer dizer, haveria uma acepção individual de liberdade, baseada na autodeterminação da pessoa, e outra de alcance coletivo, baseada na ideia de coexistência de liberdades, que é, como se viu, o desafio essencial do próprio Direito. É nesse ponto, como visto, que Kant enunciou a já proclamada lei universal do Direito: “age externamente de modo que o livre uso de teu arbítrio possa coexistir com a liberdade de todos de acordo com uma lei universal”<sup>21</sup>.

Nesse caminho, liberdade geral de ação é uma liberdade de se fazer ou deixar de fazer o que se quer. É, pois, quando o “quero”, o “posso” e o “devo” – trazendo à tona a filosofia pragmática de Mário Sérgio Cortella<sup>22</sup> - se encontram num todo unitário, afinal nem sempre as faculdades humanas acharão guarida em um fundamento jurídico ou moral de validade. Proposicionalmente, tal ordem de ideias é representada justamente pelo “devo”, que aduz precisamente às limitações que poderão se estabelecer à liberdade.

Noutras palavras, a liberdade assegurada a cada um a permissão é *prima facie* – ou seja, caso nenhuma restrição ocorra – para fazer ou deixar de fazer o que quiser, confundindo-se, então, com o direito, em face do Estado de dos demais indivíduos, a que esses não embarquem sua ação ou abstenção, ou seja que terceiros não a embarquem<sup>23</sup>.

Continua Alexy<sup>24</sup> asseverando a restrição ou limitação à liberdade, para ser admissível, haveria que ser compatível com a máxima da proporcionalidade, que remete à necessidade de sopesamentos, isto é a proporcionalidade em sentido estrito. Nesse patamar, a lei do sopesamento exige, no caso de um aumento na intensidade da afetação da liberdade, que o peso das razões que fundamentem essa afetação também aumente. O desafio é balizar o grau de intensidade dessa afetação. Ou seja,

---

<sup>20</sup> Ricardo R. Terra. **Kant & o direito**. p. 17 e 18.

<sup>21</sup> Immanuel Kant. **A metafísica dos costumes**. p. 77.

<sup>22</sup> Mario Sérgio Cortella. **Qual é a tua obra?**

<sup>23</sup> Robert Alexy. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. p. 343.

<sup>24</sup> Ibidem. p. 349 a 351

admitir-se-ão restrições mais intensas às liberdades individuais quanto mais relevantes forem as razões que as motivarem.

Essa é o prelúdio da discussão central do presente estudo, isto é até que ponto se autorizarão restrições à liberdade individual de participação no governo estatal via candidatura a cargos eletivos.

Antes, contudo, perceba-se que, em suas gêneses, as liberdades públicas não discrepam das privadas. Isso porque, com a prefalada monopolização do uso da força pelo Estado, as liberdades privadas deixaram de significar o uso pessoal da força, passando a representar autorizações para fazê-la valer judicialmente contra terceiros e contra o próprio Estado. Revelam-se, pois, como verdadeiros direitos de defesa a proteger as pessoas privadas contra interferências ilegais do aparelho estatal<sup>25</sup>. As liberdades públicas, igualmente, não podem ser impostas pela força, facultando a ação, como também ocorre com as liberdades privadas. O campo de incidência, entretanto, é diverso.

As liberdades públicas têm por palco o domínio público, sendo identificadas, para além da aproximação conceitual – quase equiparação – com os direitos fundamentais e/ou direitos humanos, como autorização para agir no mundo público, o que desaguará no exercício político da *polis*. Envolvem, nesse pórtico, o direito de fala e expressão e, mais, o próprio direito de participação no governo estatal, votando e sendo votado. Conforme explicita Celso Lafer a partir da leitura de Hannah Arendt, está-se, pois, a falar não da liberdade moderna e privada da não-interferência, mas sim da liberdade pública de participação democrática<sup>26</sup>. Essa é, afinal, a liberdade que jaz subjacente ao contexto democrático.

Nesse contexto, as liberdades privadas estão intimamente ligadas a necessidades apresentadas pela pessoa humana. Na lição de Hannah Arendt, porém, a liberdade da necessidade não se confunde com a liberdade, que exige espaço próprio, o espaço público da palavra e da ação. Daí porque o debate público existe para resolver as diversas e fundamentais coisas de interesse coletivo que não são suscetíveis de serem regidas pelos rigores da cognição, isto é que “não se

---

<sup>25</sup> Jurgen Habermas. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. p. 48.

<sup>26</sup> Hannah Arendt apud Celso Lafer. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. p. 351.

subordinam, por isso mesmo, ao despotismo do caminho de mão única de uma só verdade”<sup>27</sup>.

As liberdades públicas, nesse caminho, viabilizam o exercício do poder ao autorizar, em uma de duas dimensões – os direitos políticos - a participação do povo no governo<sup>28</sup>.

Com efeito, o poder é exercido segundo as liberdades públicas conferidas aos cidadãos e, mais do que isso, conforme a existência de outras pessoas igualmente livres e aptas a exercê-lo, encontra a sua única limitação.

Disso se pode concluir que as liberdades públicas conformam o poder: a uma, autorizando o seu exercício; a duas, estabelecendo o seu alcance e limites. E como destaca Arendt, aqui exsurge a relevância do potencial de poder da maioria.

Apresentado o sentido e o alcance de liberdade, autoriza-se iniciar a falar de democracia, que, consoante se apresenta, é fruto da conformação das liberdades humanas.

### 2.3 DEMOCRACIA COMO CONCEITO: A IDEIA DE COEXISTÊNCIA

Aqui, então, é enunciada a concepção de democracia. Não simplesmente como poder ou governo da maioria -, mas como coexistência.

---

<sup>27</sup> Celso Lafer. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. p. 351.

<sup>28</sup> Eis a lição de Hannah Arendt (**A condição humana**. 2010, p. 251), que aproxima as ideias de liberdade e poder: “O único fator material indispensável para a geração do poder é a convivência entre os homens. Estes só retêm poder quando vivem tão próximos uns dos outros que as potencialidades da ação estão sempre presentes; e, portanto, a fundação de cidades que, como as cidades-estado, se converteram em paradigmas para toda a organização política ocidental, foi na verdade a condição prévia material mais importante do poder. O que mantém unidas as pessoas depois de ter passado o momento fugaz da ação (aquilo que hoje chamamos ‘organização’) e o que elas, por sua vez, mantêm vivo ao permanecerem unidas é o poder. “Todo aquele que, por algum motivo, se isola e não participa dessa convivência renuncia ao poder e torna-se impotente, por maior que seja a sua força e por mais válidas que sejam as suas razões. Se o poder fosse algo mais que essa potencialidade da convivência, se pudesse ser possuído como a força ou exercido como a coação, ao invés de depender do acordo frágil e temporário de muitas vontades e intenções, a onipotência seria uma possibilidade humana concreta. Porque o poder, como a ação, é ilimitado; ao contrário da força, não encontra limitação física na natureza humana, na existência corpórea do homem. Sua única limitação é a existência de outras pessoas, limitação que não é acidental, pois o poder humano corresponde, antes de mais nada, à condição humana da pluralidade. Pelo mesmo motivo, é possível dividir o poder sem reduzi-lo; e a interação de poderes, com seus controles e equilíbrios, pode, inclusive, gerar mais poder, pelo menos enquanto a interação seja dinâmica e não resultado de um impasse. A força, ao contrário, é indivisível: e, embora também seja controlada e equilibrada pela presença dos outros, a interação da pluralidade significa, neste caso, uma definida limitação à força do indivíduo, que é mantida dentro de limites e pode vir a ser superada pelo potencial de poder da maioria”.

Primeiro, como coexistência de forças de ação e reação, aquela na medida em que a democracia autoriza a participação do povo no governo, esta enquanto limitação do exercício do poder.

Sim, por intermédio da democracia, as pessoas do povo ou exercerão pessoalmente as faculdades do governo, definindo as políticas públicas, criando as leis e gerindo o Estado, ou autorizarão a terceiros - a quem outorgarão, pelo voto, um mandato - o exercício dessas competências governamentais. Trata-se, enfim, de propiciar ao povo a condição de fazer o governo, agindo positivamente, daí a ideia de ação.

Como reação, outrossim, a democracia exsurge como limitação do exercício do poder, na medida em que, num ambiente democrático, não há poder absoluto, ilimitado ou inesgotável. E avulta aqui, nesse processo de limitação do poder, o papel do Estado de Direito e da Constituição, que, mais do que promover o controle e instrumentalização do exercício de Governo, implementa direitos mínimos a serem garantidos por parte dos Estados direitos esses que serão um obstáculo ao voluntarismo dos governantes, funcionando como limites e proteção contra a arbitrariedade do governo<sup>29</sup>.

Segundo, aparece a democracia como coexistência de ideias, o que, para além do que sugeriria a construção etimológica, significa reconhecer como legítimos os diversos modos de compreensão da realidade, inclusive com potencial de assumirem a direção política do processo nacional. Quer dizer, não é satisfatório que as ideias diversas e, por vezes, antagônicas, existam no mesmo plano; mais do que isso, há de se assegurar que cada modo de compreender a realidade se faça eventualmente majoritário, sem prévia exclusão de nenhum.

Trata-se, por assim dizer, de tolerância com o diferente, a enunciar a ideia substancial de democracia. Aqui, a democracia se expressa, politicamente, através da tolerância das diferenças e das divergências exprimidas pelo outro, o que acarreta a abstenção de hostilidades com relação a quem professa crenças, ideias e opiniões que outro ator do palco democrático censura<sup>30</sup>. A tolerância é elemento inerente à liberdade, é a virtude moderna da democracia pluralista<sup>31</sup>. Quer-se afastar, pois, do discurso de ódio, que apregoa a eliminação doutras formas de pensar a realidade.

---

<sup>29</sup> Juan Fernando Sergovia. **Derechos humanos y constitucionalismo**. p. 15.

<sup>30</sup> Norberto Bobbio, et al. **Dicionário de política**. pp. 1245-1247.

<sup>31</sup> Ibidem. p. 1247.

Isso não implica concluir, entretanto, que a simples abstenção diante da divergência seria suficiente para contribuir com a formação de uma democracia plena. A abstenção fecha o diálogo e, em último caso, fortalece as divergências<sup>32</sup>.

Num ambiente democrático, enfim, seus atores são capazes de pensar no todo, enquanto dimensão que contempla tanto as ideias e pensamentos harmônicos quanto os divergentes. E pensar no todo é diferente ainda de pensar por generalidade, que implicaria uma abstenção – voluntária ou não - em relação ao diferente, o que não se quer numa democracia.

Observe-se, nesse conduto, por mais incrível que possa parecer, que um dos pilares da democracia – a liberdade – poderá dificultar a coexistência de ideias se exercida de forma absoluta. É que, senhor de sua liberdade, o indivíduo muitas vezes vê-se autorizado a defender as suas posições de forma a eliminar as alheias, o que, no final das contas, desvirtuará a democracia. Trata-se, por assim dizer, de um paradoxo, porquanto ao passo que protege as liberdades, a democracia muitas vezes vê-se fragilizada pelo exercício desmedido das liberdades que assegura.

Exemplo disso pode ser retirado da República de Platão. Quando cada componente de uma sociedade tem uma função determinada para que tudo funcione idealmente, a liberdade é praticamente eliminada. E tudo em nome de uma interação perfeita entre os indivíduos que compõem aquela sociedade. Se, diferentemente, a liberdade é preservada e incentivada, ergue-se um contexto de ausência de tipo social, de regras, o que implicaria aproximar a democracia a verdadeira anarquia<sup>33</sup>.

A solução, acredita-se, já foi antes apresentada e diz respeito à necessidade de conformação da liberdade individual aos interesses sociais, não de modo a estes anularem aquela, mas sim de forma que ambos possam emergir como um todo harmônico. Isso passa pela enunciação de liberdades constitucionais cujos âmbitos de proteção, no entanto, sejam limitados proporcional e razoavelmente pelo interesse

---

<sup>32</sup> Explica Antonio Oneildo Ferreira (**É preciso que a democracia no Brasil saiba proteger a discordância**): “Diferença pressupõe alteridade, uma atitude de pelo menos esforçar-se, munido de boa-fé, para se colocar no lugar do outro. Essa ideia não é nova em nossa cultura; o princípio kantiano do imperativo categórico, fundante da moral liberal, já apregoava o exercício de empatia mútua. O que define o homem imerso no mundo da cultura, do homem que supera os instintos da natureza, é nossa capacidade de moralidade, de aprender com o outro e de agir para além da orientação autossuficiente, egoística, de superar uma razão meramente calculadora”.

<sup>33</sup> Resume Sir Ernest Barker (**Teoria política grega**, p. 309): “A confusão dos conceitos de democracia e anarquia: o que se entende por democracia é: o governo da comunidade pela vontade da própria comunidade, manifestada sob a forma de governo que se pode aproximar da anarquia, em certas circunstâncias. Assim, ela poderá ordenar a vida do indivíduo, sob muitos aspectos, em favor de um ideal, se a vontade comum se estabelecer firmemente muitas facetas da atividade social”.



social. É assim, por exemplo, que há liberdade para o exercício de profissões e ofícios, respeitados os requisitos legais; ou ainda que se permite, amplamente, a candidatura a cargos eletivos, observadas as condições de interesse social normativamente previstas.

Terceiro, aparece a democracia como coexistência de maioria e minorias<sup>34</sup>. De fato, numa democracia, as minorias não podem ser caladas pela maioria, nem muito menos impedidas de, um dia, se tornarem maioria. Parte-se, pois, da própria coexistência de ideias, que significa admitir a legitimidade de mais de uma forma de compreender a realidade, porque, do contrário, caminha-se para um regime totalitarista.

Trata-se, nesse sentido, de ir além da noção de que democracia é tomar decisões que favoreça à maioria das pessoas, embora se saiba que os procedimentos democráticos para decisões sejam finalizados por maioria de votos. Não basta, noutras palavras, que as leis sejam tais que a maioria dos cidadãos aprove<sup>35</sup>. É preciso “proteger valores e direitos fundamentais, mesmo que contra a vontade circunstancial de quem tem mais votos”<sup>36</sup>.

E isso pode significar a prolação de decisões judiciais contramajoritárias, especialmente quando se estiver a tratar de direitos fundamentais, tudo diante da compreensão de que a área de proteção dos direitos fundamentais extrapola a questão numérica, fundada no cálculo utilitarista de que quanto mais pessoas satisfeitas, mais legítima seria a norma produzida pelo Judiciário.

Essa compreensão, por sinal, será especialmente relevante no deslinde da problemática do presente estudo, afinal a Lei Complementar n<sup>o</sup> 135/2010, que conformou as inelegibilidades da Lei Complementar n<sup>o</sup> 64/90, não poderá promover restrições exacerbadas à liberdade pública de participar do governo sendo candidato, muito embora referida lei, desde o seu nascedouro, nasça com especial legitimidade em razão de ter sido fruto de iniciativa popular.

Por falar em decisões contramajoritárias, necessário é, para construção de uma ideia contemporânea de democracia, deslindar o problema do princípio majoritário, que reside na necessidade de assegurar o direito fundamental de todos, inclusive o

---

<sup>34</sup> Diz-se por minorias não as quantitativas, mas sim as qualitativas, isto é, aqueles grupos que, embora quantitativamente possam até significar a maioria da população, são historicamente excluídos das esferas de decisão, ou têm mais dificuldades para acessar direitos fundamentais.

<sup>35</sup> Ronald Dworkin. **Democracia deliberativa e derechos humanos**. p. 116.

<sup>36</sup> Luís Roberto Barroso. **Judicialização, ativismo e legitimidade democrática**. p. 11 e 12.

das minorias, mesmo em um contexto no qual as decisões são tomadas pela maioria, através da eleição<sup>37</sup>.

A solução desse problema, segundo aqui se acredita, somente é possível se efetivada a máxima segundo a qual a democracia é coexistência de ideias, consoante se desenvolveu alhures. E, para tanto, ainda mais importante é o procedimento discursivo de construção da norma, seja legal seja objeto do ofício jurisdicional, mais uma vez corroborando a compreensão de que não basta a abstenção da divergência, fazendo-se mister, ao invés, o seu debate, de modo a autorizar que a opinião um dia minoritária se torne majoritária<sup>38</sup>.

A apreensão de democracia como coexistência, enfim, encontra em Rawls um porto seguro. Para ele, a democracia exsurge como respeito mútuo a opiniões, dentro do que se chama de pluralismo razoável<sup>39</sup>.

Esse pluralismo compreende a coexistência de diversas concepções de vida, tudo no âmbito de uma sociedade democrática na qual cada indivíduo que a compõe tem uma compreensão própria das coisas, enxergando o mundo de forma particular, o que inclui valores diferentes em três esferas fundamentais, a filosófica, a moral e a religiosa, cujas doutrinas são passíveis de evolução, mas apresentam certo grau de estabilidade<sup>40</sup>.

O grande desafio para a sociedade, então, é adquirir estabilidade política mesmo diante do fato de que as pessoas que a compõem são detentoras de

---

<sup>37</sup> Ricardo Tinoco de Góes (**Jurisdição democrática**: uma visão procedimentalista para a tutela substancial dos direitos. 2011, p. 298) ensina: “O problema do princípio majoritário para o modelo de democracia participativa pode ser resumido da seguinte maneira: como é possível assegurar todos os direitos fundamentais, inclusive os das minorias, quando a tutela jurídica e a previsibilidade normativa acerca deles estão submetidas à vontade da maioria? E como decorrência lógica dessa primeira indagação, sobrevém a segunda: é legítimo, em nome da vontade da maioria, renunciar ao direito das minorias, mesmo quando a Carta Constitucional igualmente tutela esses interesses minoritários? Tais questões revelam, assim, um claro paradoxo nas sociedades democráticas ditas pós-modernas: se de um lado, as cartas políticas desses Estados contêm uma manifesta declaração de direitos, postos no mais alto nível de proteção, uma vez que são direitos fundamentais, em essência e forma, de outro lado, as democracias que deram suporte à formação da vontade constituinte e que são, pela Constituição, avalizadas, são frutos de uma visão quantitativa do exercício do direito de escolha, mediante a qual vencem as propostas e as ideias que contam com o beneplácito da maioria da população”..

<sup>38</sup> Conclui Ricardo Tinoco de Góes (Ibidem, p. 299): “Ao afirmar-se o direito de participação como um direito fundamental de quarta geração, não se está a referir-se apenas à participação da maioria. Muito ao contrário, está-se a assegurar a participação de todos, indistintamente, nos processos de decisão sobre as questões que se mostrem da mais alta importância para os objetivos colimados numa dada sociedade. É esse o espírito democrático que deve nortear uma visão atual acerca das democracias fundadas no ideário de participação popular”.

<sup>39</sup> Jürgen Habermas. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. p. 281.

<sup>40</sup> Gisele Cittadino. **Pluralismo, direito e justiça distributiva**: elementos da filosofia constitucional contemporânea. p. 80.

convicções próprias, a ponto de possuírem, cada uma, as suas doutrinas morais, filosóficas e religiosas. Ainda Rawls propõe uma solução para esse aparente conflito entre estabilidade política e pluralismo razoável, expondo que os indivíduos são detentores não apenas da capacidade moral de adotar uma concepção de bem (que implica o pluralismo razoável), mas também da capacidade moral de ter um sentido de justiça, idôneo a erigir, no indivíduo, uma concepção pública de justiça. Esse sentido do que é publicamente justo conduz os indivíduos a interagirem uns com os outros dirigidos pela ideia de justiça pública. Assim, no final das contas, em algumas oportunidades existirá compatibilidade entre aquilo que as pessoas consideram bom e o que reputam justo, sendo nesses momentos possível falar em estabilidade política<sup>41</sup>.

O modo de compatibilização das doutrinas razoáveis que marcam o pluralismo razoável idôneo a erigir a estabilidade política em volta de uma concepção política de justiça é o que se chama, em Rawls, de consenso sobreposto. É ele quem permite que a sociedade preserve sua unidade e estabilidade<sup>42</sup>.

Esse consenso democrático deve ser justificado pela razão pública<sup>43</sup> – “public reason” -, exurgindo esta como um limitador da escolha dos princípios constitucionais fundamentais<sup>44</sup>.

Quer dizer, a razão pública exterioriza a concordância dos cidadãos sobre os termos da cooperação social indutora da ideia política de justiça razoável. E tudo isso a despeito das diferenças entre as pessoas, a qual é causa, como visto, de diferentes concepções de vida. A razão pública, portanto, permitirá a reunião de sujeitos diferentes em volta de uma ideia comum do que é bom. Esses indivíduos, cidadãos livres e iguais que são, se relacionarão dentro da estrutura básica da sociedade desde o nascimento até a morte, de modo a exercer o poder político como um corpo coletivo. E complementa Rawls esclarecendo que a razão pública explicita os valores morais e

---

<sup>41</sup> Gisele Cittadino. **Pluralismo, direito e justiça distributiva**: elementos da filosofia constitucional contemporânea. p. 81 e 82.

<sup>42</sup> John Rawls. **Political liberalism**. p. 134.

<sup>43</sup> Rawls assim define a ideia de razão pública (Ibidem, p. 213): “The idea of public reason arises from a conception of democratic citizenship in a constitutional democracy. This fundamental political relation of citizenship has two special features: first, it is a relation of citizens within the basic structure of society, a structure we enter only by birth and exit only by death; and second, it is a relation of free and equal citizens who exercise ultimate political power as a collective body”.

<sup>44</sup> John Rawls. **The Idea of Public Reason Revisited**. p. 765-807.

políticos que devem determinar a relação de um governo democrático constitucional com os cidadãos (plano vertical) e dos cidadãos entre si (plano horizontal)<sup>45</sup>.

A razão pública se projetará como limite para solução dos problemas relevantes da democracia, de modo que apenas valores políticos devem servir de baliza para resolvê-los, o que, acredita Rawls, permitirá que a deliberação das questões políticas se direcione no sentido da justiça<sup>46</sup>. Tal compreensão não poderá ser ignorada quando do enfrentamento do objeto central do presente estudo: interpretar as inelegibilidades, compatibilizando o direito fundamental à candidatura e a moralidade.

A democracia deliberativa de Rawls, como se vê, esforça-se em explicar a construção dos consensos entre os cidadãos de forma substantiva, procurando, outrossim, isolar os valores políticos de doutrinas religiosas, metafísicas e morais.

A concepção do norte-americano, entretanto, não é indene de críticas. Habermas, por exemplo, entende que Rawls não consegue explicar suficientemente a origem da legitimidade democrática, isto é o problema da legitimidade nas sociedades plurais.

Segundo Habermas, em sua teoria de democracia deliberativa procedimental, o consenso democrático constroi-se a partir de sistemas inclusivos de constituição da vontade para o qual pode concorrer toda a sociedade, sendo que nesse palco (discursivo) cada ator será reconhecido como participante da decisão<sup>47</sup>. Desse procedimento discursivo de criação de decisões, revelar-se-á o cerne da legitimidade de um Estado Democrático de Direito, inclusive com possibilidade de superação da tensão entre facticidade e validade através da construção racional do direito, via interação dialógica entre os cidadãos livres e iguais<sup>48</sup>.

Em suma, admitidos como participantes ativos do processo de criação do direito, os cidadãos livres e em posição de igualdade construirão discursivamente a norma, que, a partir daí, tenderá a revelar de forma mais fiel o consenso democrático. E assim a democracia poderá realizar o seu intento de agregação das diferenças<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> John Rawls. **Political Liberalism**. p. 173.

<sup>46</sup> *Ibidem*. p. 226.

<sup>47</sup> Jürgen Habermas. **Inclusão do outro**: estudos de teoria política. 272-273.

<sup>48</sup> *Ibidem*. 277.

<sup>49</sup> Compendia Fábio Wanderley Reis (**Governabilidade, Instituições e Partidos**, p. 123): "(...) a democracia envolve, antes, por definição, a problematização do processo de fixação dos fins da ação do Estado, com o reconhecimento de que há fins diversos e às vezes divergentes ou mesmo conflitantes (em correspondência com a multiplicidade dos interesses de que são portadores os diferentes grupos e categorias da sociedade) e de que é preciso tratar de agregar fins múltiplos, se possível compatibilizá-los por meio de negociações, definir prioridades com recurso a procedimentos que venham a ser percebidos como legítimos etc".

## 2.4 DEMOCRACIA COMO FORMA: A CONSTITUIÇÃO COMO GARANTE DA ORDEM DEMOCRÁTICA

Ensina Bonavides que o direito constitucional assume posição hegemônica em relação aos demais ramos do direito, ao ter por objetivo, em seu conceito clássico, determinar a forma de Estado, de governo e o reconhecimento dos direitos individuais. Daí se dizer que o direito constitucional revela-se mais pelo conteúdo das regras jurídicas, isto é, por seu aspecto material, do que por suas considerações formais<sup>50</sup>.

Isso soente implica a importância de se construir uma teoria da Constituição, sem a qual o fenômeno não pode ser compreendido em sua integralidade, ainda mais quando se observa que a Constituição é “um conjunto de regras mediante as quais se exerce e transmite o poder político”<sup>51</sup>. E, ao regular essa matéria, como se verá noutro momento, a Constituição transmitirá legitimidade a esse poder.

É essencial destacar, então, que a ideia de Constituição tem origem na organização do Estado Moderno, via consagração dos princípios da Revolução Americana de 1776<sup>52</sup> e da Revolução Francesa de 1789, com a limitação da autoridade governativa. Antes disso, porém, é certo que existiam estruturas constitucionais, ainda que mais simples, podendo-se trazer como exemplo o próprio sistema de cortes empregado nos reinos hispânicos a partir do final do século XV para validação e legitimação popular das decisões reais<sup>53</sup>.

A par disso, mais recentemente, o liberalismo promoveu uma generalização do conceito de Constituição, tendo os seus ideais gerado essa definição até a crise do Estado Liberal no século XX. Ficou, porém, a noção de que a Constituição tem o papel essencial de tutelar direitos humanos.

Conforme Bonavides, então, o pensamento liberal burguês expressava duas ideias de Constituição, a jurídica e a sociológica ou fática, sendo que apenas a primeira teria dimensão jurídica<sup>54</sup>.

A ideia que se pretende construir aqui, no entanto, exsurge refratária a uma compreensão apartada do fenômeno constitucional. Entende-se, pois, que o desafio

---

<sup>50</sup> Paulo Bonavides. **Curso de direito constitucional**. 2005. p. 35

<sup>51</sup> Marcel Prelôt. Apud Paulo Bonavides. **Curso de direito constitucional**. p. 81.

<sup>52</sup> A Revolução Americana desagua na Constituição da União de 1787.

<sup>53</sup> Teoria do Estado e da Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 63.

<sup>54</sup> Paulo Bonavides. **Curso de direito constitucional**. 2005. p. 37.

do constitucionalismo é sobretudo unir as “duas constituições”, fazendo-a uma como elemento de defesa dos direitos humanos, não só de organização e poder.

Trata-se, assim, de encontrar o equilíbrio entre os constitucionalismos social e jurídico. Tal preocupação é compartilhada por Canotilho, para quem os novos desenhos das instituições políticas e os “novos constitucionalismos” impõem um repensamento dos problemas de direito constitucional<sup>55</sup>. E tal é assim porque os problemas constitucionais estão no dia-a-dia das pessoas, de modo que os destinatários do direito chegam carregados de “memórias constitucionais”, não só relacionados à forma como se exerce o poder no Estado, mas também quanto a direitos que, no imaginário comum, têm assento constitucional<sup>56</sup>. De fato, com razão Canotilho quando ilustra a ideia de um constitucionalismo vivido no cotidiano das pessoas.

Sobre isso, valiosa ainda é a lição de Konrad Hesse, que, ao criticar a posição de Lassale, nela compreende configurada permanentemente uma situação de conflito: a Constituição jurídica, no que tem de fundamental, isto é, nas disposições não propriamente de índole técnica, sucumbe cotidianamente em face da Constituição real<sup>57</sup>. Como dito, porém, compreende-se aqui, a despeito das ideias de Lassale<sup>58</sup>, que o papel do direito constitucional é justamente aproximar a Constituição jurídica da Constituição real. Do contrário, terá sucumbido o constitucionalismo. Parece de logo, pois, que a razão está com Hesse, quando acentua que se deve admitir que a Constituição tem uma força própria, motivadora e ordenadora da vida do Estado: a força normativa da Constituição.

A construção de uma teoria material da Constituição é ainda enriquecida pelo diálogo de Manuel Atienza e Luigi Ferrajoli.

Com efeito, Ferrajoli dá valiosa lição na compreensão das teorias gerais do constitucionalismo. E o faz separando o atual constitucionalismo em constitucionalismo juspositivista (normativo, garantista) e constitucionalismo antijuspositivista (jusnaturalista, argumentativo ou principialista). Ressalta, contudo, que os adeptos da concepção principialista não se percebem como jusnaturalistas, se declarando, sobretudo, pós-positivistas<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> J J Gomes Canotilho. **Direito constitucional e teoria da constituição**. p. 17

<sup>56</sup> Ibidem. p. 17.

<sup>57</sup> Konrad Hesse. **A força normativa da constituição**.

<sup>58</sup> Leonard Lassale. **O que é uma Constituição?**

<sup>59</sup> Luigi Ferrajoli. **Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista**. p. 13-15.

A visão antijuspositivista, de que é arauto Manuel Atienza, tem confluência na ideia de que grande parte das normas constitucionais, sobretudo os direitos fundamentais, são princípios ético-políticos. A mais, haveria uma distinção forte, qualitativa e estrutural entre princípios e regras, sendo os primeiros, objeto de ponderação e as segundas de aplicação mediante subsunção<sup>60</sup>.

Já segundo a definição do constitucionalismo garantista, da qual é adepto Ferrajoli, o constitucionalismo é um sistema jurídico (ou uma teoria do direito) que prevê como vinculante e inderrogável a submissão a normas constitucionais relativas aos procedimentos e conteúdos compatíveis com a Constituição, inclusive para a produção legislativa<sup>61</sup> – o que conferirá legitimidade à lei. Por outro lado, o constitucionalismo principialista é tido como “não juspositivista”, de forma que, para essa corrente doutrinária, o constitucionalismo envolveria a superação e até mesmo a negação do positivismo jurídico, tido como inadequado às demandas das atuais democracias constitucionais<sup>62</sup>.

O constitucionalismo positivista ou garantista consiste em uma teoria da democracia, elaborada não apenas como uma genérica e abstrata teoria do bom governo democrático, mas sim como uma teoria da democracia substancial<sup>63</sup>, cuja ideia ora é sustentada. Exsurge essencial, pois, compreender a Constituição no contexto da democracia, o que produzirá uma noção viva do que é Constituição, promovendo a aproximação definitiva entre suas versões jurídica e social.

Como ensina Jorge Miranda, a Constituição somente se pode chamar ativa quando vivenciada em conformidade com o regime de democracia social. Já a sua aproximação com o regime democrático tradicional produz o que se chama de Constituição aplicada. Entende-se tanto a Constituição ativa como a Constituição aplicada se revelam mais consentâneas com a realidade atual que as chamadas

---

<sup>60</sup> Luigi Ferrajoli. **Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista**. p. 18-20. Seguindo esse caminho, Lenio Luiz Streck (**Verdade e consenso**. p. 523) considera que: “o princípio (sempre) está na regra, exurgindo como seu elemento instituidor, o elemento que existencializa a regra que ele instituiu. Assim é que resta impossível “isolar” a regra do princípio, isto é, é impossível interpretar uma regra sem levar em conta o seu princípio instituidor. Ao seu turno, o princípio só se realiza a partir de uma regra. Não há princípio sem (alg)uma regra. Por trás de uma regra necessariamente haverá (alg)um princípio”.

<sup>61</sup> Luigi Ferrajoli. **Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista**. p. 21-26.

<sup>62</sup> Manuel Atienza. **Dos versiones del constitucionalismo**. p. 75,

<sup>63</sup> Luigi Ferrajoli. **Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista**. p. 25.

Constituições fictícia (de regime político autoritário), programática (regime político totalitário) e pseudodemocrática (regime político aproximativo)<sup>64</sup>.

Aliás, mais do que isso, aqui se compreende, a partir da lição de Jorge Miranda, que só há falar efetivamente em Constituição no contexto de uma ordem democrática. Fora da democracia não há Constituição viva. É nesse sentido, inclusive, a conclusão de Ferrajoli<sup>65</sup>, que destaca a necessidade de se conferir forte normatividade à Constituição<sup>66</sup>, porque disso depende o futuro da democracia.

Entende-se, então, como Dworkin<sup>67</sup>, quando desenvolve a concepção constitucional de democracia, que é uma atitude frente ao governo majoritário, que não pode anular as minorias, sob pena de negar a própria Constituição. Para essa concepção, democracia significa governo sujeito a condições, denominadas condições democráticas de igualdade de posições para todos os cidadãos.

Com efeito, a Constituição é fenômeno de coexistência democrática, que autoriza a todos, façam parte da maioria ou da minoria, dirigir-se individualmente pelo primado da igualdade. Ao cumprir esse papel, enxerga-se que Constituição jurídica e Constituição social estarão efetivamente aproximadas, caminhando para uma identidade que não chega a ser absoluta, mas que, quanto mais real, mas a democracia será efetiva, e os cidadãos, iguais. Vê-se aqui, pois, verdadeiro círculo virtuoso.

O papel da Constituição como verdadeira garantidora da ordem democrática, na visão garantista do constitucionalismo que aqui se propõe, exsurge saliente ainda a partir da teoria funcional-democrática dos direitos fundamentais. Por essa teoria, os direitos fundamentais são entendidos através de sua função pública e política, erguendo-se como instrumento para consecução da democracia<sup>68</sup>.

Nesse caminho, os direitos fundamentais consagrados constitucionalmente – daí a função da Constituição de garante da ordem democrática – são normas que estabelecem competências e funções para a livre participação de seus titulares nos

---

<sup>64</sup> Jorge Miranda. **Manual de direito constitucional**. p. 26.

<sup>65</sup> Luigi Ferrajoli. **Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista**. p. 102-103.

<sup>66</sup> Aqui, entende-se que a normatividade é à Constituição conferida pela norma hipotética fundamental de Hans Kelsen (**Teoria pura do direito**).

<sup>67</sup> Ronald Dworkin. **Democracia deliberativa e derechos humanos**.

<sup>68</sup> Explica Leonardo Martins (**Liberdade e Estado constitucional**. p. 26) que: “segundo essa teoria, os direitos fundamentais só têm significado como fatores constitutivos de um processo livre, de configuração estatal e, também, de formação da vontade política implícita do processo democrático. Por isso, os direitos fundamentais são reduzidos a instrumentos a serviço do referido processo democrático”.



negócios públicos e processo político, a ponto de Böckenförde, citado por Leonardo Martins<sup>69</sup>, compreender que o sujeito protegido pelos direitos fundamentais é o processo político democrático, exurgindo a liberdade como um instrumento para a viabilização e garantia do referido processo<sup>70</sup>.

De fato, com razão a teoria funcional-democrática, na medida em que a Constituição erige à condição de direito fundamental a possibilidade de participação do povo no governo, tanto votando, como sendo votado, além de assegurar mecanismos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei. Não bastasse isso, a Constituição ainda assenta um processo legislativo democrático, no qual representantes do povo, eleitos, debatem discursivamente a tomada de decisões, o que, como se verá, se presta a produzir um consenso social idealmente idôneo a conferir legitimidade à lei.

Note-se, em reforço ao papel da Constituição como conformadora da ordem democrática e da ação política, que difícil é pensar o exercício do poder político sem o direito (e a Constituição), e o direito sem o referendo do poder estatal. Há, aqui, uma relação de interdependência recíproca, na qual a Constituição serve à política como um meio de organização e imposição do poder, enquanto o exercício legítimo do poder político obedece a normas jurídicas que o autorizam e o conformam<sup>71</sup>.

Com efeito, não só a ação política legitima o direito e a Constituição, se exercendo por meio deles, mas também, ao mesmo tempo, é pelo direito e pela Constituição reciprocamente limitada.

Não se pode conformar, pois, simplesmente com a tese de que a existência da ordem jurídica, da Constituição, depende da precedência de um poder político e, precisamente, de uma autoridade que o mantenha vivo. É que tal ordem de ideias levaria à conclusão pura e simples de que a ordem jurídica é um simples instrumento do poder político, de modo que esse dela se vale para se legitimar. E se assim o é, o

---

<sup>69</sup> Leonardo Martins. **Liberdade e Estado constitucional**. p. 26.

<sup>70</sup> Christine Oliveira Peter da Silva (**O Projeto de lei nº 10 do Senado Federal: uma proposta hermenêutica democraticamente adequada**) resume: “a teoria democrático-funcional acentua particularmente o momento teleológico-funcional dos direitos fundamentais no processo político-democrático, ou seja, os direitos são concedidos aos cidadãos para serem exercidos como membros de uma comunidade e no interesse dessa comunidade. Com essas considerações parece que se fundamenta a particular adequação de tal teoria para um sistema de jurisdição constitucional que se insere num contexto democrático, ou melhor, parece que com ela se fundamenta a racionalidade de reconhecer-se que o direito fundamental não consiste em liberdade pura e simples, mas a liberdade como meio de prossecução e segurança do processo democrático, pelo que se torna patente o seu caráter funcional”.

<sup>71</sup> Marcos Nobre e Ricardo Terra. **Direito e democracia**: um guia de leitura de Habermas. p. 118.

Direito só existe enquanto instrumento de legitimação de um poder político que, por seu turno, nem sempre se exerce de forma justa. Tal preocupação é manifestada por Bobbio<sup>72</sup>, ao questionar que uma vez reduzido o direito a produto de um poder capaz de impor regras de conduta coercitivamente, como é possível evitar a redução do direito a poder puro e simples, uma ordem jurídica em ordem exclusivamente fundada sobre o direito do mais forte?

Aqui, entende-se que o caminho para impedir se realize o temor de Bobbio é erigir o direito e a Constituição como conformadores da ação política, a limitando e impedindo que ela se realize de forma absoluta e irrestrita. Do contrário, ter-se-á que admitir o pensamento de Hobbes de que os princípios e leis da comunidade político-jurídica podem ser modificados a qualquer momento pela vontade do legislador soberano, ou, simplesmente, que “*non veritas sed auctoritas facit legem*” (não é a verdade, mas a autoridade que cria a lei)<sup>73</sup>.

Se a ação política não for conformada pelo direito e pela Constituição, outrossim, legítimas serão ordens políticas voltadas à prática de crimes ou que deixem de observar os valores mais caros à dignidade humana.

Entende-se, então, que é impositivo que o Direito e a Constituição conformem a política, conformando-a não só como simples alicerce de sua legitimação, mas como amálgama entre a ação política e a justiça.

E é na realização desse propósito que exsurge a importância da democracia, como contraponto ao Leviatã de Hobbes<sup>74</sup> ou ao Príncipe de Maquiavel<sup>75</sup>.

De fato, é numa ordem democrática que a ação política se revela apta a realizar o interesse público e não simplesmente a vontade do agente público à frente do Estado.

É por essa razão que as relações entre democracia e direito, e entre democracia e Constituição explicam o alcance da ideia de democracia e, mais, a sua importância para as sociedades humanas. Inexiste, nesse caminho, como negar o vínculo interno entre Estado de direito e democracia – particularmente a democracia deliberativa -, que Habermas ensina não ser meramente histórica ou causal, mas resultante do próprio conceito moderno de direito positivo<sup>76</sup>.

<sup>72</sup> Norberto Bobbio. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. p. 233.

<sup>73</sup> Thomas Hobbes. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. cap. XXVI.

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Nicolau Maquiavel. **O príncipe**.

<sup>76</sup> Marcos Nobre e Ricardo Terra. **Direito e democracia: um guia de leitura de Habermas**. p. 128 e 129.

É, afinal, na democracia e segundo a democracia que o poder político que funda o Estado de direito encontra a sua legitimidade.

Dentro dessa relação de mútua reciprocidade, enfim, a democracia se faz realidade ao passo que contemplada pelo Estado de Direito e pela Constituição, que inclusive são os responsáveis pela criação dos instrumentos de que dependerá a consecução da democracia, como um processo legislativo democrático, as eleições, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular de lei. E, como se verá, não basta a previsão de eleições periódicas, havendo assegurar que elas sejam legítimas, daí porque a Constituição contempla, para além das eleições, técnicas de proteção da legitimidade dos pleitos eleitorais, desde o momento da definição dos eleitores e dos candidatos, à previsão de mecanismos para cassação de agentes políticos que se valeram de práticas ilícitas para ganhar a corrida pelo voto.

## 2.5 DEMOCRACIA E LEGITIMIDADE DAS LEIS

A democracia, além de procurar harmonizar a liberdade individual ao princípio social (ideia de coexistência), há de fundar um conjunto de leis apto a manter esse ténue equilíbrio que se estabelece entre liberdade individual e interesses sociais, leis essas que exsurjam capazes ainda, em último caso, de legitimá-la.

Tal decorre da constatação de que não basta que a restrição à esfera individual seja justificada por interesses sociais relevantes dentro de uma medida de proporcionalidade. Há cogitar, outrossim, se a limitação à liberdade presente na norma é legítima, sendo que daí, também, a democracia encontrará a sua legitimidade.

Nem sempre, porém, as leis são legítimas – como também não o serão, afinal, as restrições à liberdade individual que dela possam eventualmente decorrer<sup>77</sup>.

Pois bem. Dúvidas não há de que a lei é limitadora das ações dos indivíduos e do próprio Estado. O Estado de Direito, aliás, é uma reação a tempos nos quais o poder do soberano era absoluto e inquestionável. Sim, “o princípio da legalidade é o

---

<sup>77</sup> Realmente, como esclarece Goffredo Telles Junior (**Direito quântico**: ensaio sobre o fundamento da ordem jurídica. p. 35): “É necessário distinguir entre o legítimo e o legal. Toda lei é legal, obviamente. Mas nem toda lei é legítima. Sustentamos que só é legítima a lei provinda de fonte legítima. Das leis, a fonte legítima primária é a comunidade a que as leis dizem respeito; é o Povo ou o setor do Povo, ao qual elas interessam – comunidade e Povo em cujo seio as idéias das leis germinam, como produtos naturais das exigências da vida. (...) São ilegítimas as leis não nascidas no seio da coletividade, não confeccionadas em conformidade com os processos prefixados pelos Representantes do Povo, mas baixadas de cima, como a carga descida na ponta de um cabo”.

antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, de exaltação da soberania popular, de exaltação da cidadania”<sup>78</sup>.

Com efeito, a ideia de legalidade nasce como mecanismo de proteção da cidadania, resguardando os indivíduos de abusos daquele que exerce o poder governamental. A excelsa finalidade na lei, contudo, não é de todo suficiente para concluir a sua legitimidade.

Afasta-se aqui, pois, da visão weberiana levantada por Habermas segundo a qual o direito é aquele que advém do legislador, de modo que o atendimento de todos os requisitos legais pela norma é suficiente à afirmação de sua legitimidade<sup>79</sup>.

Igualmente, compreende-se que não se trata de legitimar a lei pelo procedimento, como queria Luhmann. É que, como se verá, não bastará que a lei resulte de um processo legislativo cujo procedimento é previamente definido<sup>80</sup>. Esse processo deve ser racional e, mais, deve exsurgir capaz de obedecer aos princípios democráticos, o que decerto o orientará também de acordo com as finalidades maiores – mormente de justiça, na máxima acepção da palavra - que almeja.

Entende-se, ao invés, que é o consenso social em torno da lei que confere legitimidade. Isso implica abandonar uma noção formal de que bastaria a exteriorização, pela lei, da vontade do legislador, evoluindo-a para contemplar a necessidade de a lei realizar os princípios caros não só à sociedade, mas também aos indivíduos – e nesse momento, não bastasse isso, estarão novamente associados os interesses individuais aos sociais, fechando a noção de coexistência ínsita à democracia.

E para que haja consenso social, acredita-se, é necessário, primeiro, que o poder que impõe a legalidade seja legítimo<sup>81</sup>; segundo, que a lei observe um processo legislativo racional, capaz de obedecer ao princípio democrático.

O poder será legítimo ao passo que ele não se imponha em virtude de uma compulsão pela força, mas sim por intermédio de uma obediência consentida e

---

<sup>78</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello. **Curso de direito administrativo**. 2005. p. 56/57.

<sup>79</sup> Jürgen Habermas. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. 1997, p. 193.

<sup>80</sup> Segundo Luhmann, é legítimo “um poder que aceita ou até que institui o próprio processo de legitimação”, sendo a legitimação pelo procedimento ou pela igualdade da probabilidade de obter decisões satisfatórias as substitutas dos métodos de estabelecimento do consenso. Para ele, é desnecessário um consenso entre a sociedade ou entre os cidadãos para estabelecer a legitimidade, sendo suficiente que a norma advinha do procedimento legal previamente estabelecido e da mesma forma, que a norma seja previsível por aqueles que seriam afetados por ela. Vide Niklas Luhmann. **(Legitimação pelo procedimento**. p. 30 e 31).

<sup>81</sup> Nesse sentido, Armatya Sen (**Desenvolvimento e liberdade**. p. 45) identifica: “a questão mais séria, na verdade, diz respeito à fonte de autoridade e legitimidade”.

espontânea. Numa visão democrática, esse consentimento é fruto dos mecanismos por que o agente político alcança o poder, vale dizer, por eleições para as quais possam concorrer, votando e sendo votados, todos do povo quanto aos quais não exista justa razão para o levantamento de restrição à liberdade pública de participar do governo.

E, mais, é necessário que essas eleições sejam legítimas, o que somente será possível se a escolha do cidadão não for embaraçada por condutas de candidatos e não candidatos reveladoras de abusos e ilícitos eleitorais em geral, entre os quais a captação ilícita de sufrágio, as condutas vedadas a agentes políticos, a captação ilícita de recursos, isso para ficar nas mais graves. Trata-se, enfim, sob o ângulo de quem vota, de resguardar a sua liberdade de escolha, e sob o ângulo de quem é votado, de garantir a disputa em igualdade de condições, sem que irregularidades eleitorais atalhem o caminho do candidato à vitória. Com isso, do processo eleitoral (democrático) poderá erguer-se uma representação política legítima e, assim, idônea a participar do processo de criação das leis<sup>82</sup>.

Já o processo legislativo, para permitir o consenso social, além de ser conduzido por representantes legítimos do povo (ao menos num regime que se pretende democrático)<sup>83</sup>, deve pautar-se em normas pré-definidas e dirigir-se pelo intento de realizar as necessidades concebidas como justas, reais e éticas, ao menos numa cultura jurídica pluralista, democrática e participativa<sup>84</sup>.

Por assim dizer, é o princípio da democracia que estabelece um processo legislativo legítimo, de modo que apenas através do princípio da democracia as normas positivas serão efetivamente legítimas<sup>85</sup>. Com efeito, somente o ordenamento jurídico que provem dos princípios democráticos é legítimo.

---

<sup>82</sup> Resume Armando Antônio Sobreiro Neto (**Direito eleitoral: teoria e prática**. p. 34), baseado nas lições de Bobbio: "Representação política, na definição de Bobbio, significa um mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governados e governantes. Contempla-se a idéia de que um único indivíduo não pode exercer pessoalmente o poder, podendo fazê-lo em nome da coletividade ou universalidade que representa. A representação política pode definir-se então como uma representação eletiva. Não é suficiente um tipo qualquer de pleito. Trata-se de eleições competitivas e que ofereçam um mínimo de garantias e liberdade para expressão do sufrágio".

<sup>83</sup> De fato, o sistema representativo por si só não confere legitimidade ao direito, conforme explica Erick Wilson Pereira (**Direito eleitoral: interpretação e aplicação das normas constitucionais-eleitorais**. p. 68): "Em que pese o regime brasileiro ser representativo, é fácil constatar a prevalência do hiato entre a vontade popular e o interesse individual do parlamentar. Exemplos disso são as inúmeras reformas, nunca votadas, a exemplo da eleitoral e da partidária".

<sup>84</sup> Antonio Carlos Wolkmer, *Uma Nova Conceituação Crítica de Legitimidade*, p. 31.

<sup>85</sup> Jurgen Habermas. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. 1997, p. 146.

O consenso, nessa linha, será produto da aplicação do princípio democrático quando esse estabelece as regras de consulta popular (direta ou indireta). A legitimidade, assim, não nasce da legalidade, mas sim de um processo democrático discursivo do qual são extraídos os valores para positivação das normas<sup>86</sup>, isto é, as tais necessidades “justas”, “reais” e “éticas” a que se refere Wolkmer<sup>87</sup>.

De tudo isso soergue a evidência de que a legitimidade do poder não é suficiente para que a lei seja legítima, afigurando-se necessário também que o conteúdo das leis obedeça ao princípio democrático e, assim, seja expressão da soberania popular<sup>88</sup>.

Trata-se, com efeito, de harmonizar o direito aos imperativos sociais, com isso realizando a democracia como coexistência<sup>89</sup>.

É assim que, com o respaldo da sociedade e exprimindo seus valores, a lei que sair do processo legislativo nasceria já com a convicção de sua obrigatoriedade – que é algo além da previsibilidade de seus comandos, como satisfaria Luhmann<sup>90</sup>.

Exurgindo de um processo democrático aplicado em sua completude – inclusive quanto aos valores que se pretende realizar -, a lei será legítima para promover restrições à liberdade individual, sempre procurando-a conformar ao interesse social.

E muitas dessas leis regulam o próprio processo democrático, numa simbiose que vai, lá na frente, afetar o processo de criação doutras leis. Isso só reforça a necessidade de manter firmes os mecanismos de controle da legitimidade das leis, porque, do contrário, tanto exurgirão ilegítimas as leis que a partir do processo legislativo forem produzidas, como, ao final, poderá restar comprometida a própria legitimidade do Estado Democrático de Direito.

---

<sup>86</sup> *Op cit.* p. 52.

<sup>87</sup> *Op cit.* p. 31.

<sup>88</sup> Explicita José de Oliveira Ascensão (*Introdução à ciência do direito*. 2005, p. 209): *Não basta a origem do poder, por ventura obtidos por meios regulares; não basta pois a observância dos procedimentos. Nem que estejam rigorosamente observadas as regras sociais. Se a ordem jurídica deixar de funcionar para o benefício coletivo e for instrumentalizada para servir interesses privados, a sua legitimidade desaparece.*

<sup>89</sup> Em sentido análogo, Juarez de Freitas (*A interpretação sistemática do direito*. 1995, p. 29) preleciona: *A validade do direito como sistema, ou seja, sua qualidade de ser obrigatório, não se explica, de maneira suficiente, pela mera referência a parâmetros formais. Em outras palavras: a validade formal de um sistema jurídico dado, ou a sua conformidade com as regras de reconhecimento, funda-se, em última instância, sobre valores, sendo inegável a concorrência de múltiplos princípios ou fatores em todas as construções jurisprudenciais.*

<sup>90</sup> Niklas Luhmann. *Legitimação pelo procedimento*. 1980, p. 30.

Nesse sentido, uma lei está submetida a juízo de legitimidade segundo a sua conformidade formal e material com a Constituição. No juízo formal de adequação, analisar-se-á a compatibilidade do processo de criação com as regras previamente definidas, de modo a afastar, do processo legislativo, o arbítrio do parlamento. Materialmente, por seu turno, a análise residirá justamente na aferição dos valores selecionados como caros à sociedade, valores esses do que é real, justo e ético, de modo a fechar o ciclo de legitimidade da lei.

Quando, no particular, uma lei se afasta dessas balizas constitucionais que lhes creditam legitimidade, o seu potencial de proibir, permitir ou autorizar passa a ser questionado, colocando-se em cheque a sua possibilidade de limitar a liberdade – o que, no presente estudo, ganha relevo no tocante à liberdade pública de participar do governo estatal sendo candidato.

É que, para Alexy, a amplitude fática do direito geral de liberdade exige que o Estado autorize ao titular arguir qualquer violação de seu direito por lei que restrinja sua liberdade de ação em razão de contrariedade formal ou material a dispositivo ou princípio constitucional<sup>91</sup>.

Problema outro há, ademais, diante da crise de legitimidade que afeta, em diferentes medidas, a lei em todas as sociedades, inclusive as democráticas, num processo segundo o qual a lei passa a vigorar como “o puro nada da revelação”<sup>92</sup>. Essa expressão, observe-se, resume a vigência sem significado da lei que é fruto do divórcio entre as expectativas do povo e o procedimento discursivo empreendido no processo legislativo por seus “representantes”.

Essa crise de legitimidade reside sobretudo no primeiro pressuposto antes apresentado para o consenso social, qual seja, a legitimidade do poder. Isso porque, se na sociedade ateniense o direito de escolha estava limitado à parcela restrita da população, nas democracias contemporâneas, malgrado assegurado o sufrágio a parcela significativa do povo, o sistema de representatividade tem apresentado falhas, na medida em que a atuação dos representantes geralmente não atende aos interesses dos representados, os quais são desprovidos de instrumentos para exigir a implementação das medidas e propostas por que os mandatos foram outorgados,

---

<sup>91</sup> Robert Alexy. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 344.

<sup>92</sup> Giorgio Agamben. **Estado de exceção**. p. 59.

ou, mesmo, de um modo geral, para retomar antecipadamente o mandato (figura do recall, inexistente no Brasil)<sup>93</sup>.

O problema é que, após a eleição desses representantes, ocorre um distanciamento entre a vontade popular e a vontade do mandatário.

A crise de representação, então, dá azo a um círculo vicioso, na medida em que acentua o desinteresse geral pelo poder político, que, por sua vez, aumenta a crise de legitimidade do poder, deslegitimando a lei. E isso porque o indivíduo dotado de liberdade democrática escolhe não participar da formação do poder político<sup>94</sup>.

A solução que se propõe passa pelo desenvolvimento dos mecanismos discursivos de participação do povo nas decisões políticas, seja nos palcos parlamentares (em cujos debates possam os cidadãos, munidos de informações qualificadas, participar), seja a partir do incremento dos meios de participação direta do povo no governo<sup>95</sup>, como ocorreu, por exemplo, com a Lei Complementar nº 135/2010, objeto do presente estudo, que foi fruto de projeto de iniciativa popular. E leis como essa naturalmente surgem bem mais aproximadas do consenso social de que depende a sua legitimidade.

O perigo, contudo, é a utilização do rótulo da legitimidade para justificar interpretações excessivamente restritivas de direitos, nem sempre harmônicas com as liberdades constitucionalmente desejadas.

---

<sup>93</sup> Marilena Chauí (**Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. p. 212) assim resume a crise de representatividade de que se está a falar: "(...) as idéias de representação como suporte da igualdade política encontra o limite de sua eficácia prática e ideológica. Partidos e parlamentos não representam interesses conflitantes igualmente representados; no máximo, sancionam um jogo sócio-econômico que lhes escapa. (...) Quando hoje se reafirma que a igualdade democrática é política e não social e econômica, ainda assim a noção de representação não pode mais satisfazer ao quesito da igualdade, pois para que a desigualdade social e econômica pudesse democraticamente manifestar-se como igualdade política, seria preciso que as diferenças de classe e de grupos interferissem diretamente nas decisões, o que supõe, pelo menos, igualdade de participação e não de representação".

<sup>94</sup> Ainda no século XIX, Benjamin Constant (A liberdade dos antigos comparada com a dos modernos. p. 65) constatou que o perigo da liberdade moderna está em que, absorvidos pelo gozo da independência privada e na busca de interesses particulares, renunciemos demasiado facilmente a nosso direito de participar do poder político

<sup>95</sup> Tal ordem de ideia é endossada por Iris Marion Young (**Representação política, identidade e minorias**. p. 144): "Sem dúvida, uma democracia forte deve conter em seu repertório procedimental institutos de democracia direta, tais como o do plebiscito. Além disso, uma sociedade é mais plenamente democrática quanto mais possui fóruns patrocinados pelo Estado e fomentados pela sociedade civil para discussões políticas, e pelo menos alguns deles devem influenciar procedimentalmente as decisões governamentais. A posição anti-representação, no entanto, recusa-se a encarar as realidades complexas do processo democrático e erroneamente opõe a representação à participação. Para que o povo participe qualitativamente desses fóruns democráticos, no entanto, é necessário levar informações ao eleitorado, conferindo-lhe condições de escolher entre as alternativas reais que se lhe colocam à disposição".



Impõe-se, destarte, verdadeiro desafio hermenêutico, o qual animará o capítulo 4 do presente estudo, tudo frente à necessidade de harmonizar a liberdade individual ao interesse coletivo (democracia como coexistência), entregando à lei, outrossim, interpretação que não a afaste dos valores que lhe conferem legitimidade.

## 2.6 DEMOCRACIA COMO EXPERIÊNCIA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA IDEIA DE DEMOCRACIA

Uma vez desenvolvida conceitualmente a ideia de democracia e apresentado o seu papel na construção de um direito legítimo, que ampare e seja amparado pelo Estado Democrático de Direito, torna-se relevante deslindar historicamente a construção da democracia, agora não mais como ideia, mas sim como experiência, prática vivida.

Pois bem. A democracia é um sistema político cuja origem tem sido creditada à Grécia Antiga. Até o seu florescer, porém, os gregos experimentaram a monarquia, na qual a polis era governada pelo “basileus”, um rei que centralizava os poderes de sumo-sacerdote, juiz, administrador e chefe militar e dividia algumas decisões com o areópago, um conselho de anciões<sup>96</sup>.

Entre os séculos IX e VIII a.C, o poder político passa a ser exercido pelo conselho de anciões, órgão de composição aristocrática, que, em posição política privilegiaram, acentuaram o processo de concentração fundiária, o que fora especialmente danoso para os camponeses numa janela de grande crescimento populacional e falta de alimentos que marcou o final do Período Homérico<sup>97</sup>.

Com o poder agora concentrado nos anciões, na principal cidade-estado da Grécia Ocidental, Atenas, a monarquia dá lugar a oligarquia, então chamada “arcontado”, na qual nove *arcontes* eleitos pela aristocracia dividiam as funções principais da polis, funções essas antes concentradas no “basileu”. Semelhante fenômeno de transição da monarquia para a oligarquia, entretanto, não é verificado nas demais cidades-Estado gregas, nas quais, ao invés, a monarquia foi sucedida

---

<sup>96</sup> José Felipe Quintanilha França. **Democracia, a herança grega de Atenas no pensamento político universal (Sólon / Clístenes / Péricles).**

<sup>97</sup> Idem.

pela tirania, sistema político baseado no uso da força como instrumento para chegar ao poder<sup>98</sup>.

Uma tentativa de golpe, entretanto, causaria uma grande mudança na política ateniense. Em 632 a.C, um dos “arcontes”, Cilón, tenta instaurar em Atenas uma tirania, a exemplo das demais cidades-Estado gregas, no que é derrotado; não sem antes, porém, dar ensejo a grande conflito social que Atenas tenta debelar com a nomeação de um “arconte” com poderes extraordinários, Drácon, o qual, nesse intento, elabora um rígido código de leis fundado nas regras consuetudinárias aplicadas pelos juízes<sup>99</sup>. Eis, pois, a relevância daquele momento histórico, um amplo processo de positivação de normas jurídicas, com traços de verdadeira Constituição.

A crise fundiária, todavia, dificultaria a estabilização social ateniense, levando à nomeação de Sólon, que recebe poderes absolutos aptos a lhe autorizar promover efetiva revolução social a partir da supressão de privilégios da nobreza e da convocação de todos os cidadãos ao exercício de direitos políticos, o que, entretanto, nunca chegou a significar a outorga desses poderes a todos do povo, até mesmo face à persistência do regime escravocrata, bem como diante da exclusão das mulheres<sup>100</sup>.

Esses direitos políticos podiam ser exercidos a partir da possibilidade de acesso a diversos órgãos de conformação democrática, reunidos em torno de leis de conformação constitucional: “Eclésia”, “Boulé” e “Heliaia”. A Eclésia era a principal assembleia popular, exigindo em alguns períodos um quórum de deliberação de 6000 cidadãos e possuindo competências constituintes, legislativas, eleitorais e judiciais, como órgão de última instância para solução dos conflitos. Era órgão discursivo, palco dos oradores que podiam defender posições após a leitura de uma pauta que selecionava, para deliberação via votação com o erguimento das mãos, os assuntos mais relevantes da sociedade. A Boulé, ao seu turno, exsurgia como órgão mais restrito, constituído por quatrocentos membros escolhidos por sorteio entre os homens livres com mais de trinta anos de idade, cuja competência voltava-se aos assuntos do dia-a-dia da cidade. A partir de Clístenes, a Boulé foi convertida em órgão de governo, com funções deliberativas, administrativas e judiciais (para tanto, passou a contar com quinhentos membros). Por fim, a Heliaia, um tribunal popular com competência para

---

<sup>98</sup> José Felipe Quintanilha França. **Democracia, a herança grega de Atenas no pensamento político universal (Sólon / Clístenes / Péricles)**.

<sup>99</sup> Ibidem.

<sup>100</sup> Maria Beatriz Florenzano. **O mundo antigo: economia e sociedade**. p. 31 e 32.

julgar todas as causas, à exceção dos crimes de sangue<sup>101</sup>. Aliado a isso, agora qualquer cidadão da primeira classe – e não apenas os membros da aristocracia – poderiam ser eleitos para o “arcontado”<sup>102</sup>.

A abertura constitucional-democrática promovida por Sólon, entretanto, aparentemente sofreria um revés com a eleição de Pisístrato, popular general partidário de medidas radicais que, em 561 a.C., intenta a instauração de modelo político semelhante ao vivenciado nas demais cidades-Estado, a tirania<sup>103</sup>. Para tanto, procurou Pisístrato explorar o antagônicos descontentamentos com as reformas empreendidas por Sólon, já que uns as consideravam drásticas de mais, ao passo que outros exigiam medidas ainda mais profundas. Pouco depois, porém, em 556 a.C., Pisístrato seria destituído. Passam-se mais dez anos e, após combate campal com seus opositores, Pisístrato apossa-se definitivamente de Atenas, instaurando uma tirania que se mantém até 510 a.C.<sup>104</sup>.

Conquanto inconstitucional e imposto pela violência, paradoxalmente o segundo governo de Pisístrato dá ensejo a um processo de desenvolvimento da consciência política do povo ateniense, face ao aumento da prosperidade da pólis, que cria um ambiente de paz propício à consolidação do ideal democrático<sup>105</sup>. A mais, há indícios de que Pisístrato incentivou a autonomia dos órgãos democráticos instaurados por Sólon, construindo prédios próprios. Aliado a isso, o gradual processo de enfraquecimento da nobreza face à longa reforma agrária e à centralização das decisões administrativas em sua figura, abre espaço para a participação de novos cidadãos nos órgãos democráticos<sup>106</sup>.

Com a morte de Pisístrato, entretanto, verifica-se processo inverso na cidade-Estado de Atenas. Seus filhos, Hipias e Hiparco, ascendendo natural e sucessivamente ao poder, acabaram por transformar o regime de abertura democrática em um absolutismo que alheou o povo das decisões sociais<sup>107</sup>.

A opressão faz renascer a oposição à tirania, criando o contexto perfeito para uma revolta popular liderada por Clístenes em 510 a.C., para quem, após a luta pelo

---

<sup>101</sup> José Felipe Quintanilha França. **Democracia, a herança grega de Atenas no pensamento político universal (Sólon / Clístenes / Péricles)**.

<sup>102</sup> Maria Beatriz Florenzano. **O mundo antigo: economia e sociedade**. p. 35.

<sup>103</sup> Ibidem. p. 31 e 32.

<sup>104</sup> José Ribeiro Ferreira. **A tirania dos Pisístratos**. p. 133.

<sup>105</sup> Ibidem. p. 134.

<sup>106</sup> Ibidem. p. 140.

<sup>107</sup> Ibidem. p. 140 e 141.

poder, a assembleia popular (Eclésia) entregaria o governo da cidade<sup>108</sup>. Esse cenário de luta por que Clístenes chega ao poder após a tirania absolutista de Hipias e Hiparco, inclusive, propiciou que ele passasse para a história como o pai da democracia ateniense – muito embora, como visto, mecanismos de índole democrática tenham sido instaurados bem antes por Sólon e, mais, consciente ou inconscientemente, reforçados por Pisístrato.

É certo, todavia, que, com Clístenes, a democracia ateniense floresceu. Desde o aumento da quantidade de membros da “boulé”, passando pela eleição dos “arcontes” anualmente, foi reforçada a ideia de que o poder político e as decisões políticas originam-se nos cidadãos<sup>109</sup>.

Interessante notar, a par disso, que a mesma democracia ateniense tão festejada na era de ouro da Grécia Antiga seria depois colocada em cheque quando da decadência grega. Após um longo período de fartura social, política e econômica, as cidades-Estado gregas entraram em seguidos conflitos, o que teve como ápice a Guerra do Peloponeso (431 a 404 a.C.) entre Atenas e Esparta. A guerra prolongada trouxe convulsão social, na medida em que os camponeses foram compelidos a deixar suas propriedades para participar da guerra, ao passo que muitos escravos aproveitaram o momento para se libertarem<sup>110</sup>.

Nesse processo de distúrbio social, o próprio ideal de igualdade tão proclamado pela democracia contribuía para o agravamento da crise, afinal não se podia falar em

---

<sup>108</sup> José Felipe Quintanilha França. **Democracia, a herança grega de Atenas no pensamento político universal (Sólon / Clístenes / Péricles)**.

<sup>109</sup> José Felipe Quintanilha França [**Democracia, a herança grega de Atenas no pensamento político universal (Sólon / Clístenes / Péricles)**] relata com precisão a democracia de Clístenes: “Assim, na mesma linha de Sólon, introduziu reformas democráticas baseadas na isonomia, princípio pelo qual todos os cidadãos tinham os mesmos direitos, independentemente da situação econômica ou classe social. Alterou a organização social, que de quatro classes, dividiu a população ateniense em dez, misturando homens de diferentes origens e condições. Cada uma delas era integrada por habitantes das três áreas, denominadas trítias, em que a cidade ficou dividida. As trítias, por sua vez, se subdividiam em demos, numa estrutura que pretendia diluir a influência local das famílias poderosas, abolir o caráter tribal da sociedade ateniense e imprimir-lhe características de cidade. Elevou para 500 os membros do boulé, com cinquenta representantes de cada classe, escolhidos pelos demos em número proporcional à população de cada um deles. Introduziu a execução dos condenados à morte por envenenamento com ingestão de cicuta e a pena do ostracismo, cassação de direitos políticos daqueles que ameaçassem a democracia ateniense, com o exílio destes personagens por um prazo de até dez anos, sem que perdessem sua cidadania e suas propriedades. A participação direta dos cidadãos[12] em assuntos públicos se desenvolvia na Eclésia, que se reunia a cada dez dias na colina do Pnix, ao invés da Ágora com era no período arcaico, onde se votavam as leis, a paz, a guerra, bem como se supervisionava a obra dos arcontes. O boulé tinha funcionamento diário. Os arcontes, por sua vez, que tinha um mandato de dez anos quando do surgimento da oligarquia, passaram a ser eleitos anualmente pelos cidadãos”.

<sup>110</sup> Maria Beatriz Florenzano. **O mundo antigo: economia e sociedade**. p. 53 e 54

plena igualdade se as formas de participação no governo variavam de acordo com a classe social atingida de acordo com o critério censitário (baseado na propriedade)<sup>111</sup>.

Empós a experiência grega, os ideais democráticos ficam silenciados por longos séculos, somente vindo a novamente desabrochar em 1688, por ocasião da Revolução Gloriosa, na Inglaterra, que marca o início da democracia parlamentar europeia e cujas bases podem ser identificadas a partir da teoria de Locke. Primeiro, com o intuito de evitar intervenções arbitrárias na propriedade, Locke procurou justificá-la não mais no direito natural, mas como fruto da atividade humana produtiva. Idealmente, portanto, o rei deixa de ser proprietário de tudo, o que permite erigir em face dele limites, tal qual faz um governo civil<sup>112</sup>. Há aqui, no entanto, um trabalho de conciliação dos interesses do rei e da nobreza aos da burguesia, o que ajuda a explicar a estabilidade da democracia parlamentar britânica. No governo civil, o parlamento atrai a interpretação das leis naturais, ficando o réu com o poder executivo, além do poder de veto. E para conferir legitimidade ao parlamento, o princípio representativo exsurge como alternativa ao direito divino<sup>113</sup>. O povo é soberano do poder e, como tal, elege o parlamento que, com o rei, exercerá as faculdades do governo.

O século XVIII, então, marca o apogeu da teoria liberal da democracia, com o iluminismo e a Revolução Francesa, que cunham o conceito de democracia que prevaleceria na civilização ocidental<sup>114</sup>. A democracia liberal tem em Rousseau o seu teórico inicial, sendo por ele definida como a forma de governo pela qual o soberano (aqui entendido como exercício da vontade geral) confere o governo “a todo o povo ou à maior parte dele, de modo que haja mais cidadãos magistrados do que cidadãos simples particulares”<sup>115</sup>. É cunhado, portanto, o princípio majoritário que

---

<sup>111</sup> Maria Beatriz Florenzano (**O mundo antigo: economia e sociedade**. p. 54) resume com precisão como os conflitos sociais e a crise econômico colocaram em questão a própria democracia: “O ideal grego de comunidade autárquica mostrava-se inadaptável às transformações em curso. A comunidade não conseguia mais se manter sem os recursos externos, os quais eram sempre mais escassos. A noção de igualdade implícita do ideal de democracia fazia recrudescer os conflitos não somente entre os cidadãos mas também entre estes e os não cidadãos (escravos e estrangeiros). A democracia direta, tal como era concebida e praticada entre os gregos, impossibilitava a sua ampliação a todas as camadas sociais”.

<sup>112</sup> Camila Oliveira do Valle. **Locke e a “revolução gloriosa”**.

<sup>113</sup> Ibidem.

<sup>114</sup> Desde então, como explica Jean Roche (apud Pedro Vidal Neto. **Estado de Direito: direitos individuais e direitos sociais**. p. 114/115): “todas as declarações, todos os preâmbulos, todos os artigos constitucionais consagrados aos direitos e liberdades nos regimes oficialmente democráticos ou liberais, que vão se suceder de 1789 ao fim da primeira guerra mundial, ou mesmo depois, reafirmarão os direitos e os princípios proclamados em 1789, alargando a lista algumas vezes”.

<sup>115</sup> Jean-Jacques Rousseau. **Do contrato social**. p. 36.

instrumentaliza as democracias liberais representativas, cuja marca encontra-se na liberdade do indivíduo de escolher livremente seus representantes<sup>116</sup>.

O apogeu do Estado Liberal marca, então, a disseminação da democracia liberal por toda a Europa Ocidental. Aqui, a democracia é, antes de tudo, um instrumento de liberdade e igualdade, assim como o é a constituição liberal.

Com efeito, a democracia liberal é antes de tudo uma democracia representativa, como, aliás, também é pintado na obra de Weber, cuja perspectiva de democracia decorre do próprio contexto de aumento populacional e maior heterogeneidade do quadro social, o qual dificulta e, em alguns casos, até inviabiliza a democracia direta<sup>117</sup>.

Na contemporaneidade, a preocupação crescente é que a democracia possa efetivamente representar um mecanismo para decisão do futuro comum da sociedade enquanto unidade, e não um simples instrumento de exercício das liberdades individuais, como acabou se revelando a democracia liberal<sup>118</sup>. E mais, num cenário de desinteresse e apatia dos eleitores, como destacava Schumpeter: “a massa eleitoral é incapaz de outra coisa que não seja o estouro de boiada”<sup>119</sup>. Tal metáfora efetivamente reflete o drama de muitos processos eleitorais, nos quais o eleitor apenas acompanha o movimento da suposta maioria, deixando, com isso, de trazer a sua efetiva contribuição para o processo democrático.

---

<sup>116</sup> Conforme Joseph Schumpeter (**Capitalism, Socialism and Democracy**. p. 75), “o método democrático é aquele arranjo institucional para chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo”. Acrescenta ainda Barrington Moore (**As origens sociais da democracia e da ditadura**. p. 67): “os elementos-chave na ordem da sociedade liberal e burguesa são o direito de votar, a representação numa legislatura que faz as leis e, portanto, é mais do que uma chancela para o executivo, um sistema de leis objetivo que, pelo menos em teoria, não confere privilégios especiais em virtude do nascimento ou de uma situação herdada, segurança para os direitos de propriedade e eliminação das barreiras herdadas do passado no seu uso, tolerância religiosa, liberdade de palavra e direito a reuniões pacíficas. Mesmo que, na prática, falhem, são estes os marcos reconhecidos de uma sociedade liberal moderna”.

<sup>117</sup> Max Weber. **Ciência e Política**: duas vocações.

<sup>118</sup> Atilio A Boron (**Estado, Capitalismo e democracia na América Latina**. p. 14) identifica com precisão o que representava a democracia liberal após a teoria de Schumpeter: “em todo o caso e sem entrar a considerar um tema que escaparia dos limites do presente trabalho, convém tomar nota das perniciosas implicações teóricas e político-ideológicas desse triunfo contundente das concepções schumpeterianas - que reduzem a democracia a uma questão de método, dissociado completamente dos fins, valores e interesses que animam a luta dos atores coletivos - a expensas das formulações clássicas, nas quais a democracia é tanto um método de governo quanto uma condição da sociedade civil”

<sup>119</sup> Joseph Schumpeter apud Carole Pateman. **Participação e teoria democrática**. p. 14.

Em resposta a essa crise da democracia liberal representativa, Robert Dahl propõe um modelo de inclusão das minorias no processo de liderança política conhecido como poliarquia<sup>120</sup>.

A poliarquia de Dahl, entretanto, não se mostra suficientemente capaz de resolver o problema da apatia dos eleitores frente ao processo democrático-eleitoral, abrindo espaço para o modelo de democracia deliberativa cunhado por Cohen e Habermas, pela qual as decisões políticas hão de ser tomadas por seus destinatários a partir de debates públicos dos quais participem esses destinatários em posição de liberdade e igualdade<sup>121</sup>.

Com efeito, a resposta para o problema enfrentado pelas democracias contemporâneas, entende-se, está no aprofundamento dos mecanismos discursivos produtores do consenso social e democrático, com a participação mais ativa dos cidadãos nas decisões políticas, o que implica prestigiar os instrumentos de democracia direta, sem desvalorizar a democracia representativa (indireta), inclusive trabalhando no sentido de legitimar o processo eleitoral através de mecanismos como a Lei Complementar nº 135/2010.

Dar relevo aos mecanismos de democracia direta e ao mesmo tempo fortalecer a representatividade que baseia a democracia indireta (e as eleições), aliás, é a proposta da democracia participativa de Macpherson e Carole Pateman, que defendem a razoável combinação de organização de democracia direta com o aprimoramento das formas de participação dos cidadãos no processo eleitoral, via estímulo ao engajamento do eleitor<sup>122</sup>.

Trata-se de dar azo a uma democracia que viabilize e incentive a participação produtiva dos indivíduos, que hão de exsurgir como cidadãos ativos na construção do

---

<sup>120</sup> Ver Robert A. Dahl (**Poliarquia e Oposição**. p. 25-50). Outrossim, Luiz Felipe Miguel (**Teoria Democrática atual: esboço de mapeamento**) complementa sobre a ideia de poliarquia: “esse não podemos contar com o governo do povo ou mesmo com o governo da maioria, podemos ter ao menos um sistema político que distribua a capacidade de influência entre as muitas minorias”.

<sup>121</sup> Explica J. Cohen *apud* Cláudia Feres Faria (**Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. p. 50): “a democracia deliberativa está ligada ao ideal intuitivo de uma associação democrática, na qual a justificação dos termos e condições da associação procedem através dos argumentos públicos e do raciocínio entre cidadãos iguais. Cidadãos que compartilham um compromisso para a solução dos problemas da escolha coletiva através do raciocínio público e consideram suas instituições fundamentais como legítimas, na medida em que eles estabelecem a moldura para a deliberação pública livre”.

<sup>122</sup> Segundo Carole Pateman (**Participação e teoria democrática**. p. 145-146): “somente se o indivíduo tiver a oportunidade de participar de modo direto no processo de decisão e na escolha de representantes [...], é que, nas modernas circunstâncias, ele pode esperar ter controle sobre sua vida ou sobre o desenvolvimento do ambiente em que vive”.

consenso social e não como simples outorgantes de mandatos numa democracia representativa. Enfim, enxerga-se aqui uma evolução na ideia de democracia liberal de Rousseau – baseada na decisão como elemento central do processo deliberativo, bem como na ideia de que, constatada a vontade da maioria, a posição perdedora nada mais representa do que um erro -, a qual dá lugar a uma concepção nova, que parte da ideia de um processo de discussão e avaliação no qual todos os diferentes aspectos de uma proposta são sopesados<sup>123</sup> para, ao final, contemplar não só a maioria, mas também as minorias.

---

<sup>123</sup> Leonardo Avritzer. **Teoria democrática e deliberação pública**. p. 26.



### 3 CIDADANIA: SIGNIFICADO E LIMITES

A democracia pressupõe uma atuação ativa do indivíduo que, dotado de liberdade, participa do processo de formação das decisões políticas e sociais, num contexto que a maioria não sufoca as minorias, nem muito menos é por elas subjugada.

Esse indivíduo acomodará a ideia de cidadania, cujo significado é essencial à completude do presente estudo, mormente porque essa participação, conquanto assegurada constitucionalmente, é conformada por interesses sociais e, desse modo, limitada, o que invariavelmente produz conflitos.

#### 3.1 CONCEITO

O termo cidadania ora é utilizado como o direito de participar do processo de tomada de decisões, ora como o direito simplesmente de votar e ser votado e, não raramente, também como a posição de um indivíduo consciente diante das necessidades coletivas ou, mesmo, ainda como o “status” de alguém que não deve sofrer os abusos da ação estatal. Essa imprecisão conceitual demanda o esforço conceitual que ora se empreenderá.

Pois bem. Na antiguidade helênica, cidadania referia-se apenas à participação no processo de tomada de decisões pela coletividade. Nesse sentido, o governo estabelece uma ordem entre aqueles que habitam a cidade, que, por sua vez, aparece como uma reunião de cidadãos, os quais, então, exsurgem como aqueles que têm uma parte legal na autoridade deliberativa e na autoridade judiciária da cidade<sup>124</sup>. Ou seja, a cidadania aqui representa o *status* do indivíduo que é admitido como partícipe do processo deliberativo. Por ser cidadão, o indivíduo pode participar do processo de deliberação política. Decerto, porém, conforme antevisto, que essa possibilidade de participação era restrita a uma parcela da população, de acordo com o critério censitário, isto é de propriedade, o que implicava a exclusão de contingente significativo da população, permitindo-se concluir que, na Grécia Antiga, a posição de cidadão não era universalizada.

---

<sup>124</sup> Aristóteles. **A Política**. p. 85-87.

Entre os romanos, por seu turno, a noção de cidadania é bem mais extensa. Compreende o reconhecimento recíproco pelos membros da comunidade da capacidade de ser sujeito dos mais variados direitos – inclusive os de cunho familiar e negocial -, não apenas os de participação política. O “status civitatis” entrega ao indivíduo a capacidade de protagonizar diversas relações jurídicas, de modo que restrições a essa capacidade, num cenário de perda escalonada de direitos – “capitis deminutio” - representarão limitações à liberdade de atuação na vida civil<sup>125</sup>.

Com a modernidade e o florescer das ideias iluministas, o indivíduo é colocado no centro do conceito de cidadania, que, então, exsurge como um direito humano de participação política decorrente logicamente da igualdade e da liberdade. Nesse viés, a Declaração de Independência dos Estados Unidos e, depois, a Declaração Universal dos Direitos Humanos apresentam a cidadania como uma expressão natural da pessoa humana, que, sujeita de direitos e reunida com iguais num processo de formação do consentimento, passa a fundar a validade do poder do Estado<sup>126</sup>.

Isso significa que o conceito de cidadania cunhado na modernidade – especialmente influenciado por uma reação a séculos de absolutismo – parte de uma lógica oposta da cidadania da antiguidade clássica. Entre os gregos e os romanos, a posição de cidadão assegura direitos, ao passo que modernamente o indivíduo possui os direitos simplesmente por ser uma pessoa humana.

O ideal moderno de cidadania, nesse passo, a vincula aos direitos humanos, a ponto de se dizer que os três elementos articuladores da cidadania seriam os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais, conquistados, respectivamente, nos séculos XVIII, XIX e XX<sup>127</sup>. Nessa linha, outrossim, Hanna Arendt define a cidadania como o direito de ter direitos<sup>128</sup>, o que obviamente não se esgotará no direito de participação nas deliberações políticas, englobando, ao invés, as três esferas de direito antes referidas.

Essa é uma noção de cidadania, entende-se, de conformação sociológica e não estritamente jurídica para a qual concorre ainda a lição de Marshall segundo a qual a cidadania é uma força dinâmica a partir da qual grupos sociais lutam pela ampliação de suas respectivas esferas de direitos<sup>129</sup>.

---

<sup>125</sup> Michelangelo Bovero. **Contra o governo dos piores**. p.124

<sup>126</sup> Oscar Vilhena Vieira. **Direitos fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF**. p. 609.

<sup>127</sup> J. A. Lindgren Alves. **Direitos humanos, cidadania e globalização**. p. 186-187.

<sup>128</sup> Hanna Arendt. **The Original of Totalitarianism**. p. 299-302.

<sup>129</sup> Thomas Humprey Marshall. **Cidadania, classe social e “status”**. p. 64.

Ainda em sentido mais sociológico que jurídico, entende-se hoje que a condição de cidadão compreende não apenas direitos, mas também deveres, em especial os de convivência com os demais cidadãos e ainda para com o meio no qual inserido.

No sentido jurídico estrito, por seu turno, cidadania designa o direito de participar do processo de tomada das decisões políticas, o que, malgrado diverso do conceito cunhado sociologicamente, a ele não se opõe, até porque, mesmo juridicamente, a cidadania está umbilicalmente ligada a outros direitos, mormente a liberdade e igualdade, porque somente dispondo de liberdade se pode exercer o direito à cidadania e, mais, a liberdade há de ser construída sobre o alicerce de uma comunidade na qual exercidos os direitos de participação política<sup>130</sup>.

E, juridicamente, participação das decisões políticas, ou, noutras palavras, no governo estatal, é um exercício que se pode realizar como eleitor ou como postulante a uma posição pública. Assim, a cidadania abastecerá a democracia, autorizando através de seu exercício a realização dos processos democráticos.

O conceito jurídico de cidadania, a par disso, não se confunde com o de nacionalidade<sup>131</sup>. Esta é o vínculo do indivíduo com o país ou nação, ao passo que aquela é o liame estabelecido pelo nacional com o regime político, o que lhe autorizará participar da formação da vontade governamental votando e sendo votado.

Para trilhar o caminho entre a nacionalidade e a cidadania, o individual haverá de preencher os requisitos estabelecidos pelo Estado (tema posterior deste capítulo). O ponto nodal, entretanto, está na percepção de que, no contexto democrático de um Estado Democrático de Direito (e não um puro e simples Estado de Direito), esses requisitos para alcançar a cidadania não poderão ser definidos ao bel-prazer do legislador, ainda que constituinte. Hão, ao invés, que ser razoavelmente selecionados, de modo a não excluir do processo de deliberação parcela significativa da população, como ocorrida na festejada democracia ateniense sobre a qual já se falou.

---

<sup>130</sup> Ivo Tonet. **Educar para a cidadania ou para a liberdade?**

<sup>131</sup> Ensina Jorge Miranda (**Teoria do estado e da constituição**, p. 205) que: “Cidadania é a qualidade de cidadão. E por este motivo, a palavra “nacionalidade” – embora mais corrente e não sem conexão com o fundo do Estado nacional – deve ser afastada, porquanto menos precisa. “Nacionalidade” liga-se a nação, revela a pertença a uma nação, não a um Estado. Ou, se atender a outras utilizações consagradas, trata-se de termo com extensão maior do que cidadania: nacionalidade têm as pessoas coletivas e nacionalidade pode ser atribuída a coisas (navios, aeronaves), mas cidadania só possuem as pessoas singulares. E completa José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo, 2004, p. 330), cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências. ‘Nacionalidade’ é conceito mais amplo do que cidadania, e é pressuposto desta, uma vez que só o titular da nacionalidade brasileira pode ser cidadão”.

Tal é assim porque, afinal de contas, trata-se aqui de limitação à esfera de atuação pública da pessoa, ou seja, de suas liberdades públicas. Quando se fala em limitação ou conformação de liberdades, então, há observar a necessidade de as razões justificadoras serem bastantes, porque, do contrário, revelar-se-á arbitrária e injusta a limitação proposta, mesmo que em lei.

É que, como também já visto, nem toda disposição legal (e constitucional) é justa nem muito menos legítima. Quando divorciada do necessário consenso social que há de lhe entregar legitimidade, a lei, embora legal, pode erigir-se ilegítima e, assim, contrária ao próprio processo democrático que a produziu.

Da constatação de que, no sentido jurídico estrito, a cidadania é o atributo político de participação do cidadão no governo, cunha-se a sua identificação com os direitos políticos. E veja-se, aqui, que essa constatação representa uma estratificação do ideal moderno de que cidadania implicaria protagonismo de direitos de diversas índoles, não apenas direitos políticos.

Nesse ponto, então, essencial posicionar os direitos políticos e, assim, a cidadania, na teoria dos direitos fundamentais.

Com efeito, as constituições contemporâneas enunciam direitos frutos de um longo processo de evolução dos direitos fundamentais, vale dizer: direitos de primeira, segunda, terceira e quarta dimensões.

Dentro da primeira dimensão dos direitos fundamentais, há preservação de direitos de forte caráter individualista, atrelados grandemente à liberdade dos homens. Esses direitos de primeira dimensão são frutos da primeira fase de constitucionalização dos direitos fundamentais, o que até favorece o caráter evolutivo das dimensões de direitos fundamentais, malgrado se privilegie hoje a teoria dimensional – não evolucionar ou geracional – dos direitos fundamentais, a qual reforça a unidade e indivisibilidade desses direitos no contexto constitucional<sup>132</sup>.

É assim que as constituições reservam especial destaque aos direitos civis, que se localizam no conflito entre público e privado, na fronteira entre “jardim” e “praça”<sup>133</sup>. Remetem, nesse passo, aos limites de atuação do Estado na esfera particular dos indivíduos, desenvolvendo a ideia de liberdade e proteção aos valores individuais das pessoas.

---

<sup>132</sup>, Ingo Wolfgang Sarlet. **A eficácia dos direitos fundamentais**. p. 55.

<sup>133</sup> Daniel Sarmento. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 2006, p. 12-13.

Ainda no que se pode chamar de primeira dimensão de direitos fundamentais, os constitucionalistas brasileiros fazem incluir os direitos políticos<sup>134</sup>, que autorizam a participação do povo no governo estatal, seja na condição de governantes, seja como eleitores. É justamente no contexto dos direitos políticos, enquanto direitos fundamentais de primeira dimensão, que se desenvolverá a presente pesquisa.

Os direitos políticos são direitos públicos subjetivos, isto é, significam faculdades autorizadas pelo ordenamento jurídico e com carga de exigibilidade a partir das quais os cidadãos exercem o *actus activae civitatis* e, assim, participam do governo constitucional<sup>135</sup>.

Disciplinam os direitos políticos, nesse passo, as diversas manifestações da soberania popular, concretizada, na democracia constitucional brasileira de 1988, pelo sufrágio universal, pelo voto direto, secreto e igualitário, bem como pelo plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei.

À completude da classificação dos direitos fundamentais segundo a evolução histórica, no entanto, falta ainda adentrar às segunda, terceira e quarta dimensões.

Os direitos de segunda dimensão diferenciam-se dos direitos de primeira dimensão, pois estes dirigem-se à limitação do poder estatal e à participação do povo nos negócios públicos. Já aqueles são deveres de atuação do Estado, funcionando como uma alavanca para proporcionar o desenvolvimento do ser humano, sem o qual sequer a liberdade protegida pelos direitos de primeira dimensão pode ser gozada<sup>136</sup>.

Não à toa, mesmo no contexto de uma pesquisa essencialmente de direitos de primeira dimensão, observar-se-á a constante aproximação com direitos de segunda dimensão, notadamente quando estiverem em debate inelegibilidades decorrentes de condenações anteriores por condutas que restringem a liberdade do voto a partir do oferecimento de facilidades ao eleitor, que encontram terreno fértil na deficiência de atuação do Estado na asseguaração dos direitos de segunda dimensão.

E mais, num cenário de crise de representatividade, não se pode esperar que o cidadão passe a emprestar mais relevo à sua participação na tomada de decisões públicas se ainda carente doutros direitos básicos, dos quais depende mais

---

<sup>134</sup> Paulo Bonavides. **Curso de direito constitucional**.

<sup>135</sup> José Jairo Gomes. **Direito eleitoral**. p. 4.

<sup>136</sup> George Marmelstein. **Curso de direitos fundamentais**. p. 50.

diretamente a sua sobrevivência e dignidade, daí a importância de estudar os direitos políticos no contexto mais amplo<sup>137</sup>.

Direitos de terceira dimensão, por seu turno, também possuem destaque nos textos constitucionais contemporâneos, afigurando-se facilmente identificáveis como tipicamente transindividuais, prestigiando o princípio da solidariedade tão declamado na Revolução Francesa de 1789<sup>138</sup>. Incluem-se nesse rol, o direito ao meio ambiente e o direito de comunicação.

De imensa importância para o presente estudo e posicionando-se no que Paulo Bonavides chama de quarta dimensão dos direitos fundamentais<sup>139</sup>, exsurge o direito à democracia, mormente de pluralismo de ideias e expressões político-partidárias, isto é o respeito à coexistência democrática dos indivíduos.

Como já antecipado, a corrente pesquisa se desenvolverá na investigação dos direitos políticos, enquanto direitos de primeira dimensão, mas que, numa visão aberta e coletiva, adentram na quarta dimensão para definir o próprio direito à democracia.

Dessa conformação, como se vê, exsurge o conceito jurídico estrito de cidadania, enquanto direito de participação no governo estatal, pelo qual o cidadão vota e é votado, o que é mesmo que falar em direito ao sufrágio.

Sim, sufrágio é o direito de participação da formação da vontade pública, vindo a se confundir, mesmo, com cidadania. Como tal, compreende tanto o direito de votar, como o direito de ser votado, de modo que, tendo assegurado o direito ao sufrágio, o cidadão poderá participar do processo democrático tanto na definição dos

---

<sup>137</sup> Citando T. H. Marshall, J. A. Lindgren Alves. (**Direitos humanos, cidadania e globalização**. p. 191) explica: “o problema para a democracia embutido no credo ultraliberal ora dominante é que, dentro do quadro jurídico-político conhecido até agora, os direitos humanos somente se realizam em sua indivisibilidade dentro de territórios nacionais e com as instituições do Estado-providência. Sem as prestações positivas necessárias, oferecidas por tais instituições como garantias de subsistência à população, a cidadania, na acepção de Marshall, é uma cidadania incompleta, assemelhada àquela criticada por Marx. Os direitos humanos, tão difundidos no planeta, acabam por parecer-se àquilo que, na cidadania democrática, eles se propõem a combater: um discurso legitimante de iniquidades que se agravam por efeito da globalização”.

<sup>138</sup> Conforme Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros (**Meio ambiente: direito e dever fundamental**. p. 74-75): “Os direitos de terceira dimensão são denominados de direito de fraternidade ou de solidariedade porque têm natureza de implicação universal, sendo que os mesmos alcançam, no mínimo, uma característica de transindividualismo e, em decorrência dessa especificidade, exigem esforços e responsabilidades em escala mundial, para que sejam verdadeiramente efetivados”.

<sup>139</sup> Segundo Paulo Bonavides (**Curso de direito constitucional**. p. 571-572): “A globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos de quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social. É direito de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência”.

representantes do povo no governo, como, mesmo, lançando a sua candidatura a um dos cargos públicos eletivos<sup>140</sup>.

O direito ao sufrágio decorre diretamente do princípio de que todo poder emana do povo, que, por sua vez, o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Desse modo, o sufrágio legitimará o exercício do poder, o que ocorrerá primordialmente a partir das funções de seleção e nomeação das pessoas que exercerão as atividades governamentais (representação), mas também, em alguns casos, por instrumentos como o plebiscito e o referendo<sup>141</sup>.

Enquanto o sufrágio compreende o direito de votar e ser votado como expressões dos direitos políticos, o voto, que costumeiramente é confundido com o sufrágio, ou até tratado como se sinônimo fosse, exsurge como o instrumento ativo do sufrágio. Quer dizer, sob o ângulo ativo, o sufrágio é o direito, e o voto, o instrumento para o seu exercício, de modo que o voto é o meio por intermédio do qual o eleitor exprime sua vontade de sufrágio, declarando em que agentes políticos deseja depositar a sua confiança para exercício da representação popular<sup>142</sup>.

### 3.1.1 O povo enquanto protagonista da democracia

Já se revelou saliente que nem todos os nacionais poderão votar. Em sentido oposto, porém, é deveras comum identificar a democracia como o governo do povo, e a fonte do poder estatal, como a soberania popular. Tal constatação torna necessário designar quem é o povo a exsurgir como protagonista da democracia<sup>143</sup>.

Politicamente, o termo povo reserva uma ambiguidade em diversas línguas modernas, indicando tanto o sujeito político apto a participar do jogo democrático

---

<sup>140</sup> Luiz Alberto David de Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior. **Curso de direito constitucional**. p. 185.

<sup>141</sup> José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 349.

<sup>142</sup> Edson de Carvalho Vidigal. Quanto ao voto. In: **Direito eleitoral contemporâneo: doutrina e jurisprudência**. p. 76.

<sup>143</sup> Paulo Bonavides (**Teoria constitucional da democracia participativa**.. p. 26) expressa com vivacidade a relevância da pergunta: "Quem é o povo, e onde está o povo, nessa forma de organização em que o ente político é objeto e não sujeito, e se viu privado, pela extorsão política, da titularidade de suas faculdades soberanas? Ninguém sabe responder. A indagação em parte havia sido dantes formulada com extrema acuidade por Friedrich Müller num de seus mais recentes ensaios de filosofia política, estampado em língua portuguesa. Saber quem é o povo tem enorme importância e atualidade nesta ocasião em que a soberania, clamando por socorro, agoniza nos países do Terceiro Mundo".

como os pobres e excluídos das oportunidades sociais e do das decisões político-comunitárias<sup>144</sup>.

Um dos grandes desafios das democracias contemporâneas, então, é desfazer ou ao menos minorar essa cisão que existe entre o povo enquanto unidade participante do jogo democrático e as parcelas menos favorecidas da população, que, malgrado tenham assegurados os direitos políticos, muitas vezes revelam pouco interesse no processo político-eleitoral e ainda estão mais suscetíveis a uma limitação da liberdade de escolha de seus representantes através de práticas ilícitas.

Conceitualmente, entretanto, fica o entendimento de que, na teoria política, “povo” identifica tanto o grupo de pessoas que participa da formação da vontade pública, inclusive no processo político-eleitoral, como também a parcela da população em posição de fragilidade social.

Essa segunda visão política do “povo”, observe-se, aproxima os conceitos político e sociológico, afinal neste o “povo” aparece como uma categoria histórica que se situa entre massa e elites. Numa sociedade dividida, de um lado estão os detentores do poder e do saber – a elite –, do outro, aqueles que não gozam de pleno acesso aos bens da vida e não podem elaborar um projeto próprio. Nesse cenário, o “povo” é cooptado como ator secundário de um projeto formulado pelas elites e para as elites<sup>145</sup>.

Ainda sociologicamente, mas com notas de antropologia, o povo é ainda identificado como a população que pertence à mesma cultura, habitando determinado território, sendo que a importância desse sentido está em distinguir culturalmente um povo de outro<sup>146</sup>.

Aqui, observe-se, a ideia de povo abeira-se da de nação, revelando-se como uma projeção contínua do elemento humano ao longo das gerações, sendo o grupo de pessoas marcado por uma certa identidade quanto a aspectos de natureza étnica,

---

<sup>144</sup> Evidencia Giorgio Agamben (**O que é um povo?** Análise de uma fratura biopolítica): Em italiano ‘popolo’, em francês ‘peuple’, em espanhol ‘Pueblo’ [ em português ‘povo’] (como os adjetivos correspondentes ‘popolare’, ‘populaire’, “popular” e os tardo latinos ‘populus’ e ‘popularis’ dos quais derivam) designam, na língua comum como no léxico político, tanto o conjunto de cidadãos como corpo político unitário (como em ‘povo italiano’ ou em ‘juiz popular’) quanto os pertencentes às classes inferiores (como em ‘homme du peuple’, ‘rione popolare’, ‘front populaire’). Também em inglês ‘people’, que tem um sentido mais indiferenciado, conserva, porém, o significado de ‘ordinary people’ em oposição aos ricos e à nobreza”. Sobre o “povo” como massa excluída, outrossim, N. W. Sodr  (Introdu o   revolu o brasileira. p. 188): “uma secreta intui o faz que cada um se julgue mais povo quanto mais humilde  . Nada possui, mas por isso mesmo orgulha-se de ser ‘povo’”.

<sup>145</sup> Leonardo Boff. **Povo**: em busca de um conceito.

<sup>146</sup> Ibidem.



cultural, linguística, religiosa e econômica, tudo para, ao fim, conceituar o povo através de um exame das condições reais em que se apresentam os grupamentos humanos<sup>147</sup>.

Por esse conceito, ainda, mesmo sem um território, um grupo de pessoas identificado por elementos culturais pode ser definido como povo ou nação<sup>148</sup>.

Juridicamente, ao seu turno, o conceito de povo se acosta à primeira visão da teoria política alhures apresentada, isto é, o quadro de pessoas participante do processo decisório. É assim que “povo” identificará a parte da população capaz de participar, através das eleições, do processo democrático<sup>149</sup>.

Nesse patamar, o conceito de povo confundir-se-á com o de cidadão, que designa do ponto de vista jurídico estrito a pessoa apta a compor o corpo eleitoral, seja votando, seja, a partir da reunião doutras condições, sendo votada<sup>150</sup>.

Por fim, há ainda um conceito de povo sobre o qual não se falou, este advindo da teoria do Estado.

Aqui, o povo é apresentado como um dos três elementos formadores do Estado, ideia cuja perfeição exigiria a concorrência dos elementos povo, território e soberania<sup>151</sup>. Nesse sentido, o povo caracteriza um conjunto de pessoas unidas com intuito organizacional do Estado, erigindo-se, mesmo, como o grupo humano contemplado em sua integração perante uma ordem estatal, com sujeição às mesmas leis, vale dizer, a população do Estado<sup>152</sup>.

Nesses termos, considerando que o Estado tem apenas um território, necessariamente terá também apenas um povo. Esse povo, uma vez reunido dentro

---

<sup>147</sup> Antonio Garcia de Miranda Netto apud Luisa Rauter Pereira. **Uma história do conceito político de povo no Brasil: Revolução e historicização da linguagem política.**

<sup>148</sup> Há, entretanto, quem distinga os conceitos de povo e nação, como Aurelino Leal (**Teoria e prática da constituição federal brasileira.** p. 18), para quem “a nação comporta no seu conceito uma subjetividade que escapa à concepção do termo povo”.

<sup>149</sup> Paulo Bonavides (*Ciência política.* p. 90), que, então, resume: “povo é então o quadro humano sufragante, que se politizou (quer dizer, que assumiu capacidade decisória), ou seja, o corpo eleitoral”.

<sup>150</sup> Novamente Paulo Bonavides explica (*Ibidem*, p. 92): “o povo exprime o conjunto de pessoas vinculadas de forma institucional e estável a um determinado ordenamento jurídico. (...) Fazem parte do povo tanto os que se acham no território como fora deste, no estrangeiro, mas presos a um determinado sistema de poder ou ordenamento normativo, pelo vínculo de cidadania”.

<sup>151</sup> Sahid Maluf. **Teoria geral do estado.** p. 23.

<sup>152</sup> Darcy Azambuja. (**Teoria geral do estado.** p. 19). Não à toa, esse autor apresenta os elementos de formação do Estado como sendo o território, a soberania e a população, como ideia coincidente com a de povo

do território estatal, está submetido às leis de um ente dotado de soberania, o Estado<sup>153</sup>.

Ao que se vê, na teoria do Estado, povo e população se confundem, entendendo-se aqui relevante, porém, separar os dois conceitos, o que só é possível a partir do emprego do conceito jurídico de povo, o qual foi antes deslindado.

Realmente, considerando que povo é aquele grupo de pessoas aptas a participar do processo de formação da vontade pública, votando e sendo votado, será possível concluir que nem todas as pessoas que se encontram em determinado território, submetidas às mesmas leis, poderão ser consideradas juridicamente integrantes do “povo” – malgrado devam ser chamadas “população” de um Estado.

E é aqui que exsurge o conceito de população, como sendo o conjunto não necessariamente homogêneo de pessoas que habitam determinado território, independentemente de possuírem vínculo de nacionalidade com o Estado ou aptidão cívica. Trata-se, por assim dizer, de mera expressão numérica, demográfica ou econômica<sup>154</sup>.

Com efeito, todas as pessoas que se encontram em determinado território podem ser consideradas componentes da população, ainda que crianças, estrangeiras ou apátridas.

Para integrarem o conceito jurídico de povo, entretanto, além de alguma capacidade de discernimento – daí a exclusão dos incapazes, que, no entanto, continuarão a integrar a população -, um vínculo inicial com o Estado através da nacionalidade pode ser exigido, porquanto em alguns países, como no Brasil, o direito de participação na formação da vontade pública é exclusivo dos nacionais, natos ou naturalizados.

Essa é, enfim, a ideia que se levará adiante no presente estudo: a população compreende todas as pessoas presentes em determinado território, ao passo que o povo, em sentido técnico jurídico, corresponde ao grupo específico (e amplo, no

---

<sup>153</sup> Conforme Kelsen (**Teoria geral do direito e do estado**, p. 334): “Um segundo ‘elemento’ do Estado, segundo a teoria tradicional é o povo, isto é, os seres humanos que residem dentro do território do Estado. Eles são considerados uma unidade. Assim como o Estado tem apenas um território, ele tem apenas um povo, e, como a unidade do território é jurídica e não natural, assim o é a unidade do povo. Ele é constituído pela unidade da ordem jurídica válida para os indivíduos cuja conduta é regulamentada pela ordem jurídica nacional, ou seja, é a esfera pessoal de validade dessa ordem. Exatamente como a esfera territorial de validade da ordem jurídica nacional é limitada, assim também o é a esfera pessoal. Um indivíduo pertence ao povo de um dado Estado se estiver incluído na esfera pessoal de validade de sua ordem jurídica. Assim como todo Estado contemporâneo abrange apenas uma parte do espaço, ele também compreende apenas uma parte da humanidade”.

<sup>154</sup> Dalmo de Abreu Dallari. **Elementos de teoria geral do estado**. p. 95.

contexto de uma democracia) de pessoas integrantes da população que podem votar e ser votadas, ou seja, que são cidadãs.

### 3.2 CIDADANIA ATIVA

Nas sociedades contemporâneas, o exercício das faculdades do governo por representantes é uma necessidade face à complexidade da rede social, que frequentemente vincula a ação de pessoas e instituições num determinado local a processos que se dão em muitos outros locais e instituições, sendo que, no entanto, nenhuma pessoa pode estar presente em todos os organismos deliberativos cujas decisões potencialmente afetam a sua vida, mormente porque esses são numerosos e muito dispersos<sup>155</sup>.

A esse modelo de democracia, baseado na representação, dá-se o nome de democracia indireta.

Por democracia indireta, entende-se aquela por intermédio da qual o povo, não podendo exercer pessoal e diretamente as faculdades do governo, através do exercício da cidadania ativa, elege representantes para fazê-lo em seu lugar, os quais serão investidos de mandatos, que, a exemplo do que ocorre no contrato civil, significam a outorga de poderes a outrem (o outorgado) para, em nome do outorgante, praticar determinados atos, vale dizer, deliberar os rumos do Estado e do governo. É por isso que os eleitos exercem mandatos eletivos, não mandados, expressão esta que, em sentido jurídico, remete à ordem, comando.

Essa visão contratualista da representação encerra a chamada teoria jurídica da representação, que dá ensejo a uma relação entre representante e representado – o eleitor, no exercício da cidadania ativa -baseada numa lógica individualista e não-política, na medida em que supõe que os eleitores julgam as qualidades pessoais dos candidatos, ao invés de seus projetos e ideias políticas<sup>156</sup>. Com isso, o ideal coletivo fica relegado a segundo plano, na medida em que a relação do Estado com a sociedade é deixada ao juízo do representante<sup>157</sup>, que exerce o seu mandato com plena liberdade, consoante se verá posteriormente.

---

<sup>155</sup> Iris Marion Young. **Representação política, identidade e minorias**. p. 144.

<sup>156</sup> Nadia Urbinati. **O que torna a representação democrática?** p. 197-198

<sup>157</sup> Ibidem. p. 198.

A predileção pela lógica jurídica da representação, observe-se, é uma marca do governo representativo liberal, cuja ampla disseminação nas sociedades ocidentais fez com que essa forma de pensar a representação hoje esteja arraigada em democracias como a brasileira. O perigo da teoria jurídica da representação, contudo, está em reduzir a participação popular na democracia a um mínimo procedimental, a eleição<sup>158</sup>.

Em reação ao modelo jurídico de representação, apresenta-se a chamada teoria política da representação, que defende a ativação de uma corrente comunicativa entre a sociedade política e a civil, de modo a restabelecer o liame entre o individual e o coletivo, tudo num contexto no qual múltiplas fontes de informação e variadas formas de comunicação tornam os cidadãos elementos ativos da democracia. Com isso, a mídia, os movimentos sociais e os partidos políticos darão o tom da representação em uma sociedade democrática, tornando o social político<sup>159</sup>.

Com efeito, mesmo numa democracia essencialmente indireta, é possível criar mecanismos que propiciem uma participação mais ativa do povo, via ativação de instrumentos de deliberação coletiva, como, aliás, têm realizado alguns parlamentos brasileiros, com audiências públicas e outras formas de consultas populares.

Outrossim, a reação da teoria política da representação frente à predileção por uma lógica contratualista do fenômeno da representação gera uma preocupação recente com a contemplação, pelas Constituições democráticas contemporâneas, de instrumentos de democracia direta, que autorizem uma participação efetiva e sem intermediários do cidadão na tomada de decisões, notadamente quando nada assegura, no contexto da representação, que a vontade do eleitor determinará as decisões do representante no exercício do poder.

Nesse sentido, como até já antecipado, a própria Constituição brasileira de 1988 contemplou três instrumentos de democracia direta, quais sejam, o plebiscito, o

---

<sup>158</sup> Nadia Urbinati. **O que torna a representação democrática?** p. 197-198

<sup>159</sup> Ibidem, p. 202 e 203.

referendo<sup>160</sup> e a iniciativa popular de lei<sup>161</sup>, os quais exsurtem, no entanto, como instrumentos extraordinários de exercício do governo, porquanto a estabilidade democrática, diferentemente, está fundada na eleição dos representantes dos cidadãos<sup>162</sup>. Tal característica, aliás, faz com que democracias como a brasileira sejam definidas como semidireta, isto é uma democracia baseada na representação, mas que também possui instrumentos de participação direta do povo nas decisões mais relevantes do Estado<sup>163</sup>.

E se diz isso para que se apresente o problema a ser resolvido neste capítulo. Quem são esses que poderão ser chamados juridicamente de povo e que, assim, terão o direito de participar, via eleições ou mecanismos de democracia direta, das deliberações políticas e governamentais?

Sim, porque nem todos os integrantes da população e, mesmo, nem todos os nacionais poderão participar dos instrumentos democráticos e, então, serem chamados “povo”.

Ora, os direitos políticos não são conferidos indistintamente a todos que compõem a população de um Estado, sendo outorgados apenas àqueles que possuem vínculo com o Estado através da nacionalidade e atendam a determinados requisitos estabelecidos na Constituição. E ao responderem positivamente a esses requisitos, esses nacionais serão chamados cidadãos em sentido jurídico estrito, compondo-se o conceito que se quer propagar de povo.

---

<sup>160</sup> Maria Victoria de Mesquita Benevides (**A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. p. 34) sintetiza as ideias de plebiscito e referendo, ao dizer que “hoje, apesar da indefinição (dos conceitos), tanto referendo quanto plebiscito são entendidos como modelos de expressão da opinião ou da vontade dos cidadãos – em votação livre e secreta – sobre uma medida que foi ou poderá vir a ser adotada pelos poderes constituídos, no plano nacional ou local”. Já quanto às diferenças entre essas formas de consulta popular, Uadi Lammêgo Bulos (**Curso de direito constitucional**. p. 674) destaca, sobretudo, o momento de convocação, já que o plebiscito é convocado antes de existir o ato, ao passo que o referendo é convocado posteriormente ao advento do ato no mundo jurídico.

<sup>161</sup> Segundo Celso Bastos (**Curso de direito constitucional**. p. 237), a iniciativa popular de lei compreende “o direito de uma parcela da população (um por cento do eleitorado) apresentar ao Poder Legislativo um projeto de lei que deverá ser examinado e votado”. Já Luis Pinto Ferreira (**Comentários à constituição brasileira**. p. 266) considera que “a iniciativa popular é o direito do povo, representado por uma fração do eleitorado, de propor projetos de lei, articulados ou não”.

<sup>162</sup> Norberto Bobbio (**Quais as alternativas para a democracia representativa?** p. 49) sintetiza essa limitação do que chama de sistema de referendium, que nada mais é do que os mecanismos de democracia direta (notadamente, plebiscito e referendo): “Até hoje, o sistema de referendium não pôde substituir a democracia indireta. Então, convém que fique claro que, dentro dos limites onde a democracia direta assim compreendida é realizável, a democracia representativa e a democracia não representativa não são realmente incompatíveis. Ao contrário, se é verdade que a segunda pode integrar utilmente a primeira, é também verdade que não pode substituí-la”.

<sup>163</sup> Segundo Canotilho (**Direito constitucional e teoria da Constituição**. p. 298), o plebiscito e o referendo são consultas cujo objeto refere-se a “matérias de especial relevância político-legislativa”.

No cenário brasileiro, os estrangeiros são inalistáveis (art. 14, § 2º, Constituição), condição que significa a impossibilidade de passarem pelo procedimento de alistamento eleitoral<sup>164</sup>, a partir do qual se obtém a condição de eleitor (cidadania ativa<sup>165</sup>) e, em sentido político-eleitoral (ou jurídico estrito), a de cidadão.

De fato, atualmente entende-se no Brasil que a obtenção da condição de eleitor pressupõe a existência de vínculo prévio com o Estado, pois, afinal, a partir desse “status” o ser político poderá definir a sorte dos governos constitucionais, poder decisório que não se poderia admitir fosse entregue a um estrangeiro.

Tal não é, entretanto, uma realidade no restante da América do Sul<sup>166</sup>, sendo seguida apenas pela Colômbia, que reserva somente aos nacionais os direitos políticos, excluindo, como no Brasil, os estrangeiros. Nos demais países, por seu turno, a regra é a autorização da participação do estrangeiro, ainda que em menor extensão que os nacionais.

Na Venezuela, por exemplo, a Constituição garante em seu artigo 64 o direito dos estrangeiros ao voto nas eleições paroquiais, municipais e estaduais, desde que maiores de 18 anos de idade e com mais de 10 anos de residência no país, observando as limitações estabelecidas na lei.

Enquanto isso, no Chile, o artigo 14 da Constituição garante aos estrangeiros residentes no Chile por mais de cinco anos e que preencham os outros requisitos determinados no inciso primeiro do artigo 13 do mesmo texto constitucional<sup>167</sup> o exercício do direito de sufrágio nos casos e formas que a lei determinar.

---

<sup>164</sup> Para Fávila Ribeiro (**Direito eleitoral**; p. 213), “consiste o alistamento no reconhecimento da condição de eleitor, que corresponde à aquisição da cidadania determinando a inclusão do nome do alistando no corpo eleitoral. Essa admissão no corpo eleitoral se faz através de requerimento formulado pelo interessado”. Conforme Armando Antônio Sobreiro Neto (**Direito eleitoral: teoria e prática**. p. 81), por sua vez, alistamento eleitoral “é o ato pelo qual o indivíduo se habilita, perante a Justiça Eleitoral, como eleitor e sujeito de direitos políticos, conquistando a capacidade eleitoral ativa (direito de votar)”.

<sup>165</sup> É comum, ainda, a utilização da expressão “capacidade eleitoral ativa” para designar o direito de votar; e “capacidade eleitoral passiva”, referente ao direito de ser votado.

<sup>166</sup> O estudo comparativo que aqui se propõe abarcará apenas os países sul-americanos fundadores da Organização dos Estados Americanos – OEA, com isso não sendo coletados dados, portanto, da Guiana e do Suriname.

<sup>167</sup> “Artículo 13. Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva.

La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieren.

Tratándose de los chilenos a que se refieren los números 2º y 4º del artículo 10, el ejercicio de los derechos que les confiere la ciudadanía estará sujeto a que hubieren estado avecindados en Chile por más de un año”.

Já no Uruguai, o artigo 78 da Constituição reconhece aos estrangeiros residentes habituais há pelo menos quinze anos e de bom comportamento, que possuem uma família dentro da República, que tenham algum capital ou bens no país, ou que professem alguma ciência, arte ou indústria, o direito de votar independentemente de naturalização.

O artigo 120 da Constituição do Paraguai, por seu turno, cuida dos eleitores e afirma que os estrangeiros, com residência definitiva, possuem os mesmos direitos dos nacionais, mas somente nas eleições municipais.

Previsão semelhante há na Bolívia, cuja Constituição estatui em seu artigo 27 o direito dos estrangeiros ao voto nas eleições municipais.

Na Argentina, a Constituição é silente quanto à participação político-eleitoral do estrangeiro, cabendo à lei assegurar o direito de voto ao estrangeiro residente, com exceção das eleições nacionais (que definem o presidente, o vice-presidente, e os legisladores).

Por fim, para fechar o quadro sul-americano, no Equador, a Constituição de 2008 assegura o direito ao voto a todos os estrangeiros, desde que com residência no país por no mínimo 05 anos. O grande detalhe, entretanto, é que, de forma bem mais abrangente que os demais países sul-americanos e, portanto, em sentido diametralmente oposto ao do Brasil, o Equador permite o voto em todas as eleições, inclusive as nacionais.

No Brasil, até que se promova alguma reforma constitucional, a única possibilidade de um estrangeiro exercer direitos políticos, no particular a cidadania ativa, votando nas eleições municipais, diz respeito ao português contemplado pela reciprocidade.

Explique-se. O princípio da reciprocidade representa a garantia recíproca que os nacionais de um Estado recebem de outro ente estatal quanto ao tratamento comum em relação aos respectivos nacionais. No caso de Brasil e Portugal, foi firmado Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, que foi ratificado no Brasil pelo Decreto Legislativo 165, de 30 de maio de 2001 e promulgado pelo Decreto 3.927, de 19 de setembro de 2001, sendo a sua fiel execução normatizada pela Portaria 3, de 24 de janeiro de 2007, do Ministério da Justiça.

Do ponto de vista jurídico-eleitoral, o gozo de direitos políticos por brasileiros em Portugal e por portugueses no Brasil será reconhecido aos que tiverem três anos

de residência habitual e promoverem requerimento bastante junto a autoridade competente<sup>168</sup>, que no Brasil é o Ministério da Justiça.

Uma vez admitido na reciprocidade, o português poderá votar e também ser votado. O direito ao voto, isto é, à cidadania ativa, não sofre restrições, havendo limitações importantes, entretanto, na cidadania passiva, na medida em que se veda aos portugueses ocupar os cargos privativos de brasileiros natos constantes do artigo 12, § 3º, da Constituição brasileira de 1988: Presidente e Vice-Presidente da República; Presidente da Câmara dos Deputados; Presidente do Senado Federal; Ministro do Supremo Tribunal Federal; de carreira diplomática; oficial das Forças Armadas e Ministro de Estado da Defesa.

No entanto, a restrição de acesso aos cargos pelos portugueses não fica apenas nestes cargos em razão da ausência de reciprocidade em Portugal. É que a Constituição de Portugal permite aos estrangeiros, entre os quais os brasileiros, a candidatura apenas na “eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais” (art. 15, § 4º, Constituição).

Com isso, entende-se que, no Brasil, em razão da ausência de reciprocidade, o português não poderá se lançar aos cargos eletivos estaduais, motivo pelo qual, salvo processo de naturalização, somente poderá se candidatar aos cargos municipais,

Além dos estrangeiros, distanciados dos direitos políticos que são pela Constituição brasileira, também são tratados como inalistáveis pelo parágrafo 2º do artigo 14 da Constituição os conscritos, isto é, os militares durante o serviço militar obrigatório ou alternativo, incluindo-se os médicos, dentistas, farmacêuticos e veterinários que prestam o serviço militar após o encerramento da graduação, a teor do artigo 7º da Lei nº 5.292/67.

É certo, no entanto, que o termo conscrito não abrange o militar engajado e o reengajado, porquanto essas são prorrogações voluntárias do serviço militar, daí porque não importam restrição à obtenção da condição de eleitor<sup>169</sup>.

---

<sup>168</sup> Prevê o artigo 17 do Tratado que: “1. O gozo de direitos políticos por brasileiros em Portugal e por portugueses no Brasil só será reconhecido aos que tiverem três anos de residência habitual e depende de requerimento à autoridade competente. 2. A igualdade quanto aos direitos políticos não abrange as pessoas que, no Estado da nacionalidade, houverem sido privadas de direitos equivalentes. 3. O gozo de direitos políticos no Estado de residência importa na suspensão do exercício dos mesmos direitos no Estado da nacionalidade”.

<sup>169</sup> Explica José Afonso da Silva (**Curso de direito constitucional positivo**, p. 350): “conscritos são os convocados para o serviço militar obrigatório; deixam de sê-lo se se engajarem no serviço militar”.



Questão de maior discussão diz respeito à possibilidade de o conscrito que já esteja alistado – quer dizer, que já seja eleitor – votar.

Joel J. Cândido defende não existir impedimento ao voto do conscrito já alistado, porque a Constituição não o faria, motivo pelo qual somente se poderia falar em restrição ao voto em decorrência de eventual ordem administrativa de superior hierárquico<sup>170</sup>.

Esse não é, contudo, o entendimento do TSE, que, em sua Resolução nº 20.165, de 07 de abril de 1998, consignou que o conscrito já alistado não pode votar<sup>171</sup>.

Do entendimento do TSE, porém, aqui se discorda, já que não há restrição constitucional ao voto pelo conscrito já alistado e, de mais a mais, sequer prejuízo à atividade militar haveria em razão do exercício do sufrágio.

O nacional brasileiro que não esteja no serviço militar obrigatório ou alternativo, então, poderá adquirir a cidadania em sentido jurídico estrito a partir dos quinze anos - desde que até a data da próxima eleição que se realizar depois do alistamento conte já com dezesseis anos<sup>172</sup>, que é a idade mínima para votar.

Já aos dezoito anos, o alistamento eleitoral torna-se obrigatório, devendo o nacional providenciá-lo no prazo de um ano. Como, porém, somente haverá sanção se o alistando não estiver habilitado para votar no pleito eleitoral seguinte, na prática, o nacional poderá realizar o alistamento, sem imposição de multa, até o centésimo quinquagésimo dia anterior à eleição seguinte à data na qual completou dezenove anos<sup>173</sup>.

Atendidas, pois, essas condições mínimas, consistentes na nacionalidade brasileira, não estar na posição de conscrito, capacidade civil e possuir a idade mínima, a qualquer indivíduo estará franqueada a cidadania ativa, isto é o direito de votar. Já a cidadania passiva, como se verá depois, depende do atendimento de requisitos outros para ser adquirida.

---

<sup>170</sup> Joel J. Cândido. **Direito eleitoral brasileiro**. p. 80.

<sup>171</sup> O Ministro Nilson Naves assim defendeu o impedimento em voto acolhido unanimemente por aquela Alta Corte: “uma vez que a Constituição Federal, em seu art. 14, § 2º, estabeleceu vedação aos conscritos para o alistamento eleitoral, pressuposto para a capacidade eleitoral, entendo cabível a manutenção do impedimento do voto aos conscritos já alistados, na forma da reiterada jurisprudência desta Corte”.

<sup>172</sup> Art. 14 da Resolução TSE nº 21.538, de 14 de outubro de 2003.

<sup>173</sup> Art. 15 da Resolução TSE nº 21.538, de 14 de outubro de 2003

### 3.3 CIDADANIA PASSIVA

Ao passo que o direito de votar é contemplado pela ideia de cidadania ativa ou ainda capacidade eleitoral ativa, o direito de ser votado realiza a chamada cidadania passiva ou capacidade eleitoral passiva. Os adjetivos qualificadores da cidadania, aqui, devem ser compreendidos pelo sentido que lhes conferem o próprio ato de votar, que encerra postura de ação – ativa, portanto. Enquanto isso, ao ser votado, vê-se o candidato em condição de recebimento da decisão sufragada pelo eleito, como verdadeiro agente passivo da escolha democrática, daí se falar em cidadania passiva.

A cidadania passiva erige-se como um direito fundamental de índole política pertencente à primeira dimensão de direitos (direitos de liberdade) e com conformação democrática na quarta dimensão (direitos à democracia). Trata-se, por assim dizer, de direito público subjetivo (“*ius honorum*”), a definir a ideia de elegibilidade em sentido amplo, que significa a aptidão de participar do processo eleitoral e, então, ser eleito<sup>174</sup>.

Interessante notar, a essa altura, que embora não se confunda com a cidadania ativa, a cidadania passiva (ou elegibilidade em sentido amplo) dela decorre, na medida em que nenhum indivíduo poderá gozar do direito de ser votado sem antes estar apto a votar.

Fazendo um corte epistemológico, é o mesmo que visualizar o “*status civitatis*” como o direito à cidadania, compreendendo, a princípio, tanto o direito de votar como o direito de ser votado. Essa cidadania, entretanto, poderá sofrer perdas escalonadas – “*capitis deminutio*” - a ponto de ficar restrita ao direito de votar. E isso de acordo com o não atendimento, pelo sujeito de direitos, dos requisitos estabelecidos pelo Estado para gozar também da esfera passiva da cidadania.

Decerto, outrossim, que nessa visão escalonada da cidadania, a sua menor dimensão compreenderá no mínimo o direito de votar, porque, do contrário, o indivíduo estará por completo privado da cidadania, de seus direitos políticos. Noutras palavras, não será cidadão.

Não se quer com isso dizer que nenhum integrante da população poderá ser privado dos direitos políticos. Na verdade, a própria Constituição brasileira de 1988 estatui hipóteses de perda e suspensão dos direitos políticos (a serem tratadas ainda neste capítulo), cuja ocorrência implicará a privação do direito tanto de votar como de

---

<sup>174</sup> Djalma Pinto. **Direito eleitoral**: anotações e temas polêmicos.p. 141.

ser votado, de sorte que, mesmo temporariamente, o indivíduo não será cidadão. Para estar compreendido dentro do conceito de cidadão, entretanto, no mínimo poderá votar.

O que resta aqui de relevante, então, é que toda pessoa apta a exercer a cidadania passiva, igualmente capaz está de exercitar a cidadania ativa, muito embora nem sempre o contrário seja verdade, vale dizer, nem sempre alguém capaz de votar poderá também ser votado.

De fato, elegível será o cidadão apto a receber votos em um certame, podendo ser escolhido para ocupar cargos eletivos, de modo que o exercício da cidadania passiva significa candidatar-se a tais cargos<sup>175</sup>.

O salto entre a cidadania ativa e a cidadania passiva, observe-se, depende da confluência de requisitos de aferição positiva e da ausência de impeditivos, nos quais o suposto candidato não pode se enquadrar.

Os de aferição positiva são chamadas condições de elegibilidade, vão sinalizar a ideia de elegibilidade em sentido estrito e devem estar presentes para que a candidatura se torne uma realidade. Já os impeditivos têm o nome de causas de inelegibilidade e devem estar ausentes, daí se dizer que não de ser analisados negativamente.

Isso torna desde já possível principiar a distinção fundamental entre elegibilidade em sentido estrito e inelegibilidade: enquanto estas são aferidas negativamente, isto é, o cidadão não pode apresentá-las caso intente ser candidato, aquelas são analisadas positivamente, devendo o cidadão delas estar revestido para que possa ser candidato<sup>176</sup>.

Outrossim, pode-se ainda dizer que, em sentido amplo, elegibilidade é um “status” político eleitoral que envolve tanto a presença das condições de elegibilidade, quanto a ausência de causas de inelegibilidade.

Também em sentido amplo, porém aposto ao de elegibilidade, a inelegibilidade representa um “status” do indivíduo perante o regime político de impedimento à candidatura a cargo eletivo<sup>177</sup>. Inelegível é, pois, o indivíduo que, malgrado possa até ser cidadão do ponto de vista ativo, não tem o direito de ser candidato em razão ou

---

<sup>175</sup> José Jairo Gomes. **Direito eleitoral**. p. 143.

<sup>176</sup> Moreira Alves. **Pressupostos de elegibilidade e inelegibilidade**. p. 228.

<sup>177</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho. **Curso de direito constitucional**. p. 99.

da ausência de uma condição de elegibilidade ou da presença de uma causa de inelegibilidade que lhe retire o “ius honorum” de ser candidato.

Já em sentido estrito, a inelegibilidade significa o envolvimento por uma causa de inelegibilidade, de modo que o indivíduo seria inelegível, muito embora até pudesse responder positivamente às condições de elegibilidade.

### **3.3.1 As condições de elegibilidade**

Como primeiro pressuposto à elegibilidade plena, exsurtem as chamadas condições de elegibilidade.

Tratando-se de conformações ao direito de ser candidato, têm assento exclusivo na Constituição brasileira de 1988, precisamente em seu art. 14, § 3º, que enumera ao todo seis condições de elegibilidade.

A nacionalidade brasileira é a primeira condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, I) e acaba por fechar o raciocínio anterior de que, no Brasil, à exceção dos portugueses admitidos pelo princípio da reciprocidade, a cidadania plena somente pode ser acessada pelos brasileiros, excluindo-se, com efeito, os estrangeiros.

E sendo a condição de eleitor anterior à obtenção da qualidade de candidato, a nacionalidade brasileira será comprovada pela própria inscrição eleitoral do indivíduo, afinal se o seu alistamento eleitoral antes foi deferido, o foi porque comprovada a sua condição de brasileiro, nato ou naturalizado.

No caso do brasileiro nato, inexistente qualquer restrição à cidadania passiva, de modo que preenchidas as demais condições de elegibilidade e estando ausentes as causas de inelegibilidade, poderá ele se candidatar para qualquer cargo eletivo.

Já o brasileiro naturalizado possui vedação à candidatura aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República<sup>178</sup>. Todos os demais cargos passíveis de investidura mediante eleição, por seu turno, podem ser acessados pelos brasileiros naturalizados.

A segunda condição de elegibilidade, referida no art. 14, § 3º, II, da Constituição, diz respeito ao pleno exercício ou gozo dos chamados direitos

---

<sup>178</sup> Art. 12. § 3º São privativos de brasileiro nato os cargos: I - de Presidente e Vice-Presidente da República;

políticos<sup>179</sup>. Os direitos políticos, observe-se, podem ser restringidos nas hipóteses de perda e suspensão, que se diferenciam na medida em que a primeira é definitiva, representando privação absoluta, ao passo que a segunda é temporária, implicando privação relativa dos direitos de votar e ser votado<sup>180</sup>.

Chama à atenção, aqui, que a Constituição expressamente vedou a cassação de direitos políticos, o que se deu por razões bem mais político-ideológicas do que jurídicas. É que a cassação dos direitos políticos foi largamente utilizada pelo governo militar, expediente que acabou fazendo com que o termo restasse estigmatizado<sup>181</sup>. Nesse sentido, a cassação dos direitos políticos terminou sendo historicamente identificada como uma restrição unilateral e desprovida de devido processo legal aos direitos políticos, o que se implementava geralmente de forma definitiva.

Todavia, no sentido técnico jurídico, cassação é uma espécie de desfazimento de ato anterior, isto é, a sua desconstituição e retirada do mundo jurídico<sup>182</sup>, daí porque a rigor não discrepa da perda, sendo, por isso, comum a utilização do termo cassação no mesmo sentido de perda<sup>183</sup>.

Como o constituinte fez opção pelo termo perda, porém, é ele que será aqui adotado.

E o certo é que as hipóteses de perda e suspensão dos direitos políticos estão descritas no art. 15 da Constituição Federal de 1988, sendo que, dentre elas, apenas a do inciso I, de cancelamento da naturalização, configura causa de perda dos direitos políticos, afigurando-se todas as demais hipóteses de privação temporária dos direitos políticos, isto, é suspensão<sup>184</sup>.

---

<sup>179</sup> Teori Albino Zavascki (**Direitos políticos**: perda, suspensão e controle jurisdicional) compendia o significado dos direitos políticos e de eventual restrição ao seu gozo: “Estar no gozo dos direitos políticos significa, pois, estar habilitado a alistar-se eleitoralmente, habilitar-se a candidaturas para cargos eletivos ou a nomeações para certos cargos públicos não eletivos (Constituição Federal, art. 87; 89, VII; 101; 131, § 1º), participar de sufrágios, votar em eleições, plebiscitos e referendos, apresentar projetos de lei pela via da iniciativa popular (Constituição Federal, arts. 61, § 2º e 29, XI) e propor ação popular (Constituição Federal, art. 5º, inc. LXXIII). Quem não está no gozo dos direitos políticos não poderá filiar-se a partido político (Lei n. 5.682, de 21.07.71, art. 62) e nem investir-se em qualquer cargo público, mesmo não eletivo (Lei n. 8.112, de 11.12.90, art. 5º, II). Não pode, também, ser diretor ou redator-chefe de jornal ou periódico (Lei n. 5.250, de 09.02.67, art. 7º, § 1º) e nem exercer cargo em entidade sindical (Consolidação das leis do trabalho, art. 530, V)”

<sup>180</sup> Edilson Pereira Nobre Junior. **Da perda e suspensão dos direitos políticos**. p. 207.

<sup>181</sup> José Jairo Gomes. **Direitos políticos**. p. 113-114

<sup>182</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro (**Direito administrativo**. p. 243) e Celso Antonio Bandeira de Mello (**Curso de direito administrativo**.p. 395) entendem que a cassação constitui ato administrativo extintivo de ato anterior por descumprimento de condições que deveriam permanecer atendidas.

<sup>183</sup> José Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional positivo**. p. 539.

<sup>184</sup> Edilson Pereira Nobre Junior. Op. cit. p. 207.

De fato, haverá perda dos direitos políticos quando o estrangeiro tiver cancelada a sua naturalização por sentença transitada em julgado que reconheça o exercício de atividade nociva ao interesse nacional, a ela equivalendo, outrossim, a perda da nacionalidade brasileira em razão da aquisição de outra nacionalidade fora das exceções do art. 12, § 4º, II, da Constituição, afinal sem a nacionalidade brasileira impossível é gozar da cidadania<sup>185</sup>.

A disciplina legal do cancelamento da naturalização e, portanto, da perda dos direitos políticos como consequência automática da decisão judicial que a impõe, está na Lei nº 818, de 18 de setembro de 1949, cujo artigo 24 atribui o julgamento do processo ao Juiz de Direito competente para os feitos da União<sup>186</sup>, que, no cenário constitucional atual, é o Juízo Federal, a teor do inciso X do art. 109 da Constituição Federal<sup>187</sup>.

Exige-se, portanto, processo judicial perante a Justiça Federal, que será precedido por inquérito instaurado perante a autoridade policial mediante requisição do Ministro da Justiça, ou representação de qualquer pessoa, tudo para apuração da atividade nociva ao interesse nacional que se reputa estar sendo exercida pelo brasileiro naturalizado e cujo reconhecimento ao final do processo judicial é necessário ao cancelamento da naturalização<sup>188</sup>.

Após a conclusão do inquérito, o Juízo Federal abrirá vistas ao Ministério Público Federal, que deverá decidir pela instauração do feito. Em caso de resposta positiva, será deflagrada a denúncia, com a abertura do processo judicial no qual se resguardará o contraditório e a ampla defesa do brasileiro naturalizado. Caso, porém, decida a autoridade ministerial oficiante pela não instauração do processo judicial, os autos serão remetidos ao Procurador-Geral da República para ratificar ou não a manifestação anterior<sup>189</sup>.

Uma vez ultimado o processo judicial, com o trânsito em julgado da sentença que reconheceu a prática de ato nocivo ao interesse nacional, terá o estrangeiro cancelada automaticamente a sua naturalização, o que se instrumentalizará a partir

---

<sup>185</sup> Teori Albino Zavascki (**Direitos políticos**: perda, suspensão e controle jurisdicional. 1995).

<sup>186</sup> Art. 24. O processo para cancelamento da naturalização será da atribuição do Juiz de Direito competente para os feitos da União, do domicílio do naturalizado, e iniciado mediante solicitação do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, ou representação de qualquer pessoa.

<sup>187</sup> Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: X – (...) as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;

<sup>188</sup> Art. 22, III, da Lei 818/49.

<sup>189</sup> Edilson Pereira Nobre Junior. **Da perda e suspensão dos direitos políticos**. p. 208.

de envio de cópia da decisão ao Ministério da Justiça, bem como ao Juízo Eleitoral. E após o trânsito em julgado, somente por ação rescisória se admitirá a requalificação da nacionalidade brasileira<sup>190</sup>.

As demais hipóteses do art. 15 da Constituição representam restrição temporária aos direitos políticos, constituindo-se, pois, em hipóteses de suspensão.

Entre elas, encontra-se a incapacidade civil absoluta (art. 15, II), que, com a vigência da Lei nº 13.146/2016<sup>191</sup>, ficou restrita aos menores de dezesseis anos, os quais já estariam de todo modo excluídos dos direitos à cidadania em sentido jurídico estrito na medida em que não podem se alistar como eleitores.

A hipótese seguinte é a de condenação criminal transitada em julgado (art. 15, III), que atesta o comportamento indigno e irresponsável do indivíduo<sup>192</sup> a retirar-lhe o “ius honorum”. Trata-se de efeito automático da condenação, de sorte que, independentemente de previsão expressa no comando sentencial, do crime cometido (se culposos ou dolosos) ou ainda do tipo e da graduação da pena<sup>193</sup>, o fato de a condenação ter transitado em julgado já implicará automaticamente a suspensão dos direitos políticos<sup>194</sup>.

---

<sup>190</sup> Edilson Pereira Nobre Junior. **Da perda e suspensão dos direitos políticos**. p. 208.

<sup>191</sup> A Lei nº 13.146/2015 alterou o art. 3º do Código Civil, cuja nova redação é a seguinte: Art. 3º São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de 16 (dezesseis) anos.

<sup>192</sup> José Alfredo de Oliveira Baracho. **A teoria geral do direito eleitoral e seus reflexos**.

<sup>193</sup> Teori Albino Zavascki (**Direitos políticos**: perda, suspensão e controle jurisdicional) critica essa generalização: “O Constituinte não fez exceção alguma: em qualquer hipótese de condenação criminal haverá suspensão dos direitos políticos enquanto durarem os efeitos da sentença. Trata-se de preceito extremamente rigoroso, porque não distingue crimes dolosos dos culposos, nem condenações a penas privativas de liberdade de condenações a simples penas pecuniárias. Também não distingue crimes de maior ou menor potencial ofensivo ou danoso. A condenação por contravenção, que também é crime, acarreta, assim, o efeito constitucional”.

<sup>194</sup> Pedro Sá Machado (**Efeitos da condenação penal e direito de voto**: num brevíssimo divagar à procura da justiça do caso concreto no Brasil. p. 73) apresenta o sentido comum dado à condenação criminal transitada em julgado: “(...) face à preterição de referências quanto ao tipo de crime ou quanto ao tipo de pena principal em causa, falamos de efeitos da condenação que implicam qualquer crime (doloso ou negligente) e qualquer pena principal (de prisão ou de multa). Com esta perspectiva, verifica-se que a produção de efeitos automáticos que envolve a privação do direito de voto no Brasil não aparece associada nem à natureza dos crimes praticados nem à natureza da pena aplicada”. Focando na ressocialização do delinquente, porém, o mesmo autor defende que a privação dos direitos políticos não deveria ser automática após a condenação, ainda que transitada em julgado: “Em qualquer caso, a restrição do bem jurídico ‘participação política’ nunca deveria traduzir-se auto-exequível. A menos que a finalidade seja a retribuição ou a intimidação. Seria pagar o mal cometido com uma retribuição jurídico-política inevitavelmente rígida que, na verdade, deixaria na obscuridade os seus pressupostos e a sua fundamentação. Ou seria uma intimidação penal necessária para os membros da comunidade capaz de converter todos os ‘condenados’ em inaptos políticos, juris et de jure incapacitados de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos políticos do país enquanto os efeitos da sentença condenatória perdurarem. Interpretação na qual o legislador constitucional deixaria de proporcionar condições de existência política a todos aqueles que se encontrassem a expirar o mal cometido por um crime”.

Aqui, observe-se, a privação dos direitos políticos subsistirá enquanto perdurarem os efeitos da condenação, o que o Tribunal Superior Eleitoral<sup>195</sup> tem entendido ocorrer assim que cumprida a pena imposta pela sentença condenatória, ainda que eventualmente persistam eventuais efeitos secundários aludidos pela lei penal, como a necessidade de indenizar o dano causado à vítima (art. 91, I, Código Penal).

Bom lembrar, outrossim, que o cumprimento da pena não necessariamente representará a possibilidade de exercício da cidadania passiva, pois, malgrado agora reinvestido de seus direitos políticos, poderá o cidadão incorrer na causa de inelegibilidade estatuída no art. 1º, I, “e”, da Lei Complementar nº 64/90, sobre a qual se falará adiante.

A quarta hipótese de privação temporária dos direitos políticos é a recusa ao cumprimento de obrigação a todos imposta ou prestação alternativa (art. 15, IV). A conformação constitucional dessa condição de elegibilidade, então, decorre do inciso VIII do art. 5º, segundo o qual somente será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política quem, invocando essas razões para eximir-se de obrigação genérica, recusar-se também a cumprir prestação alternativa.

Na doutrina, ficou consagrada como escusa de consciência<sup>196</sup>, sendo normalmente invocada por quem pretende eximir-se do cumprimento do serviço militar obrigatório. Para tanto, o próprio parágrafo 1º do art. 143 da Constituição, que trata da obrigatoriedade do serviço militar, ressalva competir às Forças Armadas “atribuir serviço alternativo aos que, em tempo de paz, após alistados, alegarem imperativo de consciência, entendendo-se como tal o decorrente de crença religiosa e de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar”.

Na prática, consoante decorre da interpretação conjunta da Constituição, da Lei nº 8.239/91 e da Lei nº 4.375/64, a obrigação para com o serviço militar começa no dia 1º de janeiro do ano em que a pessoa completar 18 anos de idade, sendo que, por isso, valendo-se da faculdade de alistamento como eleitor já a partir dos dezesseis anos, muitos dos alistáveis militarmente já gozam dos direitos políticos, deles ficando privados, então, caso não prestem o serviço militar e, ainda, deixem de cumprir a

---

<sup>195</sup> TSE- Rec. Especial n. 9.981- Acórdão n. 12.813- RS - Unân. - Rel. Ministro José Eduardo Ranger de Alckmin - Julg. 27.9.1992.

<sup>196</sup> José Jairo Gomes. **Direitos políticos**. p. 125.



obrigação alternativa, que compreende o exercício de atividades de caráter administrativo, assistencial, filantrópico ou mesmo produtivo, em organizações militares. Na hipótese, por seu turno, de já não estar o alistável militarmente no gozo dos direitos políticos, o não cumprimento do serviço militar e o inadimplemento da obrigação alternativa exurgirão como impedimento à aquisição desses direitos<sup>197</sup>.

Outra hipótese menos conhecida de privação dos direitos políticos fundada no art. 15, IV, da Constituição, isto é, na recusa ao cumprimento de obrigação alternativa àquela a todos genericamente imposta, encontra-se no art. 438 do Código de Processo Penal, que trata da recusa ao serviço do júri<sup>198</sup>. Aqui, o tratamento é o mesmo do serviço militar, na medida em que se autoriza ao convocado para servir ao júri invocar razão de convicção religiosa, filosófica ou política para se eximir da participação no órgão de julgamento, ocasião em que terá que cumprir obrigação alternativa consistente novamente em serviços de caráter administrativo, assistencial, filantrópico ou mesmo produtivo, agora no Poder Judiciário, na Defensoria Pública, no Ministério Público ou em entidade conveniada para esses fins.

No que se refere à escusa de consciência, dúvida poderia haver quanto à competência para decretar a suspensão dos direitos políticos. No caso da recusa ao júri, a resposta é mais fácil, pois o próprio Juiz do processo-crime poderá fazê-lo. Em se tratando, entretanto, do serviço militar, o professor Edilson Nobre sustenta que competirá ao Juízo Federal empós ação de conhecimento proposta pela União, em virtude de sua titularidade na condução administrativa do serviço eleitoral<sup>199</sup>.

Por fim, como última hipótese de privação dos direitos políticos, insere-se a condenação por improbidade administrativa (art. 15, V).

A suspensão dos direitos políticos é uma das sanções da condenação por improbidade administrativa, a teor do art. 37, § 4º, da Constituição<sup>200</sup>, cujos tipos abertos estão capitulados na Lei nº 8.429/92, que estatui três espécies de improbidade

---

<sup>197</sup> José Jairo Gomes. **Direitos políticos**. p. 125.

<sup>198</sup> “Art. 438. A recusa ao serviço do júri fundada em convicção religiosa, filosófica ou política importará no dever de prestar serviço alternativo, sob pena de suspensão dos direitos políticos, enquanto não prestar o serviço imposto. (Redação dada pela Lei nº 11.689, de 2008). § 1º Entende-se por serviço alternativo o exercício de atividades de caráter administrativo, assistencial, filantrópico ou mesmo produtivo, no Poder Judiciário, na Defensoria Pública, no Ministério Público ou em entidade conveniada para esses fins. (Incluído pela Lei nº 11.689, de 2008). § 2º O juiz fixará o serviço alternativo atendendo aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. (Incluído pela Lei nº 11.689, de 2008)”.

<sup>199</sup> Edilson Pereira Nobre Junior. **Da perda e suspensão dos direitos políticos**. p. 215;

<sup>200</sup> “Art. 37 § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

administrativa: a que implica enriquecimento ilícito, cuja condenação poderá levar à suspensão dos direitos políticos por oito a dez anos; a que importa prejuízo ao erário, passível de conduzir à suspensão dos direitos políticos por cinco a oito anos; e a decorrente da violação aos princípios administrativos, apta a motivar de três a cinco anos de suspensão dos direitos políticos. Em qualquer das graduações, depende de previsão expressa na sentença condenatória<sup>201</sup> – no que se discrepa da condenação criminal -, iniciando-se a partir do trânsito em julgado do processo, que tramitará na Justiça Federal ou na Justiça Estadual, a depender da esfera do interesse público lesado.

Semelhantemente ao que ocorre com a condenação criminal, porém, a retomada dos direitos políticos após o período de suspensão determinado pela condenação por improbidade não necessariamente abrirá de logo a oportunidade de candidatura a cargo eletivo, pois, a depender do tipo de improbidade, o término do prazo de suspensão marcará justamente o início de uma inelegibilidade de oito anos (art. 1º, I, “I”, Lei Complementar nº 64/90).

Além da nacionalidade brasileira e do pleno exercício dos direitos políticos, à completude dos requisitos positivos da elegibilidade restam ainda quatro condições.

O alistamento eleitoral é uma delas e aparece como terceira condição de elegibilidade, sendo atestado pela inscrição eleitoral do indivíduo como eleitor. Trata-se, por assim dizer, da confirmação prática do esforço conceitual de que ninguém poderá ser candidato a cargo eletivo sem antes ser eleitor. Noutras palavras, a cidadania passiva pressupõe a ativa.

Não se está a dizer, todavia, que, uma vez alistado como eleitor, o indivíduo cumprirá indefinidamente essa condição de elegibilidade. Malgrado se valha o constituinte do termo “alistamento eleitoral”, que tem sentido aparentemente estático, deve-se interpretar o enunciado como impositivo da manutenção de inscrição eleitoral válida. E isso quando o Código Eleitoral apresenta situações que podem implicar o cancelamento do alistamento eleitoral e a exclusão do eleitor, entre as quais a falta injustificada a três eleições consecutivas sem o pagamento das multas respectivas<sup>202</sup>.

---

<sup>201</sup> José Jairo Gomes. **Direitos políticos**. p. 125.

<sup>202</sup> “Art. 71. São causas de cancelamento: I - a infração dos artigos. 5º e 42; II - a suspensão ou perda dos direitos políticos; III - a pluralidade de inscrição; IV - o falecimento do eleitor; V - deixar de votar em 3 (três) eleições consecutivas. (Redação dada pela Lei nº 7.663, de 27.5.1988)”

A quarta condição de elegibilidade diz respeito à manutenção de domicílio eleitoral na circunscrição eleitoral de candidatura. A circunscrição eleitoral, explique-se, não consiste em divisão geográfica da Justiça Eleitoral, correspondendo, simplesmente, ao local onde as eleições se definirão, ou seja, ao corpo de eleitores a ser considerado para apuração dos votos. É assim que a eleição municipal (para prefeito e vice, além de vereador) tem como circunscrição o respectivo Município, a eleição estadual (para governador e vice, senador, deputado federal e deputado estadual), o Estado, e a eleição presidencial, todo o país.

Nesse sentido, exige-se que o candidato tenha a circunscrição em que pretende ser candidato como o seu domicílio eleitoral, isto é, o local de sua inscrição eleitoral precisa estar harmônico com a sua pretensão eleitoral, como forma de evitar seja o cidadão candidato onde sequer vínculo cívico possua.

Mas não é só. Intentando evitar a prematuridade desse vínculo cívico a partir de uma transferência abrupta do domicílio eleitoral, que em tese poderia ser feita no prazo de até 151 dias antes do pleito eleitoral<sup>203</sup>, exige o legislador, em especificação à exigência constitucional, que o pretense candidato esteja com o seu domicílio eleitoral na circunscrição de candidatura pelo menos seis meses antes da eleição<sup>204</sup>.

A quinta condição de elegibilidade, a filiação partidária, é uma exigência à candidatura que se encerra na vinculação prévia e válida a um partido político que dará substrato à candidatura do cidadão<sup>205</sup>. Do grêmio partidário, num mundo ideal, sairiam pré-candidatos idôneos a se converterem em titulares dos órgãos encarregados de executarem as faculdades do governo<sup>206</sup>.

A exigência de um partido político para referendar a candidatura a cargos eletivos no Brasil, observe-se, é excepcional na América do Sul, porquanto seguida apenas por Argentina (arts. 38 e 39 da Constituição), Uruguai (capítulo II da Constituição) e Peru (art. 35 da Constituição).

Em sentido diverso, a autorizar as chamadas candidaturas independentes, a Constituição chilena, em seu art. 18, assegura igualdade de condições, na disputa eleitoral, para os independentes e para os membros dos partidos políticos.

---

<sup>203</sup> Lei nº 9.504/97. “Art. 91. Nenhum requerimento de inscrição eleitoral ou de transferência será recebido dentro dos cento e cinquenta dias anteriores à data da eleição.”

<sup>204</sup> Art. 9º, Lei nº 9.504/97, já com a nova redação dada pela Lei 13.488/2017.

<sup>205</sup> A nova redação do Art. 9º da Lei nº 9.504/97, conferida pela Lei nº 13.165/2015, diminuiu de um ano para seis meses o prazo mínimo pelo qual se exige esteja o futuro candidato com filiação deferida no partido pelo qual pretende se candidatar, com isso facilitando o preenchimento da exigência.

<sup>206</sup> Paolo Biscaretti di Ruffia. **Derecho constitucional**. p. 795.

Da mesma forma, o artigo 108 da Constituição colombiana permite não só aos partidos, mas também aos movimentos sociais e grupos significativos de cidadãos a inscrição de candidatos, previsão semelhante à do art. 112 da novel Constituição equatoriana, à do art. 125 da Constituição paraguaia e à do art. 209 da Constituição boliviana, que acrescenta o direito de indicação pelos grupos indígenas.

Esses países são ainda acompanhados pela Venezuela, cuja Constituição, em seu artigo 67, autoriza a candidatura independente em igualdade de condições com aqueles oriundos de associações políticas<sup>207</sup>.

A última condição de elegibilidade diz respeito à idade mínima<sup>208</sup>, que é uma exigência que traz em seu íntimo o pressuposto de que o exercício de alguns cargos eletivos impõe maior experiência. Até por isso, trata-se de condição via de regra aferida quando da posse.

Ocorre que, no caso específico, das eleições para vereador, a aferição da idade mínima apenas por ocasião da posse na prática autorizava que eleitor se lançasse à disputa eleitoral sem ser civil e penalmente capaz, o que exsurgia contraditório, mormente diante dos desafios contratuais e de conduta esperados numa campanha eleitoral. Diante disso, a Lei nº 13.165 de 2015 alterou a Lei nº 9.504/97 para, no caso específico da eleição de vereador, exigir a implementação do requisito etário até a data-limite para o pedido de registro de candidatura.

Reunidas, então, as seis condições de elegibilidade, quais sejam, nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição de candidatura, filiação partidária e idade mínima, o indivíduo dará passo importante rumo ao “ius honorum”, restando, porém, a necessidade de não incorrer em nenhuma causa de inelegibilidade.

### **3.3.2 As causas de inelegibilidade**

Em sentido amplo, a inelegibilidade importa no impedimento temporário à cidadania passiva, isto é, trata-se da restrição de ser votado, restando preservados,

---

<sup>207</sup> Entre as constituições sul-americanas pesquisadas, chama à atenção que a única que não se refere a “partidos políticos” é a Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que prefere denominar a reunião de cidadãos com propósitos eleitorais de “organizações políticas”.

<sup>208</sup> Constituição Federal. “Art. 14. 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”.

porém, os demais direitos políticos, como o de votar e o de integrar partidos políticos<sup>209</sup>.

Já em sentido estrito, as inelegibilidades compreendem causas desautorizadoras da cidadania passiva, nas quais não pode incorrer aquele que pretende se lançar à disputa pelo voto. Por isso mesmo, como se disse antes, as causas de inelegibilidade são de aferição negativa, de modo que o enquadramento do pretense candidato em qualquer delas obstará a candidatura.

Com efeito, no estudo das inelegibilidades exsurge adequado trabalhar com o conceito de tipificação, em analogia ao direito penal, na medida em que, estando a posição do suposto candidato enquadrada no tipo legal ou constitucional previsto como motivador de uma inelegibilidade, vale dizer, numa causa de inelegibilidade, impedida estará a sua candidatura.

Esse raciocínio, posteriormente, terá repercussão no próprio trabalho de interpretação dos tipos indutores de inelegibilidade, afinal haver-se-á que buscar o núcleo da causa de inelegibilidade como hipótese desejada pelo legislador de restrição ao direito fundamental de ser candidato.

Deve-se chamar atenção, outrossim, para o fato de que, em sentido estrito, não existe inelegibilidade perene, que se protraia por toda uma vida. Todas as causas de inelegibilidade importam impedimento temporário à capacidade eleitoral passiva, daí porque são ultrapassadas ou com o passar do tempo ou com a superação da razão motivadora.

Essa compreensão acaba dando eco ao entendimento do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que as inelegibilidades possuem natureza de restrição temporária à possibilidade de candidatura<sup>210</sup>.

A natureza das inelegibilidades, entretanto, não é questão pacífica, muito se questionando, mormente após a publicação da Lei Complementar nº 135/2010, que reforçou diversas inelegibilidades como consequência de práticas deletérias de agentes políticos, se não possuíam elas natureza de sanção.

Ora, a ordem jurídica vincula algumas condutas humanas a consequências, que podem ser vantagens, prêmios, desvantagens, ou simplesmente uma pena, dentro do que se chama de princípio retributivo<sup>211</sup>. Ressalta Kelsen, então, que o

---

<sup>209</sup> TSE. Ac. de 3.6.2004 no AgRgAg no 4.598, rel. Min. Fernando Neves.

<sup>210</sup> Min. Arnaldo Versiani, no julgamento da Cta 1.147-09/DF, sessão plenária de 17/6/2010.

<sup>211</sup> Hans Kelsen. **Teoria pura do direito**. p. 26

prêmio e o castigo podem compreender-se no conceito de sanção, embora seja usual designar-se por sanção somente a pena, isto é, um mal - a privação de certos bens como a vida, a saúde, a liberdade, a honra, valores econômicos - a aplicar como consequência de uma determinada conduta<sup>212</sup>.

Não muito diferente é a lição de Miguel Reale, para quem sanção é toda consequência que se agrega, intencionalmente, a uma norma, visando ao seu cumprimento<sup>213</sup>.

Em suma, a sanção nada mais é do que uma consequência pela prática de conduta descrita na norma, a qual importará privação de direitos.

Sob esse ângulo, é difícil não enxergar as inelegibilidades que não sejam inatas ao indivíduo como sanções. Quer dizer, sempre que a inelegibilidade decorrer de um ato praticado pelo agente político, invariavelmente exsurdirá como verdadeira sanção, a restringir-lhe o direito fundamental de ser votado.

Para que assim se compreenda, essencial é distinguir as inelegibilidades chamadas inatas, porquanto decorrentes de condições pessoais dos cidadãos, das cominadas, estas sim consequências de um ato praticado pelo cidadão.

Nesse sentido, quando se afirma a inelegibilidade dos inalistáveis e dos analfabetos, retira-se do direito de ser candidato alguém por sua condição pessoal, não porque esse alguém praticou ou deixou de praticar determinada conduta.

Diferentemente, quando outrem é condenado pela prática de alguma conduta ilícita e, em razão dessa condenação, fica inelegível, está-se a tratar da inelegibilidade como consequência do ato em que incorreu o cidadão, daí se dizer que, aqui, a inelegibilidade teria natureza de sanção<sup>214</sup>.

Entretanto, consoante antevisto, o Tribunal Superior Eleitoral, visando referendar a aplicação retroativa da Lei Complementar nº 135/2010, professou o entendimento de que as inelegibilidades seriam uma simples restrição temporária da possibilidade de se candidatar, de exercer algum mandato, pelo que não teriam natureza da sanção<sup>215</sup>. No mesmo sentido, aliás, julgou o Supremo Tribunal Federal

---

<sup>212</sup> Hans Kelsen. **Teoria pura do direito**. p. 26

<sup>213</sup> Miguel Reale. **Filosofia do direito**. p. 260.

<sup>214</sup> Adriano Soares Costa. **Instituições de Direito Eleitoral**. p. 31

<sup>215</sup> No julgamento da Cta 1.147-09/DF, sessão plenária de 17/6/2010, o relator Min. Arnaldo Versiani assentou: "A inelegibilidade, assim como a falta de qualquer condição de elegibilidade, nada mais é do que uma restrição temporária à possibilidade de qualquer pessoa se candidatar, ou melhor, de exercer algum mandato. Isso pode ocorrer por eventual influência no eleitorado, ou por sua condição pessoal, ou pela categoria a que pertença, ou, ainda, por incidir em qualquer outra causa de inelegibilidade (...)".

em sessão do dia 04 de outubro de 2017, por ocasião do RE 929.670, de Relatoria do Min. Ricardo Lewandowski<sup>216</sup>.

Aqui, a despeito da autoridade da decisão do Tribunal Superior Eleitoral, alicerçando-se no conceito kelseniano de sanção – isto é, como consequência de uma conduta -, não se vê como creditar às inelegibilidades cominadas outra natureza senão a de sanção, por implicar restrição a direito fundamental de liberdade a partir da prática de ato não desejado pelo ordenamento jurídico – entendimento esse defendido pelo professor Erick Wilson Pereira<sup>217</sup>.

A par desse importante debate teórico, ao menos uma inelegibilidade é prevista legalmente como sanção. Trata-se daquela decorrente da condenação em investigação judicial eleitoral por conduta abusiva, na forma do art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90, que expressamente prevê a cominação de “sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou”.

Independentemente da adoção do entendimento aqui defendido, de que toda inelegibilidade constitui sanção, o certo é que, de todo jeito, todos os casos as inelegibilidades têm por consequência uma limitação à cidadania passiva, que é um direito fundamental, sendo que é a partir desse pressuposto que devem ser interpretadas, independentemente de se compreendê-las como sanção ou como simples restrições temporárias à candidatura.

E ao pragmaticamente propor essa solução não se ignora o efeito psicológico de uma identificação das inelegibilidades como sanção, afinal esse termo carrega uma inegável carga negativa que, consciente ou inconscientemente, pode influenciar na

---

<sup>216</sup> Doutrinariamente, Milene Guadanhim Chamma Possamai e Luciene Dal Ri (**A presunção de inocência versus o interesse público**: a problemática da inelegibilidade gerada por condenação criminal não transitada em julgado) seguem essa posição: “logo, diferentemente do Direito Penal, não se estaria antecipando a pena do indivíduo, presumindo-o culpado, antes de esgotadas as vias recursais e, sim, evitando possível candidatura de alguém que não deva exercer a função pública. Ademais, inelegibilidade não é pena, mas medida preventiva, o que coaduna com o princípio da proteção”.

<sup>217</sup> Erick Wilson Pereira. **Direito eleitoral**: interpretação e aplicação das normas constitucionais-eleitorais. p. 163. No mesmo sentido, Antonio Carlos Mendes (**Introdução à teoria das inelegibilidades**. p. 111-112): “o conteúdo sancionatório é ínsito ao instituto jurídico das inelegibilidades: criação do Direito positivo, tanto por preceitos constitucionais quanto por disposições legais (art. 14, §§ 4º “in fine”, 6º, 7º, 8º e 9º, da Constituição Federal de 1988), segundo a estrutura normativa, as inelegibilidades podem ser classificadas como “lex perfecta” porque têm os três elementos indispensáveis a essa denominação: (a) a previsão, (b) a estatuição e (c) a sanção [...] sanção jurídica impondo a nulidade ou ineficácia dos atos atinentes à candidatura por descumprimento da estatuição (desincompatibilização) [...] isto é, implica um efeito imposto pela ordem jurídica: o impedimento e a nulidade dos atos concernentes à candidatura”.

pessoa do intérprete. Como, entretanto, o exercício hermenêutico aqui proposto se realiza sob o ângulo preponderante do enunciado, não do intérprete, mais importará a consequência e significado das inelegibilidades, do que sua natureza.

Portanto, como verdadeiras “capitis diminutio”, as inelegibilidades impossibilitam o exercício da cidadania passiva, inviabilizando a pretensão eleitoral de seu portador.

No plano da classificação, as inelegibilidades podem ser constitucionais ou infraconstitucionais e absolutas ou relativas.

Essa classificação reforça a importância do assunto que se está a tratar: a conformação de um direito fundamental, o que demanda o tratamento na Constituição ou, mediante autorização expressa do texto constitucional brasileiro, por lei complementar.

Explique-se. A Constituição Federal de logo impõe a inelegibilidade a determinadas pessoas, daí se falar em inelegibilidades constitucionais, mas, ao mesmo tempo, o seu artigo 14, § 9º, da Constituição já prevê que lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade visando à proteção de valores públicos inalienáveis: a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada 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. Essas inelegibilidades, então, foram dispostas na Lei Complementar nº 64/90, que foi reformulada pela Lei Complementar nº 135/2010, a chamada lei da ficha limpa.

E para que não se ache que se trata de mera questão acadêmica, observe-se que a classificação da inelegibilidade terá repercussão importante quanto à possibilidade de arguição judicial, pois as inelegibilidades constitucionais, ainda que pré-existentes, podem ser arguidas mesmo após o registro de candidatura e até mesmo por ocasião de recurso contra a expedição do diploma do candidato eleito.

Diferentemente, as inelegibilidades infraconstitucionais estão sujeitas à preclusão. Isso significa que têm um momento adequado para serem alegadas, que é justamente a impugnação ao registro de candidatura registro de candidatura. Com isso, se eventualmente a inelegibilidade for pré-existente ao registro de candidatura e,



por alguma razão, não for alegada na respectiva impugnação, não mais poderá ser levantada como obstáculo à candidatura<sup>218</sup>.

Haverá tratamento idêntico quanto à possibilidade de arguição, diferentemente, quando se tratarem de inelegibilidades, constitucionais ou infraconstitucionais, supervenientes ao registro de candidatura – isto é, emergidas entre a data do registro e as eleições<sup>219</sup> -, pois, nessa hipótese, o instrumento processual idôneo será necessariamente o recurso contra a expedição do diploma<sup>220</sup>.

As inelegibilidades constitucionais, diga-se, atingem os inalistáveis como eleitores e os analfabetos (art. 14, § 4º), aqueles que houverem exercido dois mandatos consecutivos na chefia do Executivo para a eleição subsequente (art. 14, § 5º) e ainda, dentro da mesma circunscrição, o cônjuge e os parentes até o segundo grau dos chefes do Executivo e de quem os houver substituído nos seis meses que antecedem a eleição (art. 14, § 7º).

Já as inelegibilidades infraconstitucionais ultrapassam uma dezena, não sendo o objetivo do presente trabalho descambar para a mera enumeração, daí porque de logo são destacadas aquelas que efetivamente protagonizam o debate hermenêutico e jurisprudencial brasileiro em meio ao conflito entre a necessidade de proteger a moralidade, a probidade e a legitimidade das eleições sem limitar desarrazoadamente o direito fundamental de ser candidato – não à toa, serão elas o objeto central do presente estudo.

Em destaque, enfim, as inelegibilidades infraconstitucionais decorrentes de condenações por abuso de poder político ou econômico (art. 1º, I, “d” e “h”, LC 64/90), crime (art. 1º, I, “e”, LC 64/90), corrupção eleitoral, captação ilícita de sufrágio, captação ou gastos ilícitos de campanha e conduta vedada aos agentes públicos (art.

---

<sup>218</sup> O art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97 estatui que as causas de inelegibilidade e as condições de elegibilidade devem ser aferidas ao tempo do registro de candidatura, que é o procedimento necessário para a obtenção da condição de candidato. Após o registro de candidatura, abre-se aos interessados prazo de sete dias para impugnação, sendo esse o momento preclusivo para alegação das inelegibilidades infraconstitucionais então já existentes. Diferentemente, as inelegibilidades constitucionais não precisam ser necessariamente arguidas em impugnação ao registro de candidatura, podendo ser apontadas para a Justiça Eleitoral posteriormente, inclusive via recurso contra a expedição do diploma, que é uma ação judicial eleitoral a ser proposta no prazo de 03 dias da diplomação, ato judicial que encerra o processo eleitoral.

<sup>219</sup> TSE. AgRg em REspe nº 35997, Rel Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, DJE de 03/10/2011.

<sup>220</sup> Código Eleitoral. “Art. 262. O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos casos de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade. (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)”.

1º, I, “j”, LC 64/90) e improbidade administrativa (art. 1º, I, “l”, LC 64/90), além daquela originada da desaprovação de contas de gestor público (art. 1º, I, “g”, LC 64/90).

A classificação de inelegibilidades absolutas e relativas, por seu turno, tem em vista as condições de cessação, bem como a extensão.

É assim que as inelegibilidades absolutas implicam impedimento eleitoral para qualquer cargo eletivo e não são interrompidas pela desincompatibilização<sup>221</sup>, que consiste na saída temporária ou definitiva de cargo ocupado pelo agente político com o objetivo de viabilizar a candidatura.

Já as inelegibilidades relativas compreendem proibições a candidaturas apenas a cargos específicos e são normalmente cessadas pela saída do agente político da posição funcional geradora da inelegibilidade. Noutras palavras, tratam-se restrições à candidatura a certos pleitos eleitorais e determinados mandatos, em razão de situações especiais existentes, no momento da eleição, em relação ao cidadão<sup>222</sup>.

Dúvida não, então, do caráter absoluto da inelegibilidade que atinge os inalistáveis e os analfabetos, ao passo que são relativas as inelegibilidades decorrentes da cláusula obstativa do terceiro mandato consecutivo, bem como aquela que atinge o cônjuge e os parentes do prefeito, governador ou presidente, afinal aquela compreende apenas o cargo já ocupado, e esta é cessada pela renúncia do parente motivador da inelegibilidade.

De outra maneira, são relativas as inelegibilidades infraconstitucionais previstas pelo art. 1º, incisos II a VII, da Lei Complementar nº 64/90, que decorrem da ocupação de cargos públicos por cidadãos. De fato, se desincompatibilizando<sup>223</sup> o cidadão dos cargos respectivos no prazo indicado pela lei, a inelegibilidade sequer se estabelecerá, daí o seu caráter relativo, porquanto afastável por uma atitude que depende exclusivamente do cidadão.

Maior questionamento pode ocorrer, entretanto, quanto à classificação das inelegibilidades do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, entre as quais aquelas nas quais se aprofundará o presente estudo. É que, ao construírem o conceito de inelegibilidade absoluta, diversos estudiosos concluem que somente o texto

---

<sup>221</sup> José Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional positivo**. p. 390

<sup>222</sup> Sergio Seabre Varella. **Inelegibilidade**. p. 316.

<sup>223</sup> A desincompatibilização consiste no afastamento, temporário ou definitivo, no agente público de seu cargo, emprego ou posição de origem, de modo a viabilizar a candidatura a cargo eletivo, o que, sem a desincompatibilização, estaria obstado em razão da tal inelegibilidade relativa.

constitucional poderia estabelecê-las<sup>224</sup>, por se constituírem em restrições extensas ao direito de candidatura.

Ocorre que, se as inelegibilidades absolutas são aquelas que se perpassam para todos os cargos eletivos e, mais, que não são excepcionadas pela desocupação de cargo público, não há como fugir dessa classificação para as inelegibilidades decorrentes da vida pregressa desabonadora do cidadão, que atingem desde a candidatura ao cargo de vereador ao de presidente da República e ainda que independem da ocupação de cargo público pelo agente político.

Em suma, o esforço interpretativo que logo mais se proporá será realizado diante de inelegibilidades infraconstitucionais absolutas, que, como tais, implicarão impedimento à candidatura a qualquer cargo eletivo pretendido enquanto durarem seus efeitos.

E, para instrumentalização desse impedimento, deverão os eventuais interessados arguirem as causas eventualmente preexistentes ao registro de candidatura por ocasião de impugnação própria a ser proposta no prazo de cinco dias, sob pena de preclusão, quando, então, contando ainda com o não levantamento de ofício pelo Juízo<sup>225</sup>, o cidadão poderá acabar obtendo êxito no intento de candidatura<sup>226</sup>.

Já se forem as inelegibilidades supervenientes ao registro e desde que anteriores às eleições, poderão os interessados argui-las em recurso contra a expedição do diploma, não prazo de três dias contados desse ato judicial que encerra o processo eleitoral.

---

<sup>224</sup> Sergio Seabre Varela. **Inelegibilidade**. p. 315.

<sup>225</sup> Lei Complementar nº 64/90. Art. 7º, parágrafo único.

<sup>226</sup> Lei nº 9.504/97. "Art. 11, § 10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro de candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes que afastem a inelegibilidade."

#### 4 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ELEITORAIS E SUA IMPORTÂNCIA NA INTERPRETAÇÃO DAS REGRAS DE INELEGIBILIDADES

O raciocínio hermenêutico deve partir dos princípios, porque é impossível pensar no direito sem ter nos princípios o ponto de partida<sup>227</sup>.

Sobre os princípios, o professor Leonardo Martins explica que nem sempre foi clara a caracterização dos princípios como normas jurídicas, isto é, como ordens imperativas e vinculantes. E isso em razão de não possuírem os princípios uma hipótese e uma consequência jurídica bem delimitadas, principalmente face a um elevado grau de abstração e generalidade – o que, por sinal, também faz exsurgir um problema: determinar a partir de que grau de abstenção e generalidade uma norma jurídica pode ser definida como princípio<sup>228</sup>.

Essa maior clareza quanto à natureza dos princípios, continua explicando Leonardo Martins, só teria vindo com Alexy, que, ao distingui-los das regras, destacou a natureza comum de ambos. Nesse sentido, a regra conteria dever definitivo e seria suscetível de aplicação pelo processo lógico-dedutivo da subsunção, ao passo que o princípio exsurgiria como norma jurídica correlacional, que somente adquiriam significado após uma correlação normativa com outro princípio colidente<sup>229</sup>.

Por isso, entende Alexy que os princípios são normas jurídicas cujo significado e alcance devem ser determinados num trabalho de ponderação, a ponto de exsurgirem como mandamentos de otimização, na medida em que ordenam seja algo realizado na maior medida possível, o que, noutras palavras, quer dizer que podem ser satisfeitos em diferentes graus<sup>230</sup>.

E quanto ao grau de abstenção e generalidade caracterizador de um princípio, em distinção a uma regra, a completa Canotilho dizendo que o detalhe está na necessidade ou não de intervenção do operador do direito para concretização, sendo que as regras estão já prontas para aplicação nas situações específicas às quais se destinam<sup>231</sup>, ao passo que os princípios exigem uma atuação positiva do operador<sup>232</sup>.

<sup>227</sup> Erick Wilson Pereira. **Direito eleitoral: interpretação e aplicação das normas constitucionais-eleitorais.**, p. 73

<sup>228</sup> Robert Alexy. **Liberdade e estado constitucional.** p. 67.

<sup>229</sup> Ibidem, p. 68 e 69.

<sup>230</sup> Idem. **El concepto y la validez del derecho.** p. 168.

<sup>231</sup> Amandino Teixeira Nunes Junior. **Princípios constitucionais eleitorais.**

<sup>232</sup> J. J. Gomes Canotilho. **Direito constitucional e teoria da constituição.** p. 1.124

Conquanto seja uma realidade a distinção entre regras e princípios, porém, entende-se aqui que ela não deve ser levada às últimas consequências, a ponto de um princípio substituir o texto legal<sup>233</sup>, porque isso seria infirmar a própria democracia, afinal a legislação é produzida a partir de um processo democrático discursivo que lhe confere legitimidade. Ou seja, arvorar-se arbitrariamente em princípios sem considerar as regras implica negar legitimidade ao próprio direito.

Quer-se, diferentemente, seja encontrado o princípio que deve balizar a aplicação da regra, sem afastá-la, mas, diferentemente, numa operação única, dar concretude à regra segundo o princípio que lhe desvela o sentido, afinal “é impossível interpretar uma regra sem levar em conta o seu princípio instituidor”<sup>234</sup>;

Acredita-se, pois, que para cada regra existe um princípio que a legitima. O desafio é encontrar o princípio correto a balizar a interpretação e aplicação da lei, evitando que essa tarefa seja reduzida ao criacionismo do intérprete.

Traçada essa premissa, passa-se a destacar a importância dos princípios no trabalho de construção das normas eleitorais, afinal os princípios informam a leitura adequada dos textos de lei<sup>235</sup>, conferindo identidade ideológica e ética ao sistema jurídico, inclusive apontando objetivos e caminhos<sup>236</sup>.

Nesse sentido, não se consegue imaginar o trabalho de interpretação e, portanto, de atribuição de sentido aos enunciados normativos sem a observância dos princípios, que conferem direção ao ordenamento jurídico e cuja ignorância na interpretação implica verdadeiro ato de subversão<sup>237</sup>.

Tal consideração, observe-se, pode até parecer óbvia. No entanto, como destaca Eneida Desiree Salgado, a leitura do direito eleitoral no Brasil sempre ocorreu de forma casuística e completamente divorciada da Constituição e dos princípios eleitorais. As regras eleitorais eram definidas às vésperas dos pleitos e, como tal, eram embebecidas do espírito do momento então vivenciado. Por isso, é tão comum as

---

<sup>233</sup> Lenio Luiz Streck (**Verdade e consenso**, p. 521), a distinção entre regras e princípios não pode conduzir à substituição da legislação democrática, notadamente a Constituição, pelos princípios. Não fosse assim “bastaria que juristas ‘iluminados’, a partir de numa espécie de ‘despotismo da caneta’, construíssem “novos princípios” ...! Numa palavra: se princípios forem entendidos a partir da distinção estrutural [em relação às regras], ‘bons juristas’ que elaborem ‘bons princípios’ podem substituir a produção democrática do direito e o próprio constituinte, enterrando, assim, também a teoria do poder constituinte”.

<sup>234</sup> Ibidem. p. 523.

<sup>235</sup> Gustavo Zagrebelsky. **El derecho dúctil: ley, derechos, justicia**. p. 117.

<sup>236</sup> Luís Roberto Barroso. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. p. 209.

<sup>237</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello. **Considerações em torno dos princípios hermenêuticos**. p. 144.

regras do direito eleitoral não serem justificadas a partir de princípios constitucionais<sup>238</sup>.

Com efeito, visando superar esse cenário que acabou redundando na falta de uma linha coerente nas decisões judiciais eleitorais, que variam ao alvedrio da vontade do julgador, numa ausência de sistematização corroborada pela volatilidade da Justiça Eleitoral<sup>239</sup>, propõe-se seja a interpretação das inelegibilidades balizada pelos princípios constitucionais eleitorais.

Somente assim pode-se evoluir para a construção de um padrão de decisão, que tem o condão de entregar mais segurança jurídica para o processo eleitoral, evitando, por exemplo, que interpretações extremadas nas instâncias inferiores obstem indevidamente uma candidatura que depois só seja autorizada ao final do processo de registro de candidatura, quando provavelmente já terá o candidato passado todo o período de campanha eleitoral “sub judice” e, assim, alvo da desconfiança do eleitor, em prejuízo manifesto às possibilidades de êxito nas urnas<sup>240</sup>.

Destacada a importância dos princípios, chama à atenção a pouca sistematização do direito eleitoral quanto aos seus princípios, sendo comum a enunciação como se princípios fossem de normas que, face ao menor grau de abstração e ao conteúdo não estruturante, na verdade se classificam como regras.

Visando, ademais, colocar em destaque a necessidade de conformação constitucional do direito eleitoral e das inelegibilidades, enquanto restrições ao direito fundamental de, sendo votado, participar da formação da vontade pública, opta-se aqui por deslindar apenas os chamados princípios constitucionais eleitorais.

---

<sup>238</sup> Eneida Desiree Salgado. **Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais**: uma proposta.

<sup>239</sup> A Justiça Eleitoral não conta com um corpo permanente de juízes. Em primeira instância, o ofício jurisdicional eleitoral é exercido pelos Juizes de Direito, que cumulam a jurisdição eleitoral com a comum pelo prazo de dois anos, após o que dão lugar a outro Magistrado no exercício da jurisdição eleitoral, ressalvada, obviamente, a possibilidade de o mesmo Juiz permanecer na função caso não haja outros julgadores na Comarca em que inserida a Zona Eleitoral. No âmbito dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Tribunal Superior Eleitoral, igualmente, os julgadores estão sujeitos a uma investidura limitada, pelo prazo de dois anos renováveis por mais dois, o que implica constante renovação na composição das Cortes eleitorais.

<sup>240</sup> O artigo 16-A da Lei 9.504/97 assegura ao candidato cujo registro esteja “sub judice” a realização de todos os atos de campanha eleitoral, inclusive com utilização do horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão, bem como a manutenção de seu nome na urna eletrônica. Isso significa que mesmo o candidato com registro indeferido, mas com recurso pendente de julgamento, poderá realizar campanha. De todo jeito, o prejuízo eleitoral é certo face ao temor plantado nos eleitores de, ao final, caso o registro não venha a ser deferido, os votos não serem contabilizados, já que o art. 175, § 3º, do Código Eleitoral estatui serem nulos os votos dados a candidatos não registrados.

Todos os princípios que serão enunciados, então, exsurtem como estruturantes do Estado Democrático de Direito, conformando a noção de democracia como coexistência que se defendeu alhures e, ademais, cunhando a legitimidade das normas jurídicas eleitorais dentro do processo discursivo proposto, daí a indispensabilidade deles no esforço interpretativo aqui realizado.

Outras normas apresentadas pela doutrina como princípios, observe-se, ou não são constitucionais, ou não são verdadeiramente princípios dentro do conceito aqui adotado, ou não são específicos do direito eleitoral, ou ainda não se prestam a atingir as finalidades retroaludidas.

É o caso, por exemplo, do proclamado princípio da anualidade eleitoral, encartado no artigo 16 da Constituição e segundo o qual a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, somente se aplicando, porém, às eleições que ocorrerem após um ano de sua vigência. Face, entretanto, ao menor grau de abstenção e à possibilidade de, uma vez resolvido o conceito de processo eleitoral, aplicar-se essa norma por juízo de subsunção simples, entende-se aqui se tratar de uma regra, cujo princípio instituidor é a segurança jurídica.

Outros princípios, como o democrático, o republicano, a igualdade e a liberdade, por seu turno, não são aqui visualizados como específicos do direito eleitoral, mas sim como ínsitos ao Estado Democrático de Direito e a opções políticas superiores do povo brasileiro.

Partindo, então, desses critérios, lança-se mão da classificação – o que não quer dizer necessariamente nomenclatura – proposta por Eneida Desiree Salgado<sup>241</sup>, pela qual são erigidos como princípios constitucionais eleitorais dignos de destaque: o princípio da liberdade para o exercício do mandato; o princípio das minorias; o princípio da paridade de armas na disputa eleitoral; o princípio da legitimidade das eleições; e o princípio da estrita legalidade em matéria eleitoral.

#### 4.1 PRINCÍPIO DA LIBERDADE PARA O EXERCÍCIO DOS MANDATOS

O princípio da liberdade para o exercício dos mandatos exsurte como verdadeiro corolário da democracia representativa. De fato, na democracia representativa, o povo é alçado à posição preponderante de eleitor de seus

---

<sup>241</sup> Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta.

representantes, que, por sua vez, no exercício dos mandatos, exercerão as faculdades do governo.

Maurice Hauriou, então, ensina que o representante é autônomo e, como tal, deve ser livre para tomar as suas decisões e, no contexto de um órgão de deliberação coletiva – como a Câmara de Vereadores, a Assembleia Legislativa, a Câmara de Deputados e o Senado Federal -, expressar os seus votos a fim de que, terminada a discussão, possa aderir à determinação mais razoável<sup>242</sup>, que não necessariamente estará harmônica com o desejo do eleitor.

Não à toa, afirma-se que o povo, ao escolher seus representantes, delegando-lhes o poder, não dispõe de garantia jurídica (ou de qualquer natureza) que os obrigue a executar sua vontade<sup>243</sup>, de sorte que a titularidade do mandato eletivo é do mandatário, tanto jurídica, como politicamente, o que lhe autoriza atuar livremente, sem imposição de ter que agir segundo as instruções do eleitorado ou do partido<sup>244</sup>.

Essa independência e autonomia do representante eleito, observe-se, acaba revelada por duas regras implicitamente contempladas pelo ordenamento brasileiro: a impossibilidade de revogação do mandato e a proibição do mandato imperativo.

A revogação dos mandatos eletivos em curso, consagrada pela expressão em inglês “recall” – cuja melhor aceção no português é revogação<sup>245</sup> –, realiza-se por meio de nova convocação dos eleitores às urnas, desta feita, para decidirem se o mandato do representante eleito será ou não abreviado.

Trata-se, do ponto de vista objetivo, de dispositivo da democracia que autoriza aos eleitores a destituição e substituição de uma autoridade pública<sup>246</sup>; e, do ponto de vista subjetivo, representa o direito de um determinado número de eleitores requerer

<sup>242</sup> **Principios de derecho público y constitucional.** 469-470.

<sup>243</sup> Auto Augusto Caliman. **Mandato parlamentar:** aquisição e perda antecipada. p. 14.

<sup>244</sup> Eneida Desiree Salgado (**Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral.** p. 147-148). Em sentido diferente, Walber de Moura Agra e Carlos Mario da Silva Veloso (**Elementos de direito eleitoral.** 2009, p. 90) defendem que: “O mandato eletivo não pertence ao candidato eleito porque ele não é detentor de parcela da soberania popular, podendo transformá-la em propriedade sua. O poder que advém do povo não pode ser apropriado de forma privatística. O candidato foi eleito para honrar determinado programa partidário, perdendo esse múnus quando se afasta do compromisso assumido”.

<sup>245</sup> O dicionário Michaelis ( p. 789) autoriza essa tradução: “Recall. S.1. Revogação, chamada f. de volta. 2. (milit.) toque m. de chamada. 3 Recordação, lembrança f. 4. Revogação, anulação f. 5. (E.U.A.) Destituição de funcionários públicos, por votação popular. II v.. revocar, chamar de volta, mandar voltar 2. Recordar, lembrar. 3 Revogar, anular, cancelar. 4. Destituir, demitir.”

<sup>246</sup> Thomas E. Cronin. **Direct democracy:** the politics of the initiative, referendum and recall. p. 125



a imediata remoção de um governante, graças à manutenção pelo povo do maior controle possível sobre os mandatários eleitos<sup>247</sup>.

Em sentido análogo, a doutrina brasileira define o recall como o direito atribuído ao povo de suprimir os efeitos dos mandatos de seus representantes<sup>248</sup>, a exsurgir como verdadeiro direito de arrependimento conferido aos cidadãos.

Trata-se de técnica que ganhou notoriedade no ano de 2003, quando os eleitores do estado norte-americano da Califórnia resolveram retomar o mandato do governador então eleito, decidindo, pois, que ele não poderia concluir o mandato. Na mesma oportunidade, inclusive, além de destituir o governador Gray Davis, o eleitor californiano acabou elegendo o ator Arnold Schwarzenegger para o cargo.

Diferentemente dos Estados Unidos, a Constituição brasileira não contempla a possibilidade de abreviação dos mandatos eletivos através da revogação dos poderes antes conferidos, via eleições, pelo eleitor. Isso se dá em razão de os agentes políticos serem eleitos para um mandato com prazo certo e determinado, o que exsurge como verdadeira conquista da democracia, ao assegurar que ocupantes de posições políticas (ou militares) de destaque também não exararão determinações voltadas à cessação abrupta dos mandatos<sup>249</sup>.

Com efeito, ressalvada a possibilidade de cassação do mandato por alguma inconformidade legal, a revogação do mandato por ato de vontade de quem quer que seja não é admitida no ordenamento jurídico brasileiro, de sorte que, ressalvada aquela condenação, o mandatário cumprirá o mandato em sua inteireza.

Essa temporariedade dos mandatos, por sinal, é uma garantia da democracia não apenas para os candidatos, mas também para os eleitores: para o candidato, porque o representante eleito tem a garantia de que, salvo processo legal de cassação, estará investido no cargo público; para o eleitor, porque vê legitimada a sua expectativa de que o representante democraticamente escolhido não será afastado por quem quer que seja, salvo se praticada alguma irregularidade.

Enfim, a temporariedade dos mandatos eletivos é uma conquista da democracia – especialmente num país que viveu anos de ditadura –, a impedir que

---

<sup>247</sup> William Bennett Munro. **The government of the Utinet States**: national, state and local. p. 672

<sup>248</sup> J. H. Meirelles Teixeira. **Curso de direito constitucional**. p. 478.

<sup>249</sup> Não coincidentemente, ao compartilharem o mesmo processo recente de redemocratização, os demais países sul-americanos - à exceção da Venezuela, cujo artigo 72 institui o chamado "referendo revocatório" – não contemplam em suas constituições a possibilidade de revogação dos mandatos em curso.

um representante legitimamente eleito seja destituído pela variação das conveniências políticas.

Diante dessas razões, a ordem constitucional brasileira não dispõe de instrumento que confira aos eleitores a possibilidade de revogação dos mandatos eletivos em curso, devendo o cidadão, em caso de insatisfação com os representantes eleitos, aguardar uma nova eleição para, só então, fazer opção por outro candidato.

Isso não exclui, entretanto, a possibilidade de cassação do mandato por infrações político-administrativas, ou mesmo por infrações eleitorais que viciem os votos obtidos pelo então candidato, depois de eleito. No primeiro caso, marcado pela prática de crime de responsabilidade, pode o mandatário ser cassado num processo de impeachment. Já no segundo caso, a prática de determinadas condutas em campanha eleitoral pode comprometer a legitimidade da eleição do representante, podendo a Justiça Eleitoral, nesse caso, cassar o diploma do candidato, isto é, o ato que certifica sua vitória nas urnas e autoriza a investidura no cargo eletivo.

Tal constatação, de que inexistente instrumento autorizativo da retomada do mandato eletivo, ressalvada a cassação apurada em processo contraditório em razão do cometimento de ilícito, reforça a importância do estudo das inelegibilidades e de sua adequada interpretação.

Isso porque, uma vez autorizada a candidatura e sendo o agente político eleito, fará ele jus ao mandato em sua integralidade, somente em caso de cassação por ilícito podendo ser afastado. Portanto, a investigação das inelegibilidades exsurge especialmente relevante para impedir o acesso ao poder por pessoas inaptas, porque, do contrário, sendo esse permitido, o custo político sofrido por toda a sociedade poderá ser muito alto, afinal provavelmente sentido por todos os quatro (ou oito, no caso de senador) anos de mandato.

Além da vedação ao recall, o princípio da liberdade para o exercício do mandato traz consigo ainda a proibição do mandato imperativo, que decorre justamente da

independência do representante eleito em relação ao representado<sup>250</sup>, significando, ainda, que o mandatário não está sujeito à vontade do mandante<sup>251</sup>.

Tal ordem de ideia faz com que se questione a utilização da palavra mandato para designar o período no qual o eleito está investido das faculdades do governo, sendo que, para Carré de Malberg, não haveria mandato no governo representativo, porque o “mandatário” não representa apenas os eleitores que o nomearam, mas todos aqueles que se encontrarem na circunscrição de exercício do poder. E mais, o ator político é livre, independente, decidindo por si e formando a sua opinião independentemente da vontade ou das instruções do eleitorado<sup>252</sup>.

Nesse sentido, não há qualquer vínculo jurídico entre as decisões tomadas pelo exercente do poder político e o povo que o elegeu, podendo-se falar, no máximo, num vínculo político<sup>253</sup>, de compromisso pelo qual o mandatário realizaria (ou não) as vontades do mandante. E esse vínculo político, obviamente, ao contrário de um vínculo de natureza jurídica, não está acompanhado por qualquer mecanismo que lhe confira exigibilidade. Com isso, ao final, o representante gozará de plena liberdade decisória, não devendo, nem precisando se reportar ao eleitor, nem o que o elegeu, nem qualquer outro.

---

<sup>250</sup> Completa Hanna Fenichel Pitkin (**Representação**: palavras, instituições e ideias. 2006, p. 30 e 31): “A ‘polêmica sobre o mandato e a independência’ é um daqueles debates teóricos infundáveis que nunca parecem se resolver, não importa quantos pensadores tomem posição em um lado ou no outro. Ele pode ser sintetizado nessa escolha dicotômica: um representante deve fazer o que seus eleitores querem ou o que ele acha melhor? A discussão nasce do paradoxo inerente ao próprio significado da representação: tornar presente de alguma forma o que apesar disso não está literalmente presente. Mas, na teoria política, o paradoxo é recoberto por várias preocupações substantivas: a relação entre os representantes na legislatura, o papel dos partidos políticos, a medida em que os interesses locais e parciais se encaixam no bem nacional, a forma pela qual a deliberação se relaciona com o voto e ambas se relacionam com o exercício do governo etc. (...) Uma vez que a relação de cada parlamentar é com a nação como um todo, ele não se encontra numa relação especial com seu eleitorado; ele representa a nação, não aqueles que o elegeram”.

<sup>251</sup> Manuel Meirinho Martins. (**Representação política, eleições e sistemas eleitorais**: uma introdução. p. 65). Segundo Bernard Manin et. al. (**Eleições e representação**. p. 119), “existem boas razões para as instituições democráticas não ter mecanismos para obrigar a obediência ao mandato. Nós escolhemos políticas que representam nossos interesses ou candidatos que nos representam como pessoas, mas queremos que os governantes sejam capazes de governar. Em consequência, embora preferíssemos que os governantes se mantivessem presos às suas promessas, a democracia não contém mecanismos institucionais para assegurar que nossas escolhas sejam respeitadas”. Relaciona, então, como uma dessas razões, o fato de que “as instituições devem permitir lidar com mudanças de condições. Nenhuma plataforma eleitoral pode especificar a priori o que o governo deveria fazer em cada estado contingente de coisas; os governos precisam ter alguma flexibilidade para enfrentar mudanças circunstanciais. Se os cidadãos esperam que as condições devam mudar e os governos são representativos, não vão amarrar os governos e as instituições”.

<sup>252</sup> Teoría general del estado. 2001, p. 938-942

<sup>253</sup> Eneida Desiree Salgado. *Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral*. 2010, p. 155.

Isso significa, noutras palavras, que os ocupantes dos cargos políticos não receberão do povo uma fatia da soberania que é por esse titularizada, mas sim serão investidos de um poder que deriva diretamente da Constituição e que é nos limites desta exercido<sup>254</sup>.

Entende-se aqui, a par disso, que não há incompatibilidade entre a teoria da representação na qual se baseiam as democracias contemporâneas e por meio da qual os ocupantes dos órgãos de soberania exercem mandatos eletivos com o princípio da liberdade para o exercício do mandato, desde que se compreenda este não como a origem do poder exercido, mas sim como o mecanismo constitucional de investidura - mediante eleição – e de desinvestidura (em razão do tempo) de alguns do povo nas funções de decisão.

A compreensão de que o poder exercido pelos eleitos não decorre de um “mandato”, outrossim, não se incompatibiliza com a dicção constitucional de que todo o poder emana do povo, afigurando-se a teoria da representação, nesse passo, despicienda como mecanismo de justificação do poder. Isso porque a conclusão de que o poder origina-se diretamente da Constituição, ao invés de negar a sua origem popular, na verdade, a corrobora, na medida em que a Constituição é expressão dos direitos de participação do povo no governo e, ao menos em sentido ideal, resultado de uma vontade coletiva que, consciente ou inconscientemente, a sustenta

A proibição do mandato imperativo, observe-se, é alvo de críticas do pensamento socialista, que enxerga nela prejuízos às representações funcionais ou orgânicas de interesses de determinadas categorias sociais<sup>255</sup>.

Dessas críticas, aliás, exurgem questionamentos quanto aos próprios rumos da democracia, pois acaba que a representação está sempre muito aquém de satisfazer as exigências de representatividade, na medida em que a cisão entre representante e representado produz uma natural deturpação da vontade social<sup>256</sup>.

Sobre isso, todavia, já se destacou a necessidade não só de disseminar o uso dos instrumentos de democracia direta, mas também de preparar o eleitor para participar com mais qualidade tanto das eleições, como do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular de lei, oportunizando-lhes informações adequadas para tomar assento qualitativamente no processo democrático.

---

<sup>254</sup> R. Carré de Malberg. **Teoría general del estado**. p. 982-985

<sup>255</sup> Norberto Bobbio. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. p. 60 e 61.

<sup>256</sup> Adrián Gurza Lavalle. et. al. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. p. 65.

## 4.2 PRINCÍPIO DAS MINORIAS

As minorias são uma preocupação constante da democracia, que muitas vezes é identificada simplesmente como governo da maioria. De fato, quando se compreende a democracia como governo da maioria, há uma tendência natural a acreditar que tal sistema político conduziria a uma exclusão das minorias, que, então, não seriam adequada e devidamente representadas.

Todavia, não é em nome apenas da maioria que a democracia é exercida. A maioria é apenas o instrumento pelo qual alguns do povo são investidos nas funções de deliberação e, mais, que autorizará a tomada de decisões<sup>257</sup>.

As faculdades e os deveres do poder, contudo, são exercidos em nome de todos, integrem a maioria ou as minorias. Inclusive, essa é uma decorrência lógica do princípio da liberdade para exercício dos mandatos, na medida em que os mandatários eleitos representam toda a população, eleitora ou não e independentemente de constituírem ou não a maioria (ou a minoria representativa, a depender do sistema eleitoral) que investiram o agente político no mandato.

E democracia é também coexistência de ideias, como se viu antes, o que impõe reconhecer como legítimos os diversos modos de compreensão da realidade e, então, aceitar as diferentes formas pelas quais os outros podem manifestar a suas compreensões particulares, ou, simplesmente, a forma como os outros se apresentam.

Essa coexistência ínsita à democracia e por ela exercitada faz com que idealmente as minorias qualitativas encontrem na democracia o seu refúgio<sup>258</sup>. Quer dizer, numa democracia plena, os direitos das minorias seriam observados, porque, do contrário, em democracia não se poderia falar.

O desafio, portanto, é assegurar às minorias mecanismos por que possam participar do debate político e das instituições políticas.

---

<sup>257</sup> “A maioria é ‘linguagem da decisão’ mas quem governa é a sociedade” (Joaquim Francisco de Assis Brasil. **Democracia representativa**: do voto e do modo de votar. p. 49-51)

<sup>258</sup> Numa sociedade marcada pelo pluralismo, a igualdade só pode ser igualdade com igual respeito às diferenças. Enfim, no Estado democrático, a conjugação dos valores da igualdade e da fraternidade expressa uma normatividade constitucional no sentido de reconhecimento e proteção das minorias (Argemiro Cardoso Moreira Martins e Larissa Mituzani. **Direito das minorias interpretado**: o compromisso democrático do direito brasileiro. p. 334)

Entre esses mecanismos, entende-se, estão os processos discursivos de deliberação, como audiências públicas, nas quais diversos grupos representativos das minorias têm voz. Necessário é disseminá-los, propiciando à população condições de participar com qualidade dos debates.

Outro, menos notado, advém da adoção de sistemas eleitorais que permitam a representação das minorias. É o caso do sistema proporcional de eleição<sup>259</sup>, alvo de severas críticas<sup>260</sup>, mas detentor desse grande mérito: permitir que também as minorias tenham representantes eleitos<sup>261</sup>.

Ora, o sistema proporcional de eleição autoriza que um candidato seja eleito valendo-se dos votos atribuídos a terceiros que integram o mesmo partido ou coligação, de modo que, mesmo não contando aquele candidato individualmente com uma votação expressiva, a sua eleição poderá ser viabilizada, o que, ao fim, dará azo à investidura no poder também de grupos sociais integrantes das minorias.

Explique-se. O sistema proporcional baseia-se no conceito de quociente eleitoral, que consiste na divisão do total de votos válidos conferidos a todos os candidatos e partidos pelo número de vagas a preencher na respectiva casa legislativa.

Por votos válidos, ressalte-se, compreendem-se aqueles conferidos a candidatos e partidos, já que, numa eleição proporcional, além dos votos nominais, possíveis são os votos de legenda, segundo o número atribuído a cada partido. Excluem-se, apenas, os votos brancos e nulos, ambos votos inválidos e inservíveis para a definição da sorte de qualquer eleição.

Pois bem. Do quociente obtido a partir da divisão do total de votos válidos pela quantidade de vagas em disputa exsurge um número que quantifica os votos necessários para obter uma cadeira na casa legislativa. Ou seja, o quociente eleitoral

---

<sup>259</sup> Esse sistema é aplicado às eleições para casas legislativas em diversos países do mundo, sendo que, no Brasil, volta-se às eleições para vereador, deputado estadual e deputado federal.

<sup>260</sup> A crítica mais recorrente ao sistema proporcional reside na distorção pela qual candidatos menos votados poderão ser eleitos em detrimento de outros, integrantes de partidos ou coligações diversos, com mais votos.

<sup>261</sup> Para Lilian Márcia Balmant Emerique (**Direito fundamental como oposição política**: discordar, fiscalizar e promover alternância política, p. 60), o sistema proporcional deve ser encarado “como um elemento fundamental para a caracterização do princípio democrático”. E completa Georges Burdeau (**Derecho constitucional e instituciones**. p. 189-190), após reconhecer que o sistema proporcional é difícil de ser aplicado e compreendido pelo eleitorado, dizendo que a representação proporcional “presenta un valor indiscutible, ya que sustituye por una representación equitativa al sistema mayoritario en el que la minoría no es nada”.

exterioriza, no final das contas, a quantidade de votos necessária para eleger um representante.

Diante do quociente eleitoral, restará saber quantos candidatos cada partido ou coligação conseguirá eleger. É quando o sistema proporcional revela sua faceta propícia à maior representação das minorias. Isso porque, nesse segundo momento, chamado de apuração do quociente partidário, buscar-se-á o total de votos válidos conferidos a cada coligação ou partido não coligado e dividir-se-á pelo próprio quociente eleitoral. Os números obtidos daí ilustrarão quantas cadeiras cada coligação ou partido obterá, afinal matematicamente a divisão significa quantas vezes os votos totais da coligação ou partido abarcam o quociente eleitoral, ou ainda quantas vezes o quociente eleitoral foi atingido.

Quer dizer, enfim, que a definição da quantidade de eleitos por partido ou coligação contará com os votos atribuídos a todos os candidatos componentes daquela agremiação, de modo que mesmo os candidatos com poucos votos os somarão para permitir a eleição dos demais integrantes daquele grupo político<sup>262</sup>.

Isso permitirá, então, que partidos representantes de grupos sociais desprovidos de candidatos com grande capacidade de votos tenham representantes eleitos graças ao somatório dos votos de seus demais candidatos. Dessa maneira, esses grupos sociais e políticos, muitas vezes compostos por minorias ideológicas, terão acesso ao parlamento, o que não conseguiriam noutros sistemas eleitorais nos quais apenas os mais votados são eleitos (casos do sistema majoritário<sup>263</sup> e do sistema distrital).

Ocorre que, mesmo contemplando a democracia instrumentos viabilizadores da investidura das minorias no poder e nas deliberações políticas, como é o sistema proporcional de eleição, ainda assim haverá minorias sem acesso ao poder. Com efeito, o desafio democrático será viabilizar a participação dessas minorias no debate político mesmo quando não for possível a investidura de representante delas nas instituições políticas.

---

<sup>262</sup> Após a revelação dos quocientes partidários, a definição dos eleitos por partido ou coligação decorrerá da maior votação nominal. Ou seja, estarão eleitos aqueles candidatos mais votados dentro do número de vagas obtidas pelo partido ou coligação.

<sup>263</sup> Arend Lijphart (**Modelos de democracia**, p. 52-53) ressalta que o sistema majoritário mostra-se perverso nas sociedades com menor grau de homogeneidade, configurando-se como antidemocrático e perigoso, ao assinalar a falta de acesso institucional às minorias, podendo levar a uma ditadura da maioria e ao enfrentamento civil.

Trata-se de realização do próprio pluralismo político consagrado como fundamento da República brasileira no art. 1º da Constituição, ideia essa alicerçada na “diferença” enquanto direito intrínseco à dignidade humana, ou seja, um direito ao respeito e à convivência com o diferente<sup>264</sup>.

A ideia de pluralismo político apta a compor a significação do princípio das minorias, alerte-se, implica a necessidade de participação efetiva das minorias, mesmo as sem acesso ao poder, nas decisões políticas relevantes, em especial (mas não só) naquelas que as atingem<sup>265</sup>. Quer dizer, entende-se aqui que as decisões políticas relevantes, mesmo quando não disserem respeito diretamente à posição das minorias, hão de ser tomadas em ambiente no qual seja ao menos facultada a participação das minorias, que, investidas de ampla liberdade de participação, poderão ser ouvidas<sup>266</sup>.

A par disso, tratando o presente trabalho de cidadania passiva, mister revelar alguns instrumentos criados pelo legislador para supostamente viabilizar o incremento do acesso das minorias nas instituições de poder.

Alguns desses instrumentos têm em vista, por exemplo, o aumento da participação feminina no processo eleitoral, o que decorre da fácil constatação de que as mulheres têm uma representação nas instituições cujos cargos são providos mediante eleição muito aquém de sua participação na população.

Foi buscando corrigir essa distorção histórica e, assim, incrementar a participação do sexo<sup>267</sup> menos representado (a minoria política, pois) que a Lei nº 12.034/09 inseriu o parágrafo 3º no art. 10 da Lei nº 9.504/97 estabelecendo a exigência de ao menos 30% dos candidatos registrados por cada partido ou coligação pertencer ao sexo com menos candidatos, usualmente o feminino. Tão séria é a

---

<sup>264</sup> Nilo Ferreira Pinto Junior. **O princípio do pluralismo político e a constituição federal**. 2011

<sup>265</sup> Roberto Gargarella (**As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**, p. 173-174) advoga a necessidade de participação das minorias nas decisões políticas “que atinjam as minorias, isto é, não necessariamente em todas as decisões”.

<sup>266</sup> Adverte Eneida Desiree Salgado (**Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**, p. 218), contudo, que “não basta a possibilidade de serem ouvidos. Impõe-se que todos os interesses sejam igualmente considerados. A participação de grupos minoritários ou de partidos menores na tomada de decisão é indispensável para a configuração da democracia. Restam injustificadas, assim, as determinações infraconstitucionais que restringem a expressão, a participação e a consideração dos interesses das minorias”.

<sup>267</sup> Os debates contemporâneos de gênero têm ensejado questionamentos quanto à correta interpretação do enunciado para admitir a referência a “sexo” como expressão do gênero feminino, ou, mesmo, para interpretá-la literalmente. Tem-se, aqui, por escorrito considerar, dentro da ideia de que democracia é coexistência, que dentro da quota há de estar todo candidato que socialmente se apresentar como do gênero feminino, independentemente de sexo ou ainda de orientação sexual.



exigência, ressalte-se, que a consequência para o seu não atendimento, é o indeferimento de todos os pedidos de candidatura atrelados àquela coligação ou partido<sup>268</sup> (na hipótese de o partido não estar coligado).

Para além disso, a mesma Lei nº 12.034/09 impôs aos partidos políticos, em seus programas partidários e inserções no rádio e na televisão, entre outras finalidades, promover a e difundir a participação política feminina, observando o mínimo de 10% do tempo total<sup>269</sup>.

#### 4.3 PRINCÍPIO DA PARIDADE DE ARMAS NA DISPUTA ELEITORAL

O direito eleitoral tem como finalidade precípua viabilizar a participação do povo no governo. Essa participação, como já se disse, se dá tanto votando quanto sendo votado. Quando, a par disso, eleitores se lançam na disputa eleitoral, presta-se o direito eleitoral não simplesmente a autorizar as candidaturas, mas também, num ambiente democrático, a permitir que, apesar das diferenças naturais entre os candidatos, disputem eles os votos em condições equânimes, de modo que a decisão popular sufragada nas urnas seja a mais natural possível.

Se assim não for, ressalte-se, deixa-se de realizar não só a democracia, mas também a república, que, por sua natureza, exige eleições periódicas e alternância no poder, o que só é possível num processo eleitoral livre. Com efeito, o princípio da paridade de armas, ou da máxima igualdade na disputa eleitoral, é depreendido do princípio republicado e do próprio princípio da igualdade, ambos encartados na Constituição brasileira de 1988.

Isso significa que deverá o Estado impor balizas e limites de atuação para candidatos, partidos e coligações que autorizem - a despeito das diferenças que

---

<sup>268</sup> “Registro de candidaturas. Percentuais por sexo. 1. Conforme decidido pelo TSE nas eleições de 2010, o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, estabelece a observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo, o que é aferido de acordo com o número de candidatos efetivamente registrados. 2. Não cabe a partido ou coligação pretender o preenchimento de vagas destinadas a um sexo por candidatos do outro sexo, a pretexto de ausência de candidatas do sexo feminino na circunscrição eleitoral, pois se tornaria inócua a previsão legal de reforço da participação feminina nas eleições, com reiterado descumprimento da lei. 3. Sendo eventualmente impossível o registro de candidaturas femininas com o percentual mínimo de 30%, a única alternativa que o partido ou a coligação dispõe é a de reduzir o número de candidatos masculinos para adequar os respectivos percentuais, cuja providência, caso não atendida, ensejará o indeferimento do demonstrativo de regularidade dos atos partidários (DRAP).(...)” (Ac. de 6.11.2012 no REspe nº 2939, rel. Min. Arnaldo Versiani),

<sup>269</sup> Lei 9.096/95. Art. 45, III.

podem até fazer um disputante mais forte que outro, seja política, seja economicamente – uma corrida eleitoral justa.

É assim que, mesmo sem enunciação legal, o princípio se revela em diversas regras do processo eleitoral, como na propaganda eleitoral, na impossibilidade de uso dos poderes públicos em campanhas, na neutralidade dos meios de comunicação social, no controle da data de início da arrecadação de recursos e realização de despesas eleitorais, na imposição da participação de todos os candidatos registrados nas pesquisas de intenção de votos, entre outras.

De relevante, cumpre notar que, malgrado entrem na disputa com condições diferentes, inclusive quanto à capacidade de investimento, a propaganda eleitoral somente poderá se iniciar a partir de 16 de agosto do ano eleitoral<sup>270</sup>, o que invariavelmente tem o condão de reduzir a discrepância econômica e de estrutura entre os candidatos, porque, afinal, não houvesse uma data uniforme, o candidato mais estruturado iniciaria a tentativa de convencimento do eleitor mais cedo.

Mas não é só. Quando a legislação<sup>271</sup> estabelece que, para iniciar a arrecadação de recursos e a realização de despesas, precisa o candidato, antes, reunir o pedido de registro de candidatura, o CNPJ aberto após o requerimento de registro, a conta bancária inaugurada com o novo CNPJ e os recibos eleitorais, está na verdade estabelecendo requisitos objetivos somente passíveis de atendimento por todos os candidatos em momento específico e igual, de modo que ninguém poderá licitamente arrecadar e gastar antes dessas exigências, as quais, por sua vez, só podem ser cumpridas após 15 de agosto.

Trata-se, pois, uma vez mais, de uniformizar o momento inicial de arrecadação e contração de despesas para todos, ainda que, no final das contas, inexista como evitar que um candidato arrecade ou gaste mais do que outro.

Ainda visando à igualdade entre os candidatos na disputa eleitoral, finalmente o legislador estabeleceu os parâmetros objetivos definidores dos limites de gastos para campanhas eleitorais<sup>272</sup>, com isso coibindo o abuso de poder econômico e, assim, ressaltando entre os candidatos a necessidade de convencimento puro do eleitor, sem o emprego exacerbado dos recursos econômicos.

---

<sup>270</sup> Lei nº 9.504/97. “Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição”.

<sup>271</sup> Lei nº 9.504/97. Arts; 22 e ss.

<sup>272</sup> Lei 13.165/15. Art. 5º.

Assim sendo, somente pelo que se destacou, tem-se que, se é certo que alguns candidatos terão mais acesso a recursos econômicos e de estrutura geral para a campanha eleitoral, é igualmente indene de dúvidas que todos os pleiteantes ao cargo eletivo começarão a arrecadar esses recursos e a gastá-los, realizando a propaganda eleitoral, somente a partir de momento específico e que, salvo negligência de alguém sobretudo na abertura da conta bancária, será o mesmo para todos, estando todos esses candidatos, outrossim, sujeitos ao mesmo limite de gastos.

Quer-se, enfim, a despeito das diferenças, aproximar as condições dos candidatos, a tal ponto que qualquer deles possa ser eleito, de acordo com a preferência popular livremente exercida.

Todos esses instrumentos, observe-se, revelam uma leitura da ideia de igualdade que pressupõe uma ação estatal concretizadora, pela qual o Estado intervém no processo eleitoral via implantação de mecanismos propiciadores da isonomia entre os candidatos.

A despeito, porém, da imperatividade do princípio da paridade de armas, algumas características individuais de certos candidatos poderão licitamente gerar desequilíbrio na disputa pelo voto, sendo que, contra isso, o direito eleitoral nada poderá fazer senão minorar os efeitos ou, em alguns casos, simplesmente impedir que essas características sejam destacadas no período de campanha eleitoral.

É o caso, por exemplo, de candidato que apresentava, no período pré-eleitoral, programa televisivo. Obviamente que essa atividade implica vantagem perante os demais candidatos, face à larga exposição midiática daquele candidato. Numa situação como essa, claro que o direito eleitoral não poderia razoavelmente obstar a candidatura, mas, visando ao menos diminuir a vantagem do candidato apresentador e, assim, realizar o princípio da paridade de armas, proibirá a partir de 30 de junho do ano eleitoral a transmissão de programa apresentado ou comentado por pré-candidato, sob pena de multa e de cancelamento do registro de candidatura<sup>273</sup>.

Igualmente é objeto de questionamento quanto ao princípio da paridade de armas na disputa eleitoral o instituto da reeleição, que permite que ocupantes de cargos públicos eletivos sejam reconduzidos ao mesmo cargo para mandatos

---

<sup>273</sup> Lei nº 9.504/97. “Art. 45. § 1º A partir de 30 de junho do ano da eleição, é vedado, ainda, às emissoras transmitir programa apresentado ou comentado por pré-candidato, sob pena, no caso de sua escolha na convenção partidária, de imposição da multa prevista no § 2º e de cancelamento do registro da candidatura do beneficiário. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)”

sucessivos. No Brasil, para os cargos parlamentares, são admitidos ilimitados consecutivos, ao passo que para os cargos de chefia do Executivo, permitidos são dois mandatos consecutivos<sup>274</sup>, limitação que, por sinal, faz exsurgir uma inelegibilidade, consistente na veação ao terceiro mandato consecutivo, o que só reforça a importância do tema para o presente estudo.

No que aqui interessa, é certo que, graças ao instituto da reeleição, um candidato que já ocupa cargo público eletivo se lançará na disputa pelo voto com candidatos outros que possivelmente não ocupam cargo algum, notadamente aquele que está em jogo. Tal situação implica uma distinção significativa de posições entre os candidatos, a ponto de, nalgumas situações, trazer desequilíbrio ao pleito, havendo investigar se esse fator de discriminação é ou não razoável, afinal a ilegitimidade da diferença está no caráter não razoável do fator de discriminação<sup>275</sup>.

É que, como se viu acima, em alguns casos as diferenças entre os candidatos não poderão ser sindicadas pelo direito eleitoral, o que poderá ensejar algum desequilíbrio, mas nem por isso estar-se-á diante de uma situação ilegítima. O trabalho que se impõe, portanto, é investigar a harmonia da reeleição com a democracia e, no particular, com o princípio da paridade de armas ora estudado, de modo a se concluir se há aqui um desequilíbrio natural cujos efeitos não de ser razoavelmente minorados, ou se o caso é de desequilíbrio ilegítimo entre os candidatos, a ponto de se falar, mesmo, em inconstitucionalidade do instituto.

Pois bem. Em se tratando de cargos parlamentares, entende-se que a sua própria natureza torna de menor relevância a questão, afinal os parlamentares tornam decisões coletivas e, assim, não governam diretamente, daí a menor problematização da reeleição nos cargos do Poder Legislativo<sup>276</sup>. A despeito disso, há quem defenda uma limitação dos mandatos consecutivos também no Legislativo, a exemplo do que já ocorre para a chefia do Executivo<sup>277</sup>.

No que se refere à reeleição para o Executivo, por seu turno, o instituto recebe mais críticas, as quais partem da emenda constitucional que a inseriu no ordenamento

---

<sup>274</sup> Constituição. “Art. 14, § 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”.

<sup>275</sup> Dinah Shelton. **Prohibición de discriminación en el derecho internacional de los derechos humanos**.p. 22).

<sup>276</sup> Francisco de Assis Vieira Sanseverino. **O “uso da máquina pública” nas campanhas eleitorais: condutas vedadas aos agentes públicos**. p. 50).

<sup>277</sup> Entre os defensores de apenas dois mandatos consecutivos no Legislativo, Roberto Livianu (**O valor republicano da alternância no poder**).

brasileiro, a Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997. Paulo Bonavides, por exemplo, afirma a inconstitucionalidade material da Emenda, a qual geraria verdadeira crise de legitimidade para o Estado brasileiro<sup>278</sup>.

As críticas erigidas à reeleição no Executivo têm em comum a constatação prática de que a máquina pública brasileira tem sido utilizada (indevidamente, diga-se) para pavimentar pretensões eleitorais daqueles que exercem o poder político, daí se afirmar que a reeleição atentaria contra a isonomia entre os candidatos, trazendo distorções para a disputa eleitoral e, enfim, para a legitimidade racional e democrática dos processos eleitorais<sup>279</sup>.

Inegável, doutro lado, que a reeleição acaba por premiar o bom administrador, harmonizando-se, outrossim, com um imperativo da República: a transparência e prestação de contas das ações empreendidas à frente das instituições de poder. De fato, um candidato à reeleição, consciente ou inconscientemente, é levado a responder por suas ações e omissões no exercício do mandato eletivo, no que exsurtem estimulados os mecanismos de prestação de contas<sup>280</sup>.

Não bastasse isso, a possibilidade de reeleição nos cargos do Executivo dá ao ente federado a possibilidade (jamais certeza, afinal não se sabe se o candidato à reeleição terá êxito) de ver continuadas determinadas políticas de governo, tornando-o menos suscetível a mudanças muitas vezes prematuras na chefia do Executivo.

Assim, entende-se que a reeleição enquanto instituto jurídico não atenta contra a democracia ou contra o princípio republicano; antes, os realiza ao impulsionar os mecanismos de accountability e propiciar o ambiente mais favorável à continuidade governamental.

Há, porém, um problema na realização prática do instituto, o que também confere razão aos seus críticos. É que o sistema brasileiro admite que o candidato à reeleição, mesmo estando na titularidade do Executivo e, assim, exercendo diretamente as faculdades do governo, lance-se à disputa eleitoral acumulando a condição de administrador e candidato. Noutras palavras, o candidato à reeleição não precisará se desincompatibilizar de seu cargo para se candidatar à reeleição.

---

<sup>278</sup> No mesmo sentido, Cármen Lúcia Antunes Rocha (**O processo eleitoral como instrumento para a democracia**. 1998) destaca que a emenda da reeleição toca o princípio democrático e destoa dos “paradigmas basilares do sistema, o que configura ilegitimidade constituinte”.

<sup>279</sup> Paulo Peretti Torelly. **A substancial inconstitucionalidade da regra da reeleição**. p. 276.

<sup>280</sup> Fátima Anastasia. Et al. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. p. 36.

Tal situação é peculiar, na medida em que, caso deseje se candidatar a qualquer outro cargo eletivo que não o seu próprio, o chefe do Executivo deverá renunciar ao seu mandato pelo menos seis meses antes da eleição<sup>281</sup>. Diferentemente, lançando-se às eleições para o mesmo cargo, poderá nele permanecer, colocando em xeque a prevenção constitucional à utilização do poder político nas campanhas eleitorais e, aliás, tornando sem sentido a própria desincompatibilização para a candidatura aos demais cargos – afinal, em tese, o poder político que se poderia indevidamente utilizar numa campanha para outro cargo não é maior que aquele de que se valeria o candidato à reeleição.

Há aqui, pois, um verdadeiro contrassenso<sup>282</sup> revelador de situação que atenta contra o princípio da paridade de armas na disputa eleitoral, o que poderia ser resolvido pela imposição da desincompatibilização ao chefe do Executivo também quando desejasse se candidatar à reeleição.

Veja-se, harmônico com o que se disse acima, que sendo o instituto da reeleição de *per si* compatível com a democracia, e não podendo o candidato à reeleição se despir da condição de anterior ocupante daquele cargo eletivo, a forma de ao menos minorar a vantagem que aquele cargo anterior lhe traria em relação aos demais candidatos seria impedi-lo de exercer o mandato nos seis meses que antecedem ao pleito eleitoral. Dessa maneira, entende-se, a reeleição poderia ser uma realidade sem que o princípio da paridade de armas seja violado.

#### 4.4 PRINCÍPIO DA LEGITIMIDADE DAS ELEIÇÕES

À democracia importa que as eleições sejam legítimas. Isso porque se as eleições são por alguma razão viciadas, a vontade popular não terá se realizado livremente e, assim, a soberania popular terá sido suplantada.

Nesse sentido, para que uma eleição seja legítima, indispensável é que o eleitor tenha sufragado a sua escolha na urna de forma livre<sup>283</sup>, sem a concorrência de

<sup>281</sup> Constituição. “Art. 14. § 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.”

<sup>282</sup>, Celso Antônio Bandeira de Mello (**Desincompatibilização e inelegibilidade de chefes de executivo**) é mais enfático e diz que a possibilidade impõe “imbecibilidade à norma jurídica”.

<sup>283</sup> Eleições livres, essenciais para uma democracia, são “aquellas en que a cada elector se le ofrece la oportunidad – una oportunidad igual – de expresar su parecer a la luz de la opinión y sentir propios” – e somente são possíveis em sociedades livres, ressalta W. J. M. Mackenzie (**Elecciones Libres**. p. 175 e 158).

práticas ilícitas reveladoras de abusos de poder econômico e político, captação ilícita de sufrágio, arrecadação de recursos e gastos ilícitos de campanha, entre outras práticas ilícitas, isto é, contrárias à lei e à moral.

Isso não significa, entretanto, que se exigiria do exercício do sufrágio através do voto uma pureza ou genuinidade originárias, como se o eleitor somente pudesse escolher os candidatos com base em padrões superiores éticos ou de capacidade intelectual, ou ainda que formasse essa vontade eleitoral com fundamento no interesse público. Se o eleitor define o seu voto com base em preferências exclusivamente pessoais, por mais banais que sejam, mas o faz de forma livre, sem a interferência de ilícitos eleitorais ou de quaisquer naturezas, o princípio da legitimidade das eleições, ao menos do ponto de vista da liberdade do voto daquele eleitor, estará realizado<sup>284</sup>.

De fato, conforme inclusive pondera Eneida Desiree Salgado<sup>285</sup>, exigir que a formação da vontade eleitoral passe pela consciência política e pelo espírito coletivo do eleitor conduziria a um discurso de elitização do voto, cujo passo seguinte, aqui se entende para além da professora paranaense, seria afirmar que um voto mais conectado com esse compromisso coletivo, normalmente originário de eleitores com maior maturidade educacional, seria mais legítimo que aquele sufragado pelo eleitor comum. E tudo em prejuízo à máxima da igualdade do voto, isto é, que todos os votos, independentemente das condições pessoais, econômicas e educacionais do eleitor, têm igual peso, o que é consagrado no brocardo norte-americano “one man, one vote”.

Aliás, para que não se imagine que essa é uma discussão puramente acadêmica, mormente nos últimos pleitos presidenciais, o debate político-eleitoral brasileiro foi em grande medida marcado por uma tentativa de deslegitimar os votos originados das parcelas menos favorecidas econômica e sobretudo educacionalmente

---

<sup>284</sup> Tratando do que chama de princípio da autenticidade eleitoral, completa Eneida Desiree Salgado (**Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**, p.116) dizendo que “a partir da concepção de democracia já explicitada, a autenticidade do voto não pode estar vinculada a um modelo de cidadão padrão que forme a sua vontade eleitoral tendo por exclusivo fundamento o interesse público. Não que isso não seja desejável: ao contrário, o é, além de ser uma decorrência do ideal republicano. Isso não pode chegar a determinar, no entanto, a invalidade ou a ilegitimidade do voto baseado em preferências pessoais, sob pena de imposição de uma concepção perfeccionista ao indivíduo. Não se pode exigir do eleitor, uma decisão “racional em relação a fins”.<sup>485</sup> Essa possibilidade de formação do voto – e, portanto, indiretamente de formação da vontade política a partir de concepções individuais – não elide, contudo, a responsabilidade do membro da comunidade política pela decisão coletiva formada, ou, mediadamente, pela formação dos órgãos representativos”.

<sup>285</sup> Ibidem. p.117.

da população, o que logo desaguou em um discurso xenofóbico de que os votos dessa ou daquela região do país seriam mais ou menos dignos.

Assim, repita-se, não é a aparente maior ou menor reflexão decisória do eleitor que tornará o exercício do sufrágio legítimo e, depois, também legítimas as eleições. Quer-se, apenas, seja observada a liberdade do eleitor para definir o candidato de sua preferência livre de ilícitos eleitorais, seja essa preferência motivada por questões pessoais ou sociais, de maior ou menor relevância.

Nesse passo, o princípio da legitimidade das eleições traz em seu arcabouço o princípio da moralidade eleitoral, que insere a ética na disputa eleitoral, de modo que o mandato obtido por meio de práticas ilícitas, antiéticas, imorais, não goza de legitimidade, que é uma qualidade, portanto, do mandato político conquistado dentro dos padrões éticos aceitos pela sociedade<sup>286</sup>.

No âmbito eleitoral, observe-se, não é relevante a diferenciação proposta por alguns administrativistas entre o princípio da moralidade e a probidade, pela qual esta seria espécie daquela, a ponto de se dizer que a improbidade é um campo específico de punição da conduta violadora da moralidade administrativa<sup>287</sup>. Do ponto de vista eleitoral, em verdade, é conveniente sejam os dois conceitos erigidos em relação sinonímica, embora seja usual tratar o valor a proteger como a moralidade, e a improbidade como a sua violação.

Nesse caminho, próxima é a relação da política com a moral, afinal a política é feita por sujeitos embebecidos de preconceções morais, isto é de entendimentos do que é certo ou errado, alguns dos quais arraigados na consciência coletiva, a partir de maneiras próprias de pensar que exercem um poder de coerção sobre esses indivíduos, como explicita a sociologia de Durkheim<sup>288</sup>.

Se assim é, não há como separar o ser político do ser moral, o que não é refutado, aliás, pela constatação de que muitos exercentes do poder político atuam fora dos imperativos morais socialmente aceitos e esperados. É que a atuação imoral,

---

<sup>286</sup> Conforme José Jairo Gomes (**Direito eleitoral**, p. 58), para quem, outrossim, não basta que o mandato seja conquistado dentro dos padrões éticos, sendo necessário, ainda, que também seja exercido segundo esses padrões. Aqui, porém, entende-se, diferentemente do professor mineiro, que o exercício do mandato dentro dos imperativos éticos não está abarcado pelo princípio da moralidade eleitoral, mas sim pela moralidade administrativa, afinal quaisquer desvios éticos no curso do mandato haverão de ser sancionados em palcos não eleitorais, podendo conduzir a condenações por crime de responsabilidade, crime comum ou, mesmo, improbidade administrativa.

<sup>287</sup> Marcelo Figueiredo. **Probidade administrativa**: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar. p. 285-299.

<sup>288</sup> Emile Durkheim. **Sociologia**.



ou seja, contrária aos imperativos morais, pressupõe um juízo moral, o que só corrobora a relação direta da moral e da política.

Assume-se aqui, pois, linha distinta da sustentada por Maquiavel, que, em visão epistemológica e purista, procura isolar a política da moral, tratando aquela como uma atividade autônoma, com princípios e leis próprios<sup>289</sup> e na qual as ações políticas não são nem morais, nem imorais, guiando-se não pelas intenções, mas sim pelos resultados obtidos.

Isso não significa, contudo, que a política pode absorver a moral, ou ainda que esta poderia ser reduzida à política<sup>290</sup>. Política e moral não se confundem, embora se relacionem, o que significa que cada uma conservará a sua autonomia sem que deixem de se relacionar de forma recíproca.

Essa proximidade da política com a moral é manifestada, no campo específico das eleições, pelo princípio da legitimidade das eleições, que implica, portanto, a necessidade de o processo eleitoral correr à revelia de práticas ilícitas que viciem a tomada de decisão pelo povo, grande protagonista da democracia.

Por isso, são viciadas eleições marcadas por: (i) captação ilícita de sufrágio, (ii) abuso de poder político (englobando o abuso de autoridade e o uso indevido dos meios de comunicação social), (iii) abuso de poder econômico, (iv) condutas vedadas aos agentes públicos e (v) arrecadação ou gastos ilícitos de campanha, todos esses ilícitos graves capazes de tornar ilegítima uma eleição e, ao menos em tese, implicar a cassação de mandato eletivo obtido a partir dessas práticas.

Esses cinco gêneros de ilícitos, ressalte-se, são os únicos graves o suficiente para conduzir à cassação de alguém eleito pelo voto popular ao argumento de que a vontade sufragada nas urnas tornou-se viciada a partir da prática ilícita. Ilícitos outros, por sua vez, como os relacionados a propaganda eleitoral ou a pesquisa eleitoral, por exemplo, não se revestem de gravidade suficiente.

Não à toa, são justamente esses os únicos ilícitos eleitorais que, uma vez implicando a condenação dos responsáveis, poderão conduzir à inelegibilidade do agente político. Fora eles, no direito eleitoral, apenas os crimes eleitorais afiguram-se aptos a obstar o exercício da cidadania passiva.

Quer-se com isso dizer que essas e outras inelegibilidades são produto do princípio da legitimidade das eleições, face à constatação preventiva de que a retirada

---

<sup>289</sup> José Alcebiades de Oliveira Júnior. **A diferença entre a moral e a política para Maquiavel.**

<sup>290</sup> Adolfo Sánchez Vázquez. **Ética.** p. 94.

do agente político da possibilidade de ser candidato impedirá a retomada de práticas ilícitas pelas quais o mesmo indivíduo já foi condenado antes. Noutras palavras, tendo o indivíduo contra si uma prévia reprovação judicial de conduta grave levada a efeito em pleito eleitoral anterior, o legislador o tornará inelegível, retirando, com isso, não só a possibilidade de ser eleito, mas, mesmo, de ser candidato.

O princípio da legitimidade das eleições, ao trazer para o direito eleitoral a qualidade da moralidade, irradia sua importância não só no processo eleitoral estritamente, mas também em momento posterior, no exercício dos mandatos eletivos.

Inserir-se nesse princípio como corolário, então, a moralidade para exercício do mandato eletivo, que cobra do agente político uma atuação reta, na qual seja dada primazia ao interesse público e cujos únicos interesses privados passíveis de realização sejam aqueles umbilicalmente ligados ao bem comum.

Com efeito, não basta à plena realização do princípio da legitimidade das eleições que o agente político tenha sido eleito sem o emprego de práticas ilícitas, mas também que, em seu mandato, o interesse público seja entronizado, em detrimento dos interesses privados do próprio agente político e de terceiros.

Da subversão ao princípio durante o exercício do mandato exurgirão práticas ilícitas como a irregularidade administrativa, a improbidade administrativa e os crimes propriamente ditos.

A simples irregularidade administrativa se caracteriza, usualmente, pela inobservância da lei sem emprego de má-fé ou grave desonestidade funcional. Presente a má-fé ou a grave desonestidade funcional, por sua vez, levar-se-á a um juízo de improbidade administrativa, na forma da Lei 8.429/92.

Por sua vez, obedecida a tipificação prevista na legislação penal, a conduta ilícita do agente político poderá levar também ao cometimento de crimes contra a administração pública, como é o caso da corrupção passiva e do peculato, este caracterizado quando o agente público desvia ou se apropria de coisa a que tem acesso em razão do cargo, e aquele quando o mesmo agente solicita ou recebe vantagem indevida.

No que aqui interessa, somente a condenação por improbidade administrativa ou por crimes contra a administração pública, não o juízo reprobatório de irregularidade administrativa, poderá levar à inelegibilidade. Ou seja, uma vez

condenado, o agente ficará impedido de participar, por prazo determinado, de pleitos eleitorais futuros.

Fora isso, no estudo do princípio da legitimidade das eleições e seu corolário, a moralidade para o exercício do mandato, chama à atenção ainda uma outra inelegibilidade, que não decorre nem de ilícito eleitoral puro, nem de crime eleitoral, nem de improbidade administrativa, nem de crime contra a administração pública. Trata-se da inelegibilidade originada da desaprovação de contas do gestor público, que fica no meio termo entre a improbidade e a irregularidade, porque, afinal, é fruto de uma rejeição de contas por irregularidade administrativa, mas que haveria que caracterizar ao menos em tese improbidade administrativa.

Não à toa, são essas inelegibilidades tratadas como produto do princípio em voga as mais concretamente estudadas na presente dissertação.

Prova de que essas inelegibilidades decorrem dos princípios da legitimidade das eleições e da moralidade para o exercício dos mandatos encontra-se no art. 14, § 9º, da Constituição<sup>291</sup>, que seleciona também esses valores como fundantes das inelegibilidades infraconstitucionais, que terão na Lei Complementar nº 64/90, com as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 135/2010, o seu palco.

O grande desafio, então, será interpretar essas inelegibilidades sem que o direito fundamental à cidadania passiva soçobre indevidamente restringido, o que invariavelmente teria repercussões nefastas para a democracia. E isso num contexto de extrema pressão popular por normas cada vez mais restritivas e que efetivamente realizem um trabalho de depuração do processo eleitoral<sup>292</sup>, pressão essa motivada pelo mesmo objetivo que poderá acabar prejudicando: a democracia e a plenitude de sua realização.

---

<sup>291</sup> Art. 14. § 9º, CF. Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada 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.

<sup>292</sup> Amandino Teixeira (**Princípios constitucionais eleitorais**) ressalta que “em face do atual panorama principiológico, a eficácia e a efetividade do princípio da moralidade eleitoral estão sendo exigidas com o máximo de intensidade no âmbito dos fenômenos eleitorais, a começar com a postura a ser adotada pelos candidatos a cargos efetivos. Veja-se, a propósito, o movimento recente pela aprovação da chamada Lei da Ficha Limpa”.

#### 4.5 PRINCÍPIO DA ESTRITA LEGALIDADE EM MATÉRIA ELEITORAL

A legalidade é o mais contundente instrumento de proteção da pessoa humana em face dos excessos do poder político. Trata-se, como dito alhures por ocasião do capítulo em que debatida a legitimidade das leis, de um mecanismo de proteção da cidadania, verdadeiro antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico<sup>293</sup>.

Realmente, graças e em razão do princípio da legalidade, o ocupante de cargos e funções de poder tem sempre um limitador objetivo para a sua atuação, não devendo interferir nas posições jurídicas das pessoas sem lei que fundamente a interferência<sup>294</sup>.

A aplicação do princípio da legalidade, nesse passo, será mais estrita e rigorosa na proporção da relevância do direito correlato à posição jurídica modificada pela atuação de poder, de modo que, tendo a interferência como pano de fundo a incursão em direitos fundamentais, o princípio da legalidade aparecerá em sua mais plena forma<sup>295</sup>.

É assim, ilustrativamente, que o princípio da legalidade encontra no direito penal uma de suas mais proclamadas e festejadas aplicações, diante da alta relevância do interesse em jogo, especialmente o direito à liberdade.

Nesse sentido, além de conduzir às máximas de que não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal, o princípio da legalidade penal tem importante aplicação na seara da interpretação da lei penal, daí se falar, com razão, no princípio da estrita legalidade penal.

Primeiro, significa o princípio, nessa acepção, que em situações em que haja mais de uma interpretação razoável possível, haver-se-á que privilegiar, tratando-se de lei penal, a que menos restrições trouxer ao direito de liberdade, ou seja, na dúvida interpretativa, dever-se-á adotar a interpretação que beneficiar o réu, no que ficou convencionalizado no brocardo “in dubio pro reo”.

---

<sup>293</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello. **Curso de direito administrativo**. p. 56-57.

<sup>294</sup> Essa é, inclusive, a enunciação constitucional do princípio da legalidade, consoante art. 5º, II, da Constituição: “II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

<sup>295</sup> Explica Jane Reis Gonçalves Pereira (**Interpretação constitucional e direitos fundamentais**: uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios. p. 302) que “os direitos fundamentais só podem ser restringidos em caráter geral por meio de lei em sentido formal”.

Segundo, em razão do princípio, no campo hermenêutico, estarão proibidas interpretações extensivas da lei penal, havendo adotar apenas interpretações restritivas para que não se constituam privações ao direito de liberdade indesejadas pelo espírito do enunciado normativo. Bacigalupo, então, compendia tudo dizendo que não é o sentido possível do texto o limite da interpretação, mas sim o sentido mais restrito do texto<sup>296</sup>.

Em suma, o princípio da legalidade no direito penal tem como corolário o “in dubio pro reo”, que desprestigiara interpretações extensivas na norma penal, advogando a adoção da interpretação menos gravosa sempre que houver fundadas dúvidas entre duas interpretações razoáveis possíveis.

No direito eleitoral, há de se pintar também com fortes tintas o princípio da legalidade, afinal se está a debater enunciados normativos por natureza conformadores dos direitos políticos, que são indiscutivelmente direitos fundamentais.

Nesse conduto, qualquer restrição aos direitos políticos e, no particular, à cidadania ativa e à cidadania passiva, haverá de ocorrer somente com fundamento em lei, nunca na vontade pura e simples do intérprete e/ou aplicador do direito.

Não que ao Poder Judiciário faleça legitimidade democrática para agir, inclusive, se for o caso, na restrição de direitos políticos. Muito ao contrário. Essa legitimidade existe, e o Poder Judiciário impõe restrições dessa estirpe diariamente. O que princípio em estudo propõe é que essas restrições precisam estar estritamente amparadas na lei, isto é, no enunciado normativo objeto de interpretação.

Os juízes eleitorais, nesse passo, não devem fazer intervenções indevidas na soberania popular, promovendo verdadeiras cassações de direitos políticos sem que haja razão constitucional ou legal fundante<sup>297</sup>

Amparando a existência e aplicação do princípio da estrita legalidade em matéria eleitoral e muito embora, em alguns julgados quanto às inelegibilidades a Corte tenha silenciado sobre a incidência do princípio, o Tribunal Superior Eleitoral tem o entendimento de que “as normas de direito eleitoral devem ser interpretadas de forma a conferir a máxima efetividade do direito à elegibilidade”<sup>298</sup>.

---

<sup>296</sup> Enrique Bacigalupo. **Principios constitucionales de derecho penal**. p. 87-96.

<sup>297</sup> Lenio Luiz Streck. **Verdade e consenso**. p. 549.

<sup>298</sup> Acórdão. AgR-REspe - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 4620 - Dormentes/PE.

E é assim inclusive porque a legitimação do Poder Judiciário tem fundamento em duas fontes<sup>299</sup>. A primeira, que explica essa impossibilidade de atuação à revelia do comando legal, origina-se justamente do princípio da estrita legalidade, que garante, por assim dizer, o canal direto entre o juiz e a fonte do poder estatal: o povo. A segunda, ao seu turno, de índole substancial, decorre da tutela dos direitos fundamentais pela atividade jurisdicional, mais uma razão pela qual o Poder Judiciário não poderá impor restrições não razoáveis a esses direitos, porque, do contrário, estaria a atividade jurisdicional negando um de seus objetivos centrais.

Assim como ocorre no direito penal, o princípio da legalidade eleitoral, verdadeiro princípio da estrita legalidade eleitoral, exsurge em importância no trabalho de interpretação, no qual a dúvida também sugira como fiel da balança.

Diferentemente do direito penal, no qual a dúvida contempla o réu no processo criminal, no direito eleitoral a dúvida beneficia aquele que está a buscar o exercício do direito político, notadamente o candidato, o que permite falar em dúvida em favor do candidato. Quer dizer, na interpretação da lei eleitoral, existindo mais de uma possibilidade razoável, deve-se privilegiar aquela que menos restrições trouxer aos direitos políticos, enquanto direitos fundamentais.

O benefício da dúvida em favor do candidato, entende-se, tem fundamento de validade idêntico ao “in dubio pro reo”, sendo ambos decorrência do próprio direito à liberdade, tão caro à democracia, como se viu alhures. Aliás, em tempo, sendo o direito de ser candidato também um direito de bases liberais e, assim, também um direito de liberdade, é correto dizer que, assim como o “in dubio pro reo”, o benefício da dúvida em favor do candidato tem suas bases no “in dubio pro libertate”, que encerra a máxima já discutida de que a liberdade só pode ser restringida se houve razão bastante justificadora, havendo essa que ser mais forte ao passo que sejam mais significativas as incursões no direito à liberdade.

Esse corolário do princípio da estrita legalidade na restrição dos direitos políticos tem especial relevância do deslinde do presente estudo, afinal as inelegibilidades nada mais são do que restrições ao direito fundamental de ser candidato. Assim, os enunciados normativos que disciplinam as inelegibilidades não que ser interpretados com cautela, de modo a evitar restrições não razoáveis à cidadania passiva.

---

<sup>299</sup> Luigi Ferrajoli. **Justicia penal y democracia.**

Isso não significa, entretanto, que a interpretação deverá ser inteiramente balizada pelo benefício da dúvida em favor do candidato. De fato, não se afigura adequado do ponto de vista hermenêutico simplesmente erigir o princípio da estrita legalidade eleitoral como norteador de uma interpretação sempre restritiva da lei eleitoral.

Na verdade, a interpretação deve ocorrer segundo os métodos hermenêuticos próprios e adequados, nunca se distanciando, contudo, do objetivo de somente restringir os direitos políticos se houver interpretação razoável do enunciado que o justifique e, mais, se não houver outra interpretação razoável encontrada no trabalho hermenêutico que implique menor restrição. Ou seja, não se trata de adotar sempre uma interpretação restritiva, mas sim de, em situações marcadas pela existência de mais de uma alternativa razoável possível, adotar aquela que mais permite o gozo do direito de votar e, especialmente, de ser votado.

Com efeito, o benefício da dúvida em favor do candidato deve ser invocado nos chamados casos interpretativos difíceis, não nos fáceis. Ora, no ordenamento jurídico contemporâneo, a normatividade é assegurada tanto às regras, como aos princípios.

Num caso fácil, a solução é o resultado da aplicação de uma regra do sistema, sendo essa solução considerada logicamente compatível se em conformidade com as demais regras e valorativamente compatível se concorde com os princípios do sistema<sup>300</sup>.

Já num caso difícil é necessário o desenvolvimento de uma intensa atividade deliberativa e justificativa<sup>301</sup>, de modo que o aplicador deverá deliberar entre várias decisões interpretativas, muitas das quais razoáveis, sendo justamente nesse momento que, segundo aqui se entende, deve privilegiar a interpretação que, no direito eleitoral, implique menores restrições aos direitos políticos. E tomada a decisão, o aplicador terá uma segunda atividade: justificar a sua opção por tal ou qual solução em detrimento das demais.

Aqui, ressalte-se, enxerga-se a possibilidade de resolução do caso difícil sem necessariamente lançar mão de uma ponderação entre princípios. Deve-se, como antevisto, buscar o princípio mais adequado ao caso concreto e que efetivamente

---

<sup>300</sup> Josep Aguiló Regla. **Do império da lei ao estado constitucional**: dois paradigmas jurídicos em poucas palavras, p. 26.

<sup>301</sup> Ibidem. p. 27.

legítima a regra sob aplicação. E esse princípio pode ser justamente o da estrita legalidade eleitoral.

Outra técnica para identificação dos casos difíceis é apresentada por Hart, para quem as palavras possuem um núcleo, onde residem os casos fáceis, e uma zona de penumbra, na qual localizados os casos de difícil interpretação. Nesses, a aplicação do silogismo não atende à busca pela solução correta, sendo que a linguagem do enunciado deixa em aberto um poder discricionário amplo ao intérprete e aplicador do direito<sup>302</sup> – a atividade deliberativa e justificativa de que se falou acima.

Tratando-se de normas restritivas de direitos fundamentais, como são as inelegibilidades, o desafio está em encontrar a solução correta também nos casos difíceis sem que a discricionariedade do intérprete e aplicador transforme-se em arbitrariedade a ponto de se erigirem restrições não contempladas pelo enunciado legal e, assim, desautorizadas por sua fonte de legitimação, qual seja o processo democrático de construção das normas jurídicas.

Eis, portanto, o papel do princípio da estrita legalidade eleitoral: evitar que num cenário no qual a própria população cobra uma atuação rígida do Poder Judiciário Eleitoral, o intento legítimo de depurar o processo eleitoral transforme-se em arbitrariedade, o que ocorreria em prejuízo à própria democracia<sup>303</sup>.

---

<sup>302</sup> Luiza Valente Cademartori. **Os casos difíceis e a discricionariedade judicial**: uma abordagem a partir das teorias de Herbert Hart e Ronald Dworkin.

<sup>303</sup> Lenio Luiz Streck (**Verdade e consenso**, p. 549) compartilha essa preocupação, ressaltando que “isso deveria ser especialmente claro em um país como o Brasil, em que há não muito tempo um Estado ditatorial cassava direitos políticos de cidadãos com base em um ‘ato institucional’”..



## 5 INTERPRETAÇÃO DAS REGRAS DE INELEGIBILIDADES INFRACONSTITUCIONAIS MAIS CONTROVERSAS

A atividade de interpretação da lei é essencial para entregar concretude à norma jurídica. Aliás, não há norma jurídica sem interpretação, pois a norma é o comando que exsurge do trabalho de interpretação dos enunciados normativos, que, por sua vez, consubstancia-se no texto legal.

Entende-se, aqui, que a necessidade de interpretação decorre não da vaguidade, ambiguidade, imperfeição ou mesmo má redação do texto legal, mas sim porque necessário aproximar um enunciado legal que é por natureza hipotético do caso concreto, julgando-o de acordo com os princípios do direito e, assim, creditando-lhe a possibilidade de fazer justiça no caso concreto. Quer-se, enfim, construir o real sentido da lei para, então, promover a adequação da hipótese enunciada ao caso concreto posto<sup>304</sup>.

Nesse conduto, não há como negar que a interpretação é antes de tudo um ato de vontade, de querer<sup>305</sup>, que, então, acaba influenciado e muitas vezes contaminado por fatores que não raramente subvertem o sentido da lei, seja para restringir em demasia direitos, seja para permitir o seu frouxo exercício.

Entre esses fatores, dois são especialmente perigosos, porque aptos a conduzir o intérprete à conclusão desejada pelo senso comum, que, porém, nem sempre é capaz de entregar a solução mais justa.

O primeiro fator de risco à atividade interpretativa reside na opinião pública<sup>306</sup>, que expressa mais que juízos de fato, verdadeiros juízos de valor, frutos, pior, da influência dos controladores dos meios de comunicação de massa<sup>307</sup>, o que, a depender do rigor técnico (ou da falta dele) que move o julgador, pode conduzir a interpretações inadequadas dos enunciados legais.

No tocante às inelegibilidades em estudo, a opinião pública tem revelado forte influência na atividade interpretativa, quase sempre “cobrando” uma extensão do significado legal sob a desculpa de depurar o processo eleitoral e, assim, impedir que

---

<sup>304</sup> José Cretella Jr. **Primeiras lições de direito**.

<sup>305</sup> Erick Wilson Pereira. **Direito eleitoral**. p. 135.

<sup>306</sup> Segundo Susana Borges (**Opinião pública: história, crítica e desafios na era transnacional**), “a Opinião Pública emerge, na sua aceção moderna, como o ‘tribunal’ que legitima e fiscaliza o exercício do poder político, ao expressar a voz do ‘público esclarecido’”. Já John Dewey (**The public and its problems**. p. 177) anota: “opinião pública é o julgamento formado e levado em consideração por aqueles que constituem o público e diz respeito a negócios públicos”.

<sup>307</sup> Erick Wilson Pereira. Op. cit.. p. 146.

os “fichas sujas” sejam candidatos. Trata-se de norte interpretativo que tem no princípio da legitimidade das eleições e, ainda, na moralidade para o exercício do mandato, o seu grande balizador<sup>308</sup>.

O segundo fator de risco é o costume, isto é, as práticas consuetudinárias, que fazem com que a interpretação se amolde aos valores e sensações vividos pela sociedade local<sup>309</sup>. Entretanto, o problema é que, sendo a interpretação um ato de vontade, o intérprete vê-se em alguns casos seduzido a solucioná-lo a partir de escolha arbitrária e oportunista desses valores. E muitas vezes o faz até mesmo fundamentando juridicamente a sua decisão com base em princípios, que, embora aptos a sustentar uma conclusão jurisdicional – afinal são normas -, nem sempre são os mais adequados ao caso, o que é ainda mais sintomático quando há aparente conflito entre princípios.

Nesse cenário de suposto conflito entre princípios, a hermenêutica pós-positivista propõe lançar mão da técnica de ponderação, a partir da qual se encontraria a norma de solução.

E é aqui onde reside o maior risco. Isso porque, sob o disfarce da ponderação de princípios supostamente conflitantes, o arbítrio do julgador encontra espaço para se disseminar<sup>310</sup>, sendo comuns decisões que, sob o pretexto de aplicar um princípio, subvertem a lei democraticamente formada.

Opinião pública e costumes, portanto, constituem risco à atividade interpretativa quando o aplicador do direito resolve decidir o conflito em riste como que um operador

---

<sup>308</sup> Em grande medida, isso é explicado pelas duas leis principais que regem a opinião pública, segundo enunciou Hadely Cantril (apud Cândido Teobaldo de Souza Andrade. **Mito e realidade da opinião pública**): 1ª) a opinião pública é muito sensível aos acontecimentos importantes; 2ª) em geral, a opinião pública não precede as emergências: apenas reage a elas. Com efeito, diante de exemplos negativos de determinados agentes políticos, o consciente popular reage com repúdio, o que repercute em cobrança por uma aplicação firme da lei.

<sup>309</sup> Erick Wilson Pereira. **Direito eleitoral** p. 146

<sup>310</sup> Nesse sentido, Lenio Luiz Streck. **(Porque a ponderação e a subsunção são inconsistentes)**: “Ou seja, na medida em que, nas práticas dos tribunais (assim como na doutrina) de *terrae brasiliis* as ‘colisões de princípios’ são ‘solucionadas’ a partir de uma ponderação ‘direta’, confrontando um princípio (ou valor ou interesse) com outro, está-se, na verdade, muito mais próximo da velha *Interessenjurisprudenz*, com fortes pitadas da *Wertungsjurisprudenz* (jurisprudência dos valores). E, assim, o neoconstitucionalismo acaba revelando traços que dão condições ao desenvolvimento do ativismo judicial, que à diferença do fenômeno da judicialização da política (que ocorre de modo contingencial, isto é, na incompetência dos demais Poderes do Estado), apresenta-se como uma postura judicial para além dos limites estabelecidos constitucionalmente. Neste contexto, não surpreende que, embora citada e recitada *ad nauseam* pela doutrina e pelos tribunais, não seja possível encontrar uma decisão sequer aplicando a regra da ponderação. Há milhares de decisões (e exemplos doutrinários) fazendo menção à ponderação, que, ao fim e ao cabo, é transformada em alibi retórico para o exercício dos mais variados modos de discricionarismos e axiologismos. Ou de argumentos meta-jurídicos”.

de balanças, definindo ao seu bel-prazer qual princípio seria mais importante ou “mais pesado”, tudo sem qualquer critério ou segurança.

Defende-se, então, em visão positivista garantista, uma interpretação balizada nos princípios, mas não a ela reduzida, de sorte que os princípios, ao invés de subverterem a lei, sirvam para garantir o respeito à integridade e à coerência do direito, o que passa pela aplicação de métodos hermenêuticos como a unidade, a concordância prática entre as normas, a eficácia integradora, a máxima efetividade, a interpretação conforme a Constituição e a proporcionalidade<sup>311</sup>.

É a partir desses métodos que se encontrará o princípio que confere sentido e existência à regra, dentro da perspectiva de que a regra só existe porque há um princípio que a sustenta<sup>312</sup>.

No esforço interpretativo das inelegibilidades, portanto, buscar-se-á não a que princípio constitucional eleitoral deve ser conferido mais peso, mas sim que princípio confere sentido à regra de inelegibilidade estatuída na Lei Complementar nº 64/90 – e isso para que não seja feita simplesmente uma escolha arbitrária voltada a proteger esse ou aquele interesse.

Trata-se, noutras palavras, de interpretar com base em critérios hermenêuticos firmes, aptos a conferir integridade e coerência ao direito, respeitando o enunciado legal sem entronizá-lo. Isso significa que nem sempre a interpretação literal será a mais adequada, mas também não quer dizer que o julgador poderá, a seu livre talante, subverter a lei, afinal o juiz está obrigado a aplicar a lei, sempre que não a considerar – no todo ou em parte – inconstitucional<sup>313</sup>. E é assim também porque a aplicação da lei representa um direito fundamental do cidadão<sup>314</sup>.

Refuta-se, enfim, o ativismo judicial manifestado através da criação de novas normas pelo Judiciário, porque, como já visto, isso equivale a informar o Estado Democrático de Direito, que é quem legitima a lei e é por ela legitimado.

Estabelecidas essas premissas, ressalte-se que serão objeto do esforço interpretativo proposto no presente trabalho apenas as inelegibilidades infraconstitucionais absolutas que mais dissenso trazem entre os juristas, as quais,

---

<sup>311</sup> Lenio Luiz Streck **Verdade e consenso**. p. 542.

<sup>312</sup> Ibidem. p. 522 e 523. Tal não é outra coisa senão a função normogenética dos princípios de que trata Canotilho (**Direito constitucional**. p. 166 e 167), segundo o qual os princípios são fundamento de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a ratio de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogenética fundamentante.

<sup>313</sup> Lenio Luiz Streck. Op. cit. p. 561 e 562.

<sup>314</sup> Lenio Luiz Streck. Op. cit. p. 561 e 562.

outrossim, passaram por significativa conformação por intermédio da Lei Complementar nº 135/2010, sendo elas as inelegibilidades previstas nas alíneas “d”, “e”, “h”, “j” e “l” do art. 1º, I, da Lei Complementar nº 64/90.

Em destaque, enfim, as inelegibilidades infraconstitucionais decorrentes de condenações por abuso de poder político ou econômico (art. 1º, I, “d” e “h”, LC 64/90), crime (art. 1º, I, “e”, LC 64/90), corrupção eleitoral, captação ilícita de sufrágio, captação ou gastos ilícitos de campanha e conduta vedada aos agentes públicos (art. 1º, I, “j”, LC 64/90) e improbidade administrativa (art. 1º, I, “l”, LC 64/90), além daquela originada da desaprovação de contas de gestor público (art. 1º, I, “g”, LC 64/90).

## 5.1 INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA CONDENAÇÃO POR ABUSO DE PODER POLÍTICO OU ECONÔMICO

Para compreender a inelegibilidade em questão, essencial é, antes, inferir o que é abuso de poder político e abuso de poder econômico.

Pois bem. A ação política é operada pelos agentes do Estado. Esses agentes exercem sobre os particulares uma fatia de poder, o poder político. Nesse sentido, o poder político é exercido não só a partir de mandatos eletivos, mas também por intermédio de qualquer cargo público. O exercente do poder político é, pois, simplesmente alguém que se encontra em posição estratégica dentro da sociedade<sup>315</sup>, posição essa que o coloca em condições de executar o poder-dever do Estado.

Como os cargos públicos possuem atribuições diferentes, o poder político não é exercido de modo uniforme pelos diversos agentes estatais, sendo que cada agente estatal o exerce em graus de extensão e profundidade diversos. Em comum, porém, os diversos “poderes”, do menor ao menor, têm o fato de que produzem dominação sobre as condutas alheias<sup>316</sup>. Isso não significa, todavia, que todos os indivíduos estarão sujeitos igualmente a essa dominação decorrente do poder político, pois o poder não produz efeitos homogeneamente<sup>317</sup>.

---

<sup>315</sup> Michel Foucault. **História da Sexualidade**. p. 103).

<sup>316</sup> Max Weber. **Ensaio de sociologia**.

<sup>317</sup> Para Michel Foucault (**Microfísica do poder**. p. 184), não se pode “tomar o poder como um fenômeno de dominação maciço e homogêneo de um indivíduo sobre os outros, (...) mas ter bem presente que o poder (...) não é algo que se possa dividir entre aqueles que o possuem e o detêm exclusivamente e aqueles que não o possuem e lhe são submetidos. O poder deve ser analisado como algo que circula (...) como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui e ali, nunca está em mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona e se exerce em rede. (...) Em outros termos, o poder não se aplica aos indivíduos, passa por eles.

A dominação imposta pelo poder político, em maior ou menor grau, tem consequências para o processo eleitoral, repercutindo sobremaneira na realização do prefalado princípio da paridade de armas, que, como visto, é um imperativo de isonomia entre os candidatos. A necessidade de prevalência da isonomia material entre os disputantes do voto, nesse passo, está na gênese da preocupação do legislador quanto aos efeitos do poder político nas eleições.

Foi, então, cunhado como ilícito eleitoral o abuso de poder político, expressão que não pode conduzir à conclusão de que o uso de poder político em campanhas eleitorais seria legítimo, tornando-se ilegal apenas o seu abuso. Na verdade, como o poder político é algo que não é objeto de apropriação, mas sim que circunda as relações humanas, sendo imanente às atividades diárias<sup>318</sup>, é certo que esse poder continua a ser exercido no período eleitoral, inclusive, a partir daí, consciente ou inconscientemente determinando condutas. Sim, porque não se pode imaginar que, em razão da deflagração do processo eleitoral, magicamente o poder político deixaria de irradiar os seus efeitos.

Entretanto, embora permaneça como uma realidade mesmo no período eleitoral, o poder político não poderá ser utilizado com objetivos eleitorais, de sorte que a lei punirá a ação estatal viciada em sua finalidade, isto é, que intenta não o interesse público, mas o interesse eleitoral do próprio agente estatal ou de terceiro por ele apoiado.

Caracteriza-se o abuso de poder político, nesse passo, pelo desvio de finalidade da ação estatal<sup>319</sup>, que passa a ser empregado com o objetivo de viciar a formação livre da vontade popular. Para a caracterização do abuso de poder político, ressalte-se, desnecessário é o seu potencial de alterar o resultado do pleito, sendo atualmente aferida apenas a gravidade e relevância da conduta, conforme alteração trazidas na Lei Complementar nº 64/90 pela Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010)<sup>320</sup>.

---

<sup>318</sup> Michel Foucault. **Microfísica do poder**. p. 184.

<sup>319</sup> Para Edson Resende de Castro (**Abuso de poder político ou de autoridade e condutas vedadas**. p; 311): *“sempre foi prática corriqueira o uso da “máquina administrativa” em prol de candidatos que têm a simpatia do Administrador. [...] Para isso, as obras públicas se avolumam, não param as inaugurações e as campanhas publicitárias são intensificadas, sempre associando-se os benefícios levados ao povo com o Administrador de então. Esses atos de governo/administração, em outras ocasiões até entendidos lícitos, podem caracterizar abuso do poder político, porque assumem finalidade eleitoral”*.

<sup>320</sup> Lei Complementar nº 64/90. Art. 22, XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

Compendia Erick Wilson Pereira, então, ressaltando que a conduta abusiva decorre de ato marcado por desvio de finalidade, que, por sua vez, resulta de um ato consumado às ocultas ou praticado sob o disfarce da legalidade ou do interesse público, com ardilosa substituição, pelo agente público, do fim legal pelo objetivo imoral e não desejado pela norma de direito<sup>321</sup>.

Por seu turno, o abuso de poder econômico decorre do emprego desproporcional de recursos econômicos em campanhas eleitorais<sup>322</sup>. Não que o emprego de dinheiro em campanhas eleitorais seja por si só ilícito. Uma campanha eleitoral, afinal, nada mais é do que a mobilização de esforços pessoais, operacionais, econômicos, ideológicos com vistas a um objetivo eleitoral e, para tanto, necessário é o emprego de recursos econômicos. O que se reputa ilícito é o abuso do recurso econômico, que é caracterizado a partir da desproporção entre o dinheiro empregado e a finalidade a que se destina, de modo a quebrantar a retroaludida paridade de armas entre os candidatos.

Quer-se, nesse passo, que não sejam os recursos econômicos o fiel da balança eleitoral, de modo a permitir que candidatos menos abastados também tenham chances de ser eleitos. Daí se punir o emprego desproporcional de recursos econômicos, embora não se possa punir o simples uso, porque isso equivaleria a impedir a própria realização da campanha.

Em suma, não há abuso de poder econômico simplesmente porque um candidato apresentou elevados gastos, mas porque esses gastos exsurtem desproporcionais diante da finalidade eleitoral a que destinados. Aqui, como no abuso de poder político e pela mesma razão – nova redação do art. 22, XVI, da Lei Complementar nº 64/90 – não é necessário que a conduta se revele apta a influir diretamente no resultado do pleito, bastando que seja grave diante das circunstâncias em que praticada.

Apresentados esses esclarecimentos propedêuticos para a compreensão da inelegibilidade, cumpre notar que o fundamento legal desse impedimento à

---

<sup>321</sup> Erick Wilson Pereira. **Direito eleitoral**: interpretação e aplicação das normas constitucionais-eleitorais. p. 207

<sup>322</sup> TSE. Acórdão. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO N. 1.565-84 – CLASSE 37 – SÃO PAULO (São Paulo).

candidatura encontra-se nas alíneas “d” e “h” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90<sup>323</sup>.

No esforço hermenêutico que ora se propõe, inicialmente há destacar por que duas alíneas para tratar de uma só inelegibilidade. E a razão é bem simples, embora, por uma questão de economia legislativa, se entenda que o legislador poderia tê-las compendiado num único dispositivo. É que a alínea “d”, bem mais generalista, tem por objetivo punir a conduta de qualquer pessoa condenada por abuso de poder econômico ou político. Diferentemente, a alínea “h” dirige-se àqueles condenados pelo mesmo ilícito em razão de fato praticado enquanto detentor de cargo ou função pública, isto é, no exercício do poder estatal. Afora isso, a interpretação de uma alínea não discrepa da outra.

A condenação por abuso de poder econômico ou político, observe-se, implica a inelegibilidade já a partir da condenação por órgão colegiado, não se fazendo essencial o trânsito em julgado da condenação. Trata-se de medida do legislador claramente voltada a dar relevo ao princípio da legitimidade das eleições ao desprestigiar a postura protelatória da defesa.

Superada pelo Supremo Tribunal Federal a questão da constitucionalidade do comando legal que torna inelegível alguém cuja condenação não transitou em julgado<sup>324</sup>, exsurtem ainda contemporâneos dois grandes debates hermenêuticos em torno da inelegibilidade decorrente da condenação por abuso de poder político ou econômico.

O primeiro diz respeito à ação judicial eleitoral no bojo da qual se decretou a condenação por abuso de poder econômico ou político. Trata-se de investigar se a condenação decretada em ação de impugnação ao mandato eletivo (AIME) também pode repercutir na inelegibilidade, ou se apenas a condenação em ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) conduziria a essa consequência.

---

<sup>323</sup> d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, 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 nos 8 (oito) anos seguintes; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

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, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

<sup>324</sup> Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC 29 e 30) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4578).

Nesse sentido, o enunciado legal da alínea “d” alude à inelegibilidade daqueles que tiveram contra si julgada procedente “representação” pela Justiça Eleitoral. Ocorre que a ação judicial eleitoral genericamente denominada representação<sup>325</sup> não pode ter por objeto o abuso de poder econômico ou político, ilícitos que não primordialmente que ser deduzidos em ação de investigação judicial eleitoral, consoante se obtém do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, ou, ainda, no caso do abuso de poder econômico, por intermédio de ação de impugnação ao mandato eletivo (AIME)<sup>326</sup>, em razão do que dispõe o art. 14, § 10, da Constituição.

Com efeito, uma interpretação gramatical do inciso “d” – que acabaria contaminando também a irmã alínea “h” – conduziria, ao fim, à sua inaplicabilidade, porque, em razão da limitação processual, ninguém pode ser condenado por abuso de poder econômico ou político em representação, mas apenas em investigação judicial eleitoral ou impugnação ao mandato eletivo. E isso, no limite, reduziria o alcance do princípio da legitimidade das eleições, que têm na inelegibilidade em estudo um de seus portos seguros.

Por isso, a referência do texto legal à “representação” não pode ser compreendida de forma literal, porque isso reduziria a eficácia da norma, atentando contra o critério hermenêutico da máxima efetividade. E não se trata de negar aqui o princípio da estrita legalidade eleitoral, mas sim de compreender que esse não deve balizar a interpretação do termo “representação”, afinal, fosse esse o princípio a conferir sentido à regra, a eficácia desta seria reduzida a zero.

Isto posto, ou “representação” remete tanto à ação de impugnação ao mandato eletivo quanto à ação de investigação judicial eleitoral, ou remete a uma das duas, exclusivamente.

Muito se discute, nesse contexto, se a condenação na ação de impugnação ao mandato eletivo pode realmente implicar a inelegibilidade. Isso porque referido instrumento processual-constitucional-eleitoral dirige-se especificamente à impugnação do mandato eletivo. Quer dizer, intenta, em último caso, a cassação do mandato obtido com corrupção, fraude ou abuso de poder econômico. E não parece

---

<sup>325</sup> Entre outros objetos, a representação pode ser utilizada para deduzir a ocorrência de captação ilícita de sufrágio, arrecadação ou gastos ilícitos de campanha, propaganda eleitoral irregular, entre outros objetos.

<sup>326</sup> O abuso de poder político não pode ser objeto de AIME, salvo se estiver entrelaçado com o abuso de poder econômico, a teor do entendimento do TSE (Acórdão. REspe 73493 SP): “o abuso de poder econômico entrelaçado com o abuso de poder político pode ser objeto de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME)”.



admitir o art. 14, § 10, da Constituição qualquer outra consequência imediata da condenação.

Aliado a isso, o art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90 preceitua expressamente como consequência da condenação por atos abusivos a declaração da inelegibilidade imposta no bojo de uma ação de investigação judicial eleitoral (referida na cabeça do art. 22), dando a entender que a inelegibilidade, aqui, exigiria cominação em investigação judicial eleitoral.

A compreensão resultante dessa visão fez com que o Tribunal Superior Eleitoral, notadamente por ocasião do pleito de 2012, consolidasse o seu entendimento no sentido de que a condenação em ação de impugnação ao mandato eletivo por abuso de poder econômico (e eventualmente também por abuso de poder político) não poderia conduzir à inelegibilidade<sup>327</sup>.

Ocorre que essa compreensão, embora passível de justificação normativa, acaba levando a uma contradição essencial. É que, por essa lógica, dois agentes políticos condenados por abuso de poder econômico poderiam ter tratamento diverso no tocante à inelegibilidade a depender do instrumento processual que conduziu à condenação, se uma ação de investigação judicial eleitoral ou uma ação de impugnação ao mandato eletivo. E isso quando não há diferença relevante quanto ao grau de cognição das duas ações ou quanto à extensão do contraditório nos dois instrumentos.

Quer dizer, não há fator de discriminação legítimo que justifique a inelegibilidade apenas do agente político condenado em investigação judicial eleitoral, mas não em ação de impugnação ao mandato eletivo. E mais: essa interpretação acaba criando reservas para o princípio da legitimidade da eleição, sem que haja outro valor igualmente relevante capaz de motivar uma conclusão mais restritiva.

Não se diga, nesse passo, que se veria ressalvado o princípio da estrita legalidade na restrição dos direitos políticos, porque sequer a letra fria das alíneas “d” e “h” recomenda tal linha interpretação – aliás, fosse para privilegiar uma interpretação literal, exsuririam, como visto, inaplicáveis referidos enunciados. Ademais, não há aqui hipótese de fundada dúvida, a justificar a opção pela solução que menos restrição traz para o direito político.

---

<sup>327</sup> TSE. Acórdão. RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 23524 - REGINÓPOLIS – SP. Nesse julgamento, o Relator, Min. Dias Toffoli, já destacava a necessidade de revisão do entendimento para as eleições seguintes, principiando a evolução que viria.

Ao invés, tem-se como única interpretação logicamente compatível com a visão principiológica constitucional do direito eleitoral aquela que implica a inelegibilidade tanto da pessoa condenada por condutas abusivas em AIJE, como também daquela condenado pelas mesmas condutas em AIME<sup>328</sup>.

Isso não significa, porém, que a eventual decisão condenatória por abuso de poder em AIME decretará expressamente a inelegibilidade. A inelegibilidade não é sanção que se imponha em razão da condenação em impugnação ao mandato eletivo, que resulta simplesmente na cassação do diploma e, por consequência, do mandato. Nada impede, entretanto, e é isso que se defende, que a inelegibilidade exsurja como um efeito secundário da condenação por abuso de poder em AIME.

Essa solução, arremate-se, atende ao comando legal das alíneas “d” e “h” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, emprestando-lhe, pois, significação e aplicação, daí porque também não se pode falar em violação ao princípio da estrita legalidade eleitoral, porque baseado especificamente na lei o impedimento à candidatura. Aliás, uma vez mais, não fosse essa a interpretação a mais correta, referidas alíneas se veriam mais uma vez esvaziadas, porque a condenação em ação de investigação judicial eleitoral continuaria apta a gerar a inelegibilidade, a teor do art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90 – e, nesse sentido, as alíneas “d” e “h” seriam letra morta, contrariando o critério hermenêutico segundo o qual deve-se ao enunciado entregar a interpretação mais apta a lhe conceder eficácia.

O segundo problema hermenêutico que precisa ser enfrentado diz respeito ao termo final da inelegibilidade. Ora, das alíneas “d” e “h” exsurge incontroverso que a inelegibilidade decorrente da condenação por abuso de poder econômico ou político surge a partir da condenação ao menos por órgão colegiado, o que, no âmbito da Justiça Eleitoral, significa a prolação de édito condenatório pelo respectivo Tribunal Regional Eleitoral. Problema há, entretanto, para definição do termo *ad quem* da inelegibilidade.

---

<sup>328</sup> Nessa linha, decidiu mais recentemente o TSE, no RECURSO ORDINÁRIO Nº 296-59.2014.6.24.0000 - CLASSE 37 - FLORIANÓPOLIS - SANTA CATARINA, ocasião em que o relator, Min. Gilmar Mendes, ressaltou que “não se trata de interpretar extensivamente norma restritiva de direito, como são as causas de inelegibilidades, mas buscar a interpretação lógica da norma, visando à harmonia do sistema de inelegibilidades e evitando eventuais contradições jurídicas, com base nos valores previstos no ad. 14, § 90, da CF/88 e, ainda, que tanto a ação de investigação judicial eleitoral quanto a ação de impugnação de mandato eletivo buscam tutelar justamente a normalidade e legitimidade do pleito contra o abuso de poder econômico assim reconhecido pela Justiça Eleitoral, razão pela qual as condenações por abuso nessas ações podem acarretar a causa de inelegibilidade referida no art. 10, inciso 1, alínea d, da LC nº 64/90”.

Buscando solucionar a contenda, o TSE consolidou o entendimento no sentido de que o prazo de oito anos voltado à sinalização do fim da inelegibilidade inicia na data da eleição na qual praticado o ilícito eleitoral e expira no dia de igual número do oitavo ano subsequente<sup>329</sup>. Assim, cometido o ilícito no âmbito da eleição de 2006, que ocorreu em 1º de outubro, a inelegibilidade persistiria até 1º de outubro de 2014, de modo que o candidato estaria apto para o pleito, que teve lugar em 05 de outubro daquele ano.

Sim, porque muito embora as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade sejam aferidas com base na situação existente ao tempo do registro de candidatura, que ocorre até 15 de agosto do ano eleitoral, teria lugar na espécie alteração superveniente ao registro que afasta a inelegibilidade, dando azo, pois, à aplicação do art. 11, §10, da Lei nº 9.504/97<sup>330</sup>.

Ocorre que essa não é a interpretação que mais bem realiza os princípios constitucionais eleitorais antes apresentados. Isso porque tal opção hermenêutica implica definir a possibilidade de candidatura em razão da presença ou ausência de inelegibilidade e, portanto, o acesso ou não a um direito fundamental, por um critério simplesmente cronológico. Por essa visão, alguém estará ou não inelegível de acordo com as datas das eleições, respectivamente, em que praticado o ilícito e na qual se pretende concorrer. E mais, exsurgiria uma contradição interna a atentar contra a própria razão de ser da norma: a extensão da limitação ao direito fundamental de ser candidato se mediria não pela gravidade da conduta, mas sim pela data de realização dessa ou daquela eleição, a ponto de o mesmo fato punido em eleições diferentes, no final das contas, implicar uma inelegibilidade por prazo menor simplesmente porque aquela eleição ocorreu em dia do calendário anterior àquela para a qual pretende concorrer o condenado por abuso de poder econômico ou político.

Em simples palavras, voltando ao exemplo de uma eleição ocorrida em 1º de outubro 2006, a inelegibilidade se estenderia apenas até o pleito de 2012, sendo que já em 2014, em razão de a eleição ter se realizado em 05 de outubro, a candidatura seria já possível.

---

<sup>329</sup> Acórdão. Cta nº 43344.

<sup>330</sup> Art. 11, § 10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro de candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes que afastem a inelegibilidade.

Diferentemente, porém, compreende-se que a finalidade das normas das alíneas “d” e “h” é impedir o intento de candidatura por dois ciclos eleitorais completos, daí a referência aos oito anos seguintes às eleições na qual apenas a conduta. Assim, independentemente da data em que teve lugar o pleito eleitoral, a candidatura do condenado por abuso de poder econômico ou político não seria possível na eleição que tiver lugar oito anos depois, o que, dentro do exemplo alhures referido, significaria permitir a candidatura apenas em 2016.

Somente assim, entende-se, dar-se-á interpretação à lei condizente com o princípio da legitimidade das eleições que informou a Lei Complementar nº 135/2010 e no particular as regras das alíneas “d” e “h”, observando-se, outrossim, a necessária isonomia na punição de atos de gravidade semelhante, mas que, na visão defendida pelo TSE, implicariam inelegibilidades diferentes ao sabor da data em que ocorreu a eleição, o que, como visto, equivaleria a reduzir a análise do direito fundamental de ser candidato a uma questão meramente cronológica.

Além de realizar o princípio da legitimidade das eleições, que, como visto outrora, é essencial à preservação da democracia, essa solução não atenta contra o princípio da estrita legalidade eleitoral, porque a interpretação literal dos enunciados das alíneas “d” e “h” sequer sugere a conclusão do TSE, no sentido de que a inelegibilidade deveria ser contada data a data.

Nessa interpretação que ora se defende, outrossim, o tratamento da inelegibilidade não discrepa em razão de o ilícito ter sido cometido por ocasião do primeiro ou do segundo turno. Independentemente do turno da eleição, a inelegibilidade persistiria até o segundo ciclo eleitoral completo de quatro anos, de modo que estará o condenado inelegível para a eleição realizada oito anos depois, tenha o fato sido praticado no primeiro ou no segundo turno.

Já o TSE, em sua interpretação cronológica que busca as datas das eleições em que praticado o ilícito e na qual deseja o condenado concorrer, exarou, por ocasião do pleito de 2014, a compreensão de que, cometido o fato no primeiro ou no segundo turno, a data a ser considerada para contagem dos oito anos é a data do primeiro turno, pois o segundo turno não configuraria nova eleição, mas sim critério constitucional para alcançar o princípio da maioria absoluta<sup>331</sup>.

---

<sup>331</sup> Acórdão. RO - Recurso Ordinário nº 56635 - JOÃO PESSOA – PB.

Nesse ponto, coaduna-se com a compreensão do TSE, porque, de fato, tenha a conduta sido praticada no primeiro ou no segundo turno, o certo é que ela se voltou ao quebrantamento da paridade de armas entre os candidatos daquele pleito determinado, pretendendo, com isso, alçar à posição de vencedor o candidato beneficiado, não fazendo diferença se tal ocorreu no “tempo regulamentar” ou na “prorrogação” imposta pela não obtenção, pelo candidato mais votado em primeiro turno, da maioria absoluta dos votos válidos.

Essa compreensão, aliás, é harmônica com o que se defendeu acima, no sentido de creditar a fatos de igual gravidade a mesma repercussão jurídica, desprestigiando a data do acontecimento em favor de uma maior isonomia em sua punição. Sim, porque se o entendimento de que a inelegibilidade deve ser contada data a data fosse inteiramente aplicado, a repercussão jurídica do fato praticado, por exemplo, no primeiro turno de 2008 seria menos extensa do que aquela do ato praticado no segundo turno do mesmo pleito, quando, no final das contas, os objetivos das duas condutas eram os mesmos: a diplomação naquela eleição e a posse no ano seguinte.

Desse modo, aqui se compreende que a inelegibilidade se inicia a partir da condenação pelo órgão colegiado, se estendendo até a eleição que ocorrer nos oito anos que se seguiram ao pleito no qual praticado o ilícito, de modo a se inibir a candidatura por dois ciclos completos de quatro anos, quando, então, não fará diferença se o fato foi praticado no primeiro ou no segundo turno. Acaso, entretanto, compreenda-se, como o TSE, que a inelegibilidade deve ser contada pelo critério cronológico, data a data, entende-se escorreito o entendimento da Corte Superior Eleitoral no sentido de que, independentemente do turno em que praticado o ilícito, a inelegibilidade deve ser contada da data do primeiro turno.

## 5.2 INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA CONDENAÇÃO CRIMINAL

A condenação criminal gera diversas repercussões na esfera jurídica do réu. Além dos efeitos penais principal e secundários da condenação, a Constituição e o próprio Código Penal definem os efeitos extrapenais, entre os quais está a suspensão dos direitos políticos, a teor do art. 15, III, da Lei Fundamental. Assim é que a condenação criminal transitada em julgado conduz à suspensão dos direitos políticos

enquanto perdurar a pena. Cumprida ou por qualquer meio extinta a sanção penal principal, os direitos políticos podem voltar a ser exercidos.

Muito embora implique impedimento à candidatura em razão da ausência de uma condição de elegibilidade, contudo, não é de suspensão dos direitos políticos que se está a tratar. Por previsão da Lei Complementar nº 64/90, não da Constituição ou da legislação penal, a condenação criminal ao menos por órgão colegiado gera ainda inelegibilidade, a teor da alínea “e” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90<sup>332</sup>. Trata-se efetivamente de mais um efeito extrapenal da condenação criminal, a repercutir, agora, na seara eleitoral<sup>333</sup>.

De peculiar, tem-se o fato de que esse efeito extrapenal se impõe independentemente do trânsito em julgado da condenação, o que aqui não se submete a debate quanto à constitucionalidade em cotejo com o princípio da presunção de não culpabilidade porque o Supremo Tribunal Federal fechou questão no sentido de que não viola à Constituição a imposição da inelegibilidade antes do trânsito em julgado da condenação<sup>334</sup>.

Aliás, para além disso, o STF já hoje admite a submissão do réu até mesmo a efeito penal da condenação antes de seu trânsito em julgado, permitindo a execução

---

<sup>332</sup> e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes: ([Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010](#))

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; ([Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010](#))

2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; ([Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010](#))

3. contra o meio ambiente e a saúde pública; ([Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010](#))

4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; ([Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010](#))

5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; ([Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010](#))

6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; ([Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010](#))

7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; ([Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010](#))

8. de redução à condição análoga à de escravo; ([Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010](#))

9. contra a vida e a dignidade sexual; e ([Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010](#))

10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando; ([Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010](#))

<sup>333</sup> Santiago Nino (Introdução à análise do direito. p. 199) aponta as características da inelegibilidade por condenação criminal não definitiva, entre as quais o fato de constituir-se como uma consequência extrapenal da condenação: “(i) tratar-se de ato coercitivo, pois se dá à revelia daquele que incidiu na hipótese, (ii) tem por objeto a privação de um bem, posto que retira do cidadão, ainda que temporariamente, a capacidade eleitoral passiva, ou seja, o direito de receber votos para, eleito, ocupar cargo eletivo, (iii) é exercido pela Justiça Eleitoral, mediante uma norma válida e (iv) é a consequência extrapenal da condenação criminal a qual, por sua vez, pressupõe a conduta do indivíduo”.

<sup>334</sup> Ações Declaratórias de Constitucionalidade 29 e 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4578).

da pena de prisão com a condenação em segunda instância<sup>335</sup>. Ora, se até mesmo o mais contundente dos efeitos da condenação no ordenamento jurídico brasileiro se pode aplicar antes de a condenação revestir-se do manto da coisa julgada, não há que se impedir que um efeito extrapenal secundário, ainda que dirigido a limitar direito fundamental – como é a cidadania passiva -, de logo se aplique.

E, no particular, note-se que a inelegibilidade em questão vem ao encontro dos princípios da legitimidade das eleições e da moralidade para o exercício do mandato, justificando-se, portanto, a sua imposição quando já há um juízo condenatório minimamente seguro e quase definitivo, daí porque a lei exige ao menos a condenação por órgão colegiado, com isso desprestigiando, outrossim, atitudes protelatórias usadas pela defesa para evitar o trânsito em julgado.

A inelegibilidade da alínea “e”, observe-se, subsiste independentemente da pena aplicada, isto é, mesmo que não seja privativa de liberdade, se estendendo até oito anos depois do cumprimento da pena. Nesse sentido, enquanto não cumprida a pena, mas já existindo condenação transitada em julgado, o agente político estará sem uma condição de elegibilidade – o pleno gozo dos direitos políticos – e, ainda, restará inelegível. Cumprida a pena, ainda subsistirá o impedimento à candidatura por mais oito anos em razão da inelegibilidade de que se está a falar.

Isto posto, relevante, mais do que a discussão quanto à constitucionalidade da aplicação do efeito secundário da condenação em que consiste a inelegibilidade antes de seu trânsito em julgado, é o debate quanto à extensão objetiva da inelegibilidade decorrente de condenação criminal. Quer dizer, necessário é responder a seguinte pergunta: a condenação criminal por que crimes pode conduzir à ilegitimidade?

Sim, porque, relevando a importância do direito em risco, o legislador resolveu definir os tipos de crime que podem conduzir à inelegibilidade, de sorte que nem toda condenação criminal tem o condão de gerar esse obstáculo negativo à candidatura. Somente crimes considerados pelo legislador complementar mais graves, então, imporão a inelegibilidade, porque só a condenação nesses tipos penais, na visão do legislador, poderia infirmar a moralidade esperada para o exercício do mandato eletivo, além de poderem comprometer a legitimidade das eleições.

Não quer dizer, entretanto, que o indivíduo com édito penal condenatório transitado em julgado poderá se lançar à disputa pelo voto. A condenação criminal

---

<sup>335</sup> Vide julgamento das Ações Declaratórias de Constitucionalidade 43 e 44.

passada em julgado, como já analisado antes, implica a suspensão dos direitos políticos enquanto não extinta, por qualquer meio, a pena. Ou seja, haverá obstáculo positivo à candidatura em razão da ausência de uma condição de elegibilidade. E faltará ao condenado a condição de elegibilidade qualquer que seja o crime por que condenado e qualquer que seja a natureza e o prazo da pena.

A inelegibilidade em sentido estrito da alínea “e” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, contudo, só será uma realidade se o crime por que condenado o agente político estiver no rol descrito pelo legislador complementar. Nesses casos, mesmo após a extinção da pena, a candidatura continuará obstada, pois é justamente após a extinção da pena que se iniciará o prazo de oito anos que marcará o fim da inelegibilidade. Crimes, por seu turno, não previstos no rol, “apenas” implicarão a suspensão dos direitos políticos, de sorte que a condenação em qualquer deles restringirá o direito à candidatura por tempo bem menor.

Entende-se, portanto, que o rol da alínea “e” é taxativo, isto é, são aqueles e somente aqueles crimes que podem implicar a inelegibilidade a partir da condenação por órgão colegiado. Somete essa forma de compreensão, entende-se, é capaz de observar o princípio da estrita legalidade na restrição dos direitos políticos, o *in dubio pro candidatura*. Realmente, a admissão de uma interpretação extensiva do rol previsto na “alínea e” acabaria atingindo casos não definidos pelo legislador como graves o suficiente para redundar na inelegibilidade.

Historicamente, então, não tem a jurisprudência dessa compreensão discrepado, inexistindo registros de decisões afirmando que o rol da alínea “e” seria exemplificativo, não taxativo.

O perigo reside, porém, na interpretação analógica. Sem estender expressamente o rol legal e investido do intento “superior” de depurar o processo eleitoral e, portanto, levando à máxima consequência os princípios da legitimidade das eleições e da moralidade, o aplicador do direito resolve enquadrar tipo penal legalmente qualificado dentro de determinada categoria em categoria diversa, só que prevista na alínea “e”, para, a partir daí, imputar a inelegibilidade ao agente político.

Tal interpretação, entretanto, é aqui desde já refutada, porque o princípio a informar a aplicação de efeitos extrapenais da condenação criminal não pode ser outro senão o da estrita legalidade em matéria eleitoral.



Foi o que ocorreu no julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 145-94.2016.6.24.0074, de 12 de abril de 2017<sup>336</sup>, no qual, por maioria e com o voto-condutor do Ministro Herman Benjamin, o Tribunal Superior Eleitoral reformulou a sua jurisprudência e passou a considerar inelegível o agente político condenado pelo crime de violação de direito autoral porque, em último caso, tratar-se-ia de crime contra o patrimônio privado (número 2 da alínea “e”).

Ocorre que a legislação penal, ao definir os crimes contra o patrimônio privado, não insere o crime de violação de direitos autorais. Diferentemente, o Título II do Código Penal de 1940 - dos Crimes contra o Patrimônio - contempla somente os crimes de furto, roubo, usurpação, dano, apropriação indébita, estelionato e outras fraudes e receptação.

O crime de violação de direito autoral, ao seu turno, pertence à categoria dos crimes contra a propriedade intelectual. E não é à toa, porque os direitos autorais não se resumem a um caráter patrimonial, possuindo, outrossim, uma vertente moral. Quer dizer, os direitos autorais contemplam os direitos morais e patrimoniais sobre a obra que se criou<sup>337</sup>. Os primeiros refletem a relação entre o autor e a obra, e a impossibilidade de ela ser atribuída a outrem, bem como de ser alterada, a não ser que pelo próprio autor. Já os direitos patrimoniais sobre a obra consistem na prerrogativa autorizada exclusiva de utilizar, fruir e dispor da obra literária, artística ou científica<sup>338</sup>. Pode-se dizer, pois, que o crime de violação de direito autoral vai além da mera proteção do bem jurídico “patrimônio”, o que fez com que o legislador resolvesse inseri-lo em categoria diversa dos alhures mencionados “crimes contra o patrimônio”.

A classificação do crime de violação de direito autoral como crime contra a propriedade intelectual, e não como crime contra o patrimônio, nesse sentido, está firmada em razões jurídicas, não sendo fruto do bel-prazer do legislador essa definição. Quer dizer, não se trata de opção, mas sim de rigor técnico em respeito à profundidade e extensão do bem jurídico tutelado.

Se assim é, o crime de violação de direito autoral não pode ser tratado como se crime contra o patrimônio fosse, ainda que, a depender da forma de consumação,

---

<sup>336</sup> Acórdão até o fechamento do presente trabalho ainda não publicado.

<sup>337</sup> Luiz Carlos Betanho e Marcos Zilli. **Dos crimes contra a propriedade intelectual**. p. 930 e 931.

<sup>338</sup> Rogério Greco. **Curso de direito penal: parte especial**. p. 375

veja-se imediatamente afrontado também o patrimônio da vítima. Deve ser respeitada, noutras palavras, a definição do legislador.

Não bastasse isso, Nélson Hungria explicita que os crimes contra o patrimônio ficam restringidos aos fatos violadores dos direitos nos ou aos bens materiais ou perceptíveis pelos sentidos, passando a constituir classe distinta os fatos lesivos dos direitos sobre bens imateriais, que são ideações criadoras ou entidades ideais consideradas em si mesmas ou abstraídas da matéria na qual ou pela qual se exteriorizam<sup>339</sup>.

Com isso, inexistente como considerar que o “crime contra o patrimônio privado” a que se refere a alínea “e” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 contempla também tipo penal não categorizado como tal, como é o de violação de direito autoral.

Desse modo, a despeito do entendimento recentemente exarado pelo TSE, não há falar em inelegibilidade em razão da condenação pelo crime de violação de direito autoral, porque isso equivaleria a conferir interpretação extensiva ao enunciado que restringe um direito fundamental, afrontando o princípio da estrita legalidade na restrição dos direitos políticos.

Aqui, realmente, em último caso, tem-se caso de fundada dúvida interpretativa, porque, embora não seja, em rigor, um crime contra o patrimônio, o tipo penal violação de direito autoral também se presta a proteger o patrimônio privado. E é justamente em hipótese de dúvida que exsurge justificável a invocação do princípio do *in dubio pro candidatura*, preservando, com isso, a cidadania passiva.

E defende-se essa compreensão malgrado não seja desconhecida a pressão popular no sentido de inibir candidaturas e, assim, depurar o processo eleitoral. A despeito disso, a linha interpretativa que aqui se propõe volta-se a procurar empresar aos enunciados legais a interpretação mais consentânea com os princípios constitucionais eleitorais. Não se trata de dar eco indistintamente à vontade popular, porque não é isso que empresta vivas cores à democracia. Aliás, considerando que a legitimidade das leis decorre do processo democrático deliberativo que redundará na sua criação, ao respeitar o seu espírito, estará o aplicador do direito, mais do que nunca e até sem perceber, fazendo efetiva a democracia.

---

<sup>339</sup> Nelson Hungria. **Comentários ao código penal**. p. 331

Não só isso. A maioria que defende a interpretação mais extensiva com o propósito de limpeza ética deve saber conviver com a interpretação diversa, seja defendida nos bancos escolares, seja, no limite, exarada pelos órgãos jurisdicionais. Trata-se, indubitavelmente, de observar que democracia compreende justamente coexistência de ideias e posições que quase sempre são díspares.

Outra questão que merece análise diz respeito às condenações criminais pelo Tribunal do Júri, que é um órgão de composição colegiada, mas a partir do qual é exarada uma sentença, provimento tipicamente monocrático de primeira instância.

Analisando a questão, o Tribunal Superior Eleitoral, ressaltando que o Júri é órgão colegiado, heterogêneo e temporário, concluiu que a condenação imposta já em primeira instância nos julgamentos de crimes dolosos contra a vida é bastante e suficiente para a revelação da inelegibilidade<sup>340</sup>, ainda mais quando o Tribunal de segunda instância eventualmente provocado por apelação não desce plenamente ao mérito da questão, frente à limitação de matérias passíveis de dedução no apelo, a teor do art. 593, III, do Código de Processo Penal.

Entende-se novamente não assistir razão ao TSE, porém. É que, diante da relevância do direito que exsuriria limitado a partir da submissão da situação questionada à Lei Complementar nº 64/90 e, nesse sentido, dando azo ao princípio da estrita legalidade na restrição dos direitos políticos, compreende-se que o espírito da Lei Complementar nº 135/2010 foi limitar a candidatura apenas daqueles agentes políticos condenados por Tribunal composto por juízes.

Isso porque, nesses casos, o provimento jurisdicional exarado é representativo, via de regra, da confirmação da condenação, a ponto de se poder falar em uma maior segurança e estabilidade do édito condenatório<sup>341</sup>.

E nem se diga que tal compreensão seria derribada pelos casos de foro especial por prerrogativa de função, a ponto de conduzir a uma interpretação segundo a qual a inelegibilidade somente seria uma realidade caso a condenação fosse confirmada pelo Tribunal *ad quem*, o que equivaleria a entender que a inelegibilidade dependeria do exercício do duplo grau de jurisdição.

---

<sup>340</sup> Acórdão. RECURSO ORDINÁRIO Nº 2634-49.2014.6.26.0000 - CLASSE 37 - SÃO PAULO e RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 611-03.2012.6.21.0110 - CLASSE 32 - CIDREIRA - RIO GRANDE DO SUL.

<sup>341</sup> Ada Pellegrini Grinover (**Teoria geral do processo**, p. 83-84) explicita que “os tribunais de segundo grau, formados em geral por juízes mais experientes e constituindo-se em órgãos colegiados, oferecem maior segurança”.

Todavia, essa crítica é superada pelo mesmo raciocínio no qual amparada a constitucionalidade de condenações pelo Supremo Tribunal Federal de agentes com foro especial perante a Corte Suprema. Aqui, o condenado não fará jus a um juízo revisional da decisão em Tribunal de maior hierarquia e nem por isso se terá por fragilizado o princípio do duplo grau de jurisdição. Trata-se, simplesmente, de uma consequência do foro especial, que traz consigo aspectos positivos e negativos para o processado.

Com efeito, quando o legislador, na alínea “e”, alude a órgão colegiado, está querendo impedir a candidatura dos condenados em segunda instância pelo Tribunal respectivo, ou mesmo em primeiro grau nos casos em que o processado tem direito a foro especial por prerrogativa de função.

O intento do legislador, nesse passo, foi excluir as condenações em primeira instância, a não ser que tenha havido o trânsito em julgado da condenação.

Por isso, a só condenação pelo Tribunal do Júri, ainda que se trate de órgão com composição colegiada, não é suficiente para motivar a inelegibilidade, porque, a despeito da soberania do veredicto e da limitação de matérias passíveis de irrisignação pela via aqui estreita da apelação, a condenação é ainda passível de superação pelo julgamento do Tribunal respectivo – como, aliás, ocorre com qualquer condenação criminal em primeira instância.

Aqui, uma vez mais, o esforço interpretativo conduz a conclusão que indubitavelmente seria objeto de críticas da opinião pública, seduzida pelo raciocínio silogístico de que se o Tribunal do Júri julga os crimes dolosos contra a vida e se houve condenação, seria porque reprovada jurídica e socialmente conduta grave o suficiente para impedir a candidatura – noutras palavras, um homicida não pode ser candidato. No entanto, mesmo que reprovada pela maioria, a interpretação de enunciados normativos restritivos de direitos deve ocorrer amparada nos princípios pertinentes e não em conclusões apriorísticas. Isso, como visto, significa respeitar a democracia em sua mais plena acepção.

### 5.3 INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA DESAPROVAÇÃO DE CONTAS

A prestação de contas é inerente ao princípio republicano, que informa todo o processo orçamentário e financeiro dos entes públicos. É que os exercentes de

funções públicas representam o povo e decidem em seu nome, assumindo, a partir daí, responsabilidades financeiras por essas escolhas<sup>342</sup>.

Por isso, o gestor público é compelido a prestar contas do que faz com o dinheiro público. Essa obrigação é imposta pelo parágrafo único do art. 70 da Constituição, que compele a tanto aquele que utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra bens e valores públicos.

A prestação de contas se insere, portanto, como obrigação do gestor público necessária à realização do princípio republicano, a ponto de ter assento na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789<sup>343</sup>.

Uma vez apresentadas as contas pelo gestor público, elas se submetem a julgamento pelo órgão competente, podendo ser aprovadas, aprovadas com ressalvas (em caso de irregularidade sanável) ou desaprovadas.

Um juízo de aprovação ou aprovação com ressalvas, nesse conduto, significa que o gestor público de forma satisfatória gerenciou os bens públicos, ao passo que a desaprovação revela a existência de irregularidade substancial nas contas, a indicar falhas, culposas ou dolosas, na gestão do interesse público. Essas falhas são creditadas a dois fatores fundamentais: a corrupção, quando investido o gestor de dolo; e a ineficiência e incapacidade, quando as irregularidades são motivadas por culpa<sup>344</sup>.

É justamente nas hipóteses em que a desaprovação de contas foi resultado do dolo do agente público que será possível falar em inelegibilidade, a teor do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/90<sup>345</sup>.

Trata-se, uma vez mais, de inelegibilidade que visa impedir o intento de candidatura de gestor que, para além da inaptidão e incapacidade, dolosamente prejudicou o interesse público, agindo ou deixando de agir com desonestidade funcional, inclusive permitindo a captura de recursos públicos por agentes privados

---

<sup>342</sup> Inês Virgínia Prado Soares. **Ação civil pública como instrumento de controle da execução orçamentária.**

<sup>343</sup> Art. 15.º A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

<sup>344</sup> Clóvis Alberto Vieira de Melo e José Wilas Pereira. **Corrupção, ineficiência e rejeição de contas municipais por cortes de contas.** p. 130.

<sup>345</sup> g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

por meio de corrupção, entendendo esta como a ação de um agente, público ou privado, que, em parceria com outros, quebram normas e capturam recursos, para si ou para seu grupo, da instituição que faça parte<sup>346</sup>.

Nesse passo, para que a desaprovação de contas implique a inelegibilidade, é necessário, primeiro, que as contas tenham sido desaprovadas por irregularidade “insanável” que configure, em tese, ato doloso de improbidade administrativa. O caráter insanável da irregularidade, note-se, sequer merecia alusão expressa na lei, porque, para que uma desarmonia possa motivar a desaprovação (ou rejeição) das contas, necessário é que seja insanável, afinal, se sanável for, será caso de aprovação com ressalvas, não de desaprovação.

Por sua vez, sobre a referência do texto a ato doloso de improbidade administrativa, não se pode interpretá-la como se fosse necessário que a conduta do agente público tenha sido sancionada como ímproba. O órgão da Justiça Eleitoral responsável pelo registro de candidatura analisará em tese a ocorrência de improbidade administrativa na forma dolosa, valendo-se, para tanto, da narrativa da irregularidade contida no julgamento de rejeição das contas<sup>347</sup>.

Sobre a caracterização em tese dessa improbidade administrativa na forma dolosa, a jurisprudência do TSE, prestigiando o princípio do *in dubio pro candidatura*, tem compreendido que, existindo dúvida sobre a presença do dolo, deverá prevalecer o direito fundamental à elegibilidade, isto é, a capacidade eleitoral passiva<sup>348</sup>

Aqui, diferentemente das inelegibilidades resultantes de decisão judicial, somente haverá restrição à candidatura com o trânsito em julgado administrativo da rejeição de contas, o que acaba dando azo a posturas protelatórias da defesa do agente público.

No entanto, a despeito disso, entende-se razoável a distinção entre o termo inicial da inelegibilidade nos processos administrativos e judiciais. É que somente o processo judicial imprime efetiva segurança processual ao acusado quanto à plena observância do contraditório e da ampla defesa, a ponto de justificar a inelegibilidade anterior ao trânsito em julgado.

---

<sup>346</sup> Clóvis Alberto Vieira de Melo e José Wilas Pereira. **Corrupção, ineficiência e rejeição de contas municipais por cortes de contas**. p. 130.

<sup>347</sup> TSE. Acórdão. REspe - Recurso Especial Eleitoral nº 11567 - Iguaba Grande/RJ

<sup>348</sup> TSE. Acórdão. AgR-REspe - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 4620 - Dormentes/PE.

Não que o devido processo legal administrativo não seja uma realidade, mas é que esse é cobrado com mais vigor e eficiência na via judicial. Ilustre-se, exemplificadamente, o julgamento numa Casa Legislativa, em que o acusado muitas vezes fica ao bel-prazer das vicissitudes políticas dos parlamentares, as quais não raramente desviam o próprio processo do rigor procedimental necessário à plena observância do contraditório e da ampla defesa.

Esses desvios procedimentais, por sinal, motivaram a menção expressa do legislador à sustação da inelegibilidade em caso de suspensão ou anulação da decisão administrativa pelo Poder Judiciário. Trata-se de excesso de zelo que sequer precisava constar no enunciado legal, afinal os atos administrativos e legislativos estão sempre sujeitos a controle de legalidade pelo Judiciário, mas que é louvável, pois evita interpretações que, embora desconectadas do sistema jurídico, poderiam ocorrer.

Exsurgindo irrecorrível a decisão que rejeita as contas por irregularidade que se consubstancie, em tese, em ato doloso de improbidade administrativa, já se falará em inelegibilidade, que, então, perdurará “nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão”.

Nesse ponto, surge o primeiro desafio interpretativo dessa inelegibilidade. É que haveria, a princípio, duas interpretações possíveis quanto ao termo final da inelegibilidade, ou, sob outro ângulo, quanto ao termo inicial dos oito anos, se da publicação da decisão que rejeitou as contas, ou se de seu trânsito em julgado.

Antes de resolver a questão, convém lembrar, consoante se tem visto ao longo do presente trabalho, que os oito anos não se prestam a marcar necessariamente o início da inelegibilidade, mas sim a delimitar o seu fim, havendo casos, inclusive, nos quais a inelegibilidade se estenderá por mais do que oito anos (alíneas “e” e “l”, do inciso I, do art. 1º, da Lei Complementar nº 64/90, por exemplo).

Diz-se isso para que não se adote a interpretação simplista e conveniente de que, para haver identidade entre a data de início da inelegibilidade e o início da contagem dos oito anos, permitindo que a inelegibilidade persista justamente por oito anos, dever-se-ia iniciar a contagem a partir do trânsito em julgado.

Superada essa tentação interpretativa, verifica-se que o Tribunal Superior Eleitoral tem adotado interpretação literal da expressão “cotados a partir da data da decisão” e, assim, tem compreendido que, embora o trânsito em julgado seja

indispensável, os oitos anos já teriam a contagem iniciada a partir da data em que publicada a decisão<sup>349</sup>.

Entende-se não ser essa a melhor interpretação, porém. É que, ao assim concluir, o TSE pode acabar reduzindo o alcance da inelegibilidade, reduzindo indevidamente a eficácia da alínea “g” e a ela conferindo um tratamento hermenêutico muito diverso daquele que se impõe às demais inelegibilidades – com isso deixando de observar o critério da unidade.

E para que se corrobore essa compreensão, basta ilustrar a seguinte situação. O órgão de julgamento publica a decisão de rejeição de contas em 2010. Utilizando-se de medidas recursais protelatórias e contando, ainda, com alguma morosidade do órgão, o trânsito em julgado da desaprovação de contas só ocorre cinco anos depois, em 2015. Como só há falar em inelegibilidade a partir do momento em que a decisão se torna irrecorrível, acaso prevalecesse a interpretação do TSE, o impedimento à candidatura somente prevaleceria por três anos, o que claramente não foi a *ratio* que guiou a Lei Complementar nº 135/2010, ao aumentar genericamente o prazo para oito anos dentro do propósito, consoante já analisado, de impedir a candidatura ao menos por dois ciclos completos.

E pior, num exemplo extremo, porém possível, em tese, de ocorrer, poderia o trânsito em julgado somente ser uma realidade depois de oito anos da decisão de rejeição de contas, o que significaria que a inelegibilidade nunca chegaria a subsistir, pois o fato dela gerador seria posterior ao transcurso de seu prazo de fruição.

Isso leva à conclusão de que atenta contra a própria lógica interna do dispositivo admitir que o prazo de oitos anos seja contado desde a decisão, enquanto que a inelegibilidade só existiria com o trânsito em julgado administrativo.

E nem se diga que nas alíneas “d” e “h” ocorreria o mesmo, isto é, os oito anos se iniciariam antes do fato gerador da inelegibilidade, já que, nesses enunciados, o prazo de inicia a partir da eleição na qual praticado o ilícito, e a inelegibilidade só é uma realidade depois da decisão condenatória do órgão colegiado. É que, no caso das alíneas “d” e “h”, o critério selecionado pelo legislador para contagem dos oito anos (a eleição) é diverso e não se imbrica com o fato gerador da inelegibilidade (a

---

<sup>349</sup> Nesse sentido, Acórdão no REspe - Recurso Especial Eleitoral nº 531807 - Ouro Preto/MG, ocasião em que o relator, Min. Gilmar Mendes, consignou que a lei “fixa prazo de oito anos de inelegibilidade contados da decisão de rejeição de contas e cria como causa de suspensão do prazo a obtenção de decisão judicial, razão pela qual o período de inelegibilidade já exauriu, observado o ano de publicação da rejeição de contas”.



decisão colegiada ou o trânsito em julgado). Além do mais, trata-se, na origem, de inelegibilidade dependente de processo judicial, no qual observado mais rigor temporal no deslinde pelo órgão competente, inclusive em razão de imperativos legais. Diferentemente, a inelegibilidade da alínea “g” depende de órgão legislativo – de conformação política -, de sorte que é comum que a condução do processo e o procedimento variem de acordo com as conveniências de seu dirigente.

Interpretar a alínea “g” da forma que tem encontrado eco na jurisprudência do TSE, nesse conduto, significaria condicionar a eficácia da lei ao órgão de julgamento, conferindo-lhe instrumentos para esvaziar a aplicabilidade de norma tão importante para o princípio da legitimidade das eleições, mormente em seu corolário da moralidade para exercício do mandato, afinal a inelegibilidade em estudo sintetiza com vigor o objetivo de depurar o processo eleitoral, impedindo seja candidato gestor já antes reprovado no tratamento da coisa pública.

Aqui, no aparente cotejo entre o princípio da estrita legalidade eleitoral e o princípio da legitimidade das eleições, resolve-se pela interpretação mais consentânea com este, notadamente porque, de mais a mais, essa forma de interpretação não atenta contra a legalidade estrita do enunciado da alínea “g”.

Isso porque, em conclusão quanto a esse ponto, a dicção “a partir da data da decisão” comporta perfeitamente, sem alteração de seu texto, a compreensão como “decisão irrecorrível” ou “irrecorribilidade da decisão”.

Há, outrossim, um segundo debate hermenêutico em torno da alínea “g”. O enunciado, como não poderia deixar de ser, exige que a desaprovação das contas tenha sido proferida por órgão competente e arremata preceituando a aplicação do “disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”.

Tratando-se de gestor público qualquer que não o Chefe do Executivo, não há maiores discussões quanto à competência para julgamento de suas contas. Essa será indubitavelmente dos Tribunais de Contas, independentemente do tipo de contas<sup>350</sup>.

---

<sup>350</sup> São duas as espécies de contas públicas. As contas de exercício ou de governo são aquelas que a Constituição ou a lei impõe sejam apresentadas anualmente pela pessoa física do Prefeito, Governador ou Presidente da República (José de Ribamar Caldas Furtado. **Os regimes de contas públicas:** contas de governo e contas de gestão. p. 63). Há ainda as contas de gestão, que são aquelas apresentadas pela pessoa jurídica, representada por seu dirigente (o Prefeito, o Governador ou o Presidente da República), em razão de convênio celebrado entre os entes da Federação (Ibidem. p. 64), ou ainda em razão da condição de ordenador de despesas, a que obrigada a autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio (art. 80, § 1º, do DL 200/67).

Problema há, contudo, na definição da competência quando se tratar de contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo.

É que, albergadas na parte final da alínea “g”, surgiram vozes a sustentar a competência dos Tribunais de Contas – órgão referido no inciso II do art. 71 da Constituição – para julgar as contas apresentadas pelo Chefe do Executivo na condição de ordenador de despesa (contas de gestão)<sup>351</sup>.

No entanto, apesar disso, entende-se que falece competência às Cortes de Contas para julgar as contas dos Chefes do Executivo.

Isso porque os Chefes do Executivo ocupam posição de destacada importância política, o que motiva a subsunção de suas contas não a mero órgão administrativo auxiliar ao Legislativo, como é o Tribunal de Contas, mas a outro Poder, o Legislativo, igualmente composto a partir de membros eleitos pelo voto popular.

Nesses termos, a competência dos respectivos Legislativos para julgar as contas dos Chefes do Executivo, em último caso, preserva a própria soberania popular e, então, a democracia, ao impedir que o ocupante do cargo máximo de cada ente federativo seja sancionado pela atuação administrativa do Tribunal de Contas, cuja composição, ressalte-se, remonta a critérios essencialmente políticos.

Por sinal, a constatação de que a composição do Tribunal de Contas não tem em vista critérios técnicos, mas sim políticos, de logo refuta qualquer raciocínio no sentido de que o julgamento deveria partir da Corte de Contas porque, ao contrário da Casa Legislativa, apreciaria a matéria livre de questões de índole política.

A fechar questão quanto a essa competência, o Supremo Tribunal Federal concluiu, no julgamento do RE 848826/DF<sup>352</sup>, que o julgamento das contas de Prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será de competência das Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, que emitirá parecer prévio que somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores.

---

<sup>351</sup> Nesse sentido, Edson Resende de Castro (**Curso de direito eleitoral**. 2012, p. 222): “o certo é que o Tribunal de Contas, quando examinando a execução de despesa pública, ou seja, esse ato de ordenação de despesa, profere julgamento das contas, aprovando-as ou rejeitando-as. O TC não vai, nesse particular (ordenação de despesa, repita-se), emitir parecer prévio para apreciação da Casa Legislativa. Vai, isto sim, proferir um julgamento, porque é dele a competência para o juízo definitivo, nesta instância, a respeito das contas de tal natureza. Via de consequência, a decisão que vai tornar inegável o ordenador das despesas públicas é aquela pronunciada pelo Tribunal de Contas, se as tiver rejeitado, perdendo relevância eventual pronunciamento da Câmara Municipal, da Assembleia Legislativa ou do Congresso Nacional, ainda que seja no mesmo sentido”.

<sup>352</sup> STF. Plenário. RE 848826/DF, rel. orig. Min. Roberto Barroso, red. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 10/8/2016.

Assim, tratando-se de contas do Chefe do Executivo, será da Casa Legislativa respectiva a competência para julgá-las<sup>353</sup>.

Desse modo, no caso dos Chefes do Executivo, somente se pode falar em inelegibilidade se a desaprovação de contas tiver sido proclamada pela respectiva Casa Legislativa, não havendo inelegibilidade em razão do simples julgamento pelos Tribunais de Contas.

#### 5.4 INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA CONDENAÇÃO POR ILÍCITOS ELEITORAIS

A opção do legislador complementar foi dividir as inelegibilidades decorrentes de condenação pela Justiça Eleitoral em quatro dispositivos diversos. As alíneas “d” e “h” do art. 1º, I, da Lei Complementar nº 64/90, como visto, remetem à inelegibilidade decorrente da condenação por abusos de poder político ou econômico. A alínea “p”, por sua vez, remete à inelegibilidade daqueles condenados por doações eleitorais realizadas além do limite legal, a qual não é aqui investigada por ser menos recorrente. Ao seu turno, a alínea “j”<sup>354</sup> trata de todos os demais ilícitos eleitorais considerados graves, cuja condenação precedente do agente político revela prejuízo à moralidade para o exercício do mandato. É desse dispositivo que se tratará agora.

---

<sup>353</sup> A decisão do STF foi alvo de críticas entre os Tribunais de Contas, destacando-se aqui nota divulgada pela ATRICON (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil): “o 11 de agosto, data de criação dos cursos jurídicos no Brasil, deveria ser um dia para celebrarmos a Justiça. No entanto, a decisão do STF (RE 848826), na tarde de ontem, que retira dos Tribunais de Contas a competência para julgar as contas de prefeito que age como ordenador de despesas, sela a vitória da injustiça e da impunidade. A decisão representa um imenso retrocesso no controle das contas governamentais e vai na contramão dos esforços populares e suprapartidários de combate à corrupção e de moralidade na gestão dos recursos públicos. Além de esvaziar, em grande medida, as competências constitucionais dos Tribunais de Contas, no que se refere a aplicação de sanções e determinação de ressarcimento aos Prefeitos que causaram prejuízos ao erário, a decisão do STF fere de morte a Lei da Ficha Limpa, considerando que a rejeição de contas pelos Tribunais, e não pelas Câmaras, constitui o motivo mais relevante para a declaração de inelegibilidades pela Justiça Eleitoral (84%). Trata-se de uma das maiores derrotas da República brasileira após a redemocratização. Concede-se, na prática, um habeas corpus preventivo aos prefeitos que cometem irregularidades, desvios e corrupção. Os votos proferidos pelos 5 ministros em favor da efetividade da Lei da Ficha Limpa e da competência dos Tribunais de Contas nos estimula a mobilizar toda a sociedade, as demais entidades de controle e os meios de comunicação para corrigirmos esse retrocesso. Não nos resignaremos”.

<sup>354</sup> j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

É assim que o dispositivo lista como ilícitos passíveis de conduzir à inelegibilidade a corrupção eleitoral, a captação ilícita de sufrágio, a doação, captação ou gastos ilícitos de campanha e a conduta vedada aos agentes públicos em campanha eleitoral.

O termo corrupção eleitoral, observe-se, é plurissignificativo. Estritamente, constitui crime eleitoral, capitulado no art. 299 do Código Eleitoral, que remete às condutas de dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção.

Não é do crime, contudo, que trata a alínea “j” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90. Isso porque a condenação por crimes eleitorais já implica inelegibilidade com fundamento na alínea “e”, de sorte que entender a referência da alínea “j” ao crime do art. 299 do Código Eleitoral implicaria tornar desnecessárias – verdadeira letra morta – as palavras da alínea “j”.

Em verdade, a corrupção eleitoral de que trata a alínea “j” é a mesma que pode ser objeto de ação de impugnação de mandato eletivo, a teor do art. 14, § 10, da Constituição<sup>355</sup>. Trata-se da corrupção como ilícito não penal, de natureza eleitoral, praticado no contexto da eleição e verificado no sentido coloquial do termo<sup>356</sup>. E corrupção, nesse sentido, representa qualquer conduta praticada pelo candidato ou com o conhecimento dele voltada a mitigar a liberdade de voto do eleitor. Pode caracterizar-se pelas mesmas condutas previstas no art. 299 do Código Eleitoral, mas não só por elas, porque a tipificação aqui é aberta, ao contrário do que ocorre com o crime.

Não se está dizendo que a condenação numa ação de impugnação de mandato poderá implicar também na imposição expressa da inelegibilidade. O resultado imediato da condenação numa AIME é exclusivamente a cassação do diploma e, por decorrência lógica, do mandato. O Juízo eleitoral, nesse passo, não condenará o acusado à inelegibilidade.

Todavia, o condenado por corrupção eleitoral numa AIME poderá ter a sua inelegibilidade afirmada quando do processo de registro de candidatura, justamente com base na alínea “j”. Aliás, a condenação em AIME por abuso de poder econômico

---

<sup>355</sup> João Batista Rodrigues Rebouças **Abuso de poder econômico no processo eleitoral e o seu instrumento sancionador.**

<sup>356</sup> TSE. Acórdão. Recurso Especial Eleitoral nº 28.581. Simplício Mendes/PI 290402010.

também poderá implicar a inelegibilidade, agora com fundamento nas alíneas “d” ou “h”. Já no caso de condenação por “fraude”, outro objeto da impugnação de mandato eletivo, será necessário promover o enquadramento como abuso de poder político (inelegibilidade das alíneas “d” ou “h”) ou, mesmo, como corrupção (inelegibilidade da alínea “j”).

Analisado o significado do termo corrupção eleitoral, resta investigar os demais ilícitos motivadores de inelegibilidade pela alínea “j”.

A captação ilícita de sufrágio está prevista no art. 41-A da Lei nº 9.504/97 e consiste na conduta do candidato em campanha eleitoral dirigida a doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública. Trata-se do paralelo eleitoral estrito do crime tipificado no art. 299 do Código Eleitoral, com a diferença patente de que o tipo penal pode ser cometido também pelo eleitor acaso aceite a benesse ou promessa em troca do seu voto ou abstenção.

Já o ilícito descrito na alínea “j” como “doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha” é aquele previsto no art. 30-A da Lei nº 9.504/97, genericamente conhecido como “caixa 2”. Decorre de práticas contrárias às previsões legais quanto à arrecadação de recursos e aos gastos eleitorais, tendo lugar quando: (i) é arrecadado recurso oriundo de fonte proibida; (ii) o recurso eleitoral, embora originalmente lícito, não é declarado na prestação de contas, sendo omitido do controle da Justiça Eleitoral; (iii) for realizada despesa ilícita, não admitida em campanhas eleitorais; (iv) embora a despesa constitua gasto eleitoral e, portanto, seja lícita, ela foi omitida da Justiça Eleitoral.

Aqui, é relevante à caracterização do ilícito estatuído no art. 30-A da Lei nº 9.504/97 que a prática tenha efetiva relevância a ponto de comprometer a moralidade da eleição, devendo extrapolar o universo contábil<sup>357</sup>. Ou seja, tratando-se de mera irregularidade nos registros contábeis, não se poderá impor a condenação.

Por fim, como último ilícito eleitoral passível de implicar a inelegibilidade da alínea “j”, tem-se a conduta vedada aos agentes públicos, que é capitulada no art. 73-A da Lei 9.504/97, o qual estatui uma série de práticas proibidas aos agentes públicos em campanhas eleitorais, como forma de evitar reste prejudicada a igualdade de

---

<sup>357</sup> TSE. Acórdão. Recurso Ordinário nº 17-46.2011.6.18.0000 - CLASSE 37 - TERESINA – PIAUÍ.

oportunidades entre os candidatos. Quer dizer, trata-se de previsão legal voltada a preservar o princípio da paridade de armas na disputa eleitoral.

Entre essas condutas vedadas, estão práticas como a cessão ou uso de bens, materiais, serviços ou servidores públicos em favor de campanhas eleitorais, o desvirtuamento eleitoral de bens e serviços de caráter social, a nomeação de servidores nos três meses que antecedem ao pleito, ou ainda a autorização da publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas do governo nos três meses que antecedem às eleições.

Portanto, constituem conduta vedada as práticas marcadas pelo desvirtuamento do interesse público, que é relegado a segundo plano em favor de um intento eleitoral, em subversão aos princípios da legalidade e, sobretudo, impessoalidade que deve marcar as coisas públicas.

Em comum, a corrupção eleitoral, a captação ilícita de sufrágio, a doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha e a conduta vedada aos agentes públicos têm o fato de que são todos ilícitos que têm a cassação do registro ou diploma como uma das sanções possíveis.

Até por isso, a compreensão inicial do Tribunal Superior Eleitoral foi no sentido de que bastava a condenação por quaisquer dos ilícitos referidos na alínea “j” para que se falasse em inelegibilidade, ainda que não fosse imposta ao agente político, concretamente, a cassação do registro ou do diploma<sup>358</sup>.

Explique-se. A condenação em qualquer dos quatro ilícitos não necessariamente implica, em concreto, a cassação do registro ou do diploma, porque, por exemplo, tratando-se o processado de candidato não eleito, haverá perda do objeto em relação à aplicação dessa sanção.

Ademais, especificamente a captação ilícita de sufrágio e a conduta vedada têm a cassação do registro ou do diploma como apenas uma das sanções possíveis, já que, além dessa, pode-se impor também sanção pecuniária, a teor do que dispõem o *caput* do art. 41-A e o § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

Isso faz com que a cassação do registro o do diploma fique reservada apenas aos casos considerados mais graves, nos quais a prática ilícita exsurgiu apta a quebrantar a paridade de armas na disputa eleitoral. Ausente essa especial gravidade, porém, é caso de aplicação simplesmente da sanção pecuniária.

---

<sup>358</sup> TSE. Acórdão. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO Nº 811-15. 201 0.6.14.0000 - CLASSE 37— BELÉM – PARÁ.

Na compreensão inicial do TSE, entretanto, mesmo a condenação à sanção pecuniária seria suficiente para fazer exsurgir a inelegibilidade da alínea “j”.

Esse não é, contudo, o melhor entendimento. Isso porque a inelegibilidade da alínea “j”, quando interpretada a partir dos princípios constitucionais eleitorais, visa retirar do processo eleitoral aqueles agentes políticos que efetivamente significam um risco à normalidade das eleições e à necessária moralidade para o exercício do mandato eletivo.

E, no que interessa, tais princípios não se veem afrontados quando o Judiciário Eleitoral expressamente deixa de aplicar a sanção de cassação do registro ou do diploma em razão da menor gravidade da conduta. Por isso, é absolutamente justificável que, sendo de forma expressa afastada a cassação do registro ou do diploma, não se imponha a inelegibilidade ao condenado, já que a sua conduta não teve o condão de ferir de morte a legitimidade das eleições – ou seja não é esse o princípio que confere sentido à regra em interpretação.

Ao invés, tal interpretação bem realiza o princípio da estrita legalidade na restrição dos direitos políticos, porquanto, na espécie, o próprio enunciado legal parece querer restringir a inelegibilidade às hipóteses em que tenha havido cassação do registro ou do diploma.

Ora, por conter verbo flexionado no plural, a oração “que impliquem cassação do registro ou do diploma” está condicionando todas as hipóteses anteriores de condenações transitadas em julgado ou proferidas por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, sejam à corrupção eleitoral, captação ilícita de sufrágio, doação, arrecadação ou gastos ilícitos e conduta vedada.

Essa condição, diga-se em acréscimo, ocorre a título de restringir o sentido dos antecedentes na frase, de sorte que a condenação “por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais” somente ensejará a inelegibilidade caso tais hipóteses “impliquem cassação do registro ou do diploma”.

Tal é assim também porque, do ponto de vista sintático, a oração “impliquem cassação do registro ou do diploma” se classifica como subordinada adjetiva restritiva, que, segundo os gramáticos, é aquela que exerce uma função adjetiva na estrutura

principal, restringindo o significado do antecedente<sup>359</sup>. Referida espécie de oração se distingue da oração subordinada adjetiva explicativa, que explica o sentido do antecedente e que aparece necessariamente isolada por vírgulas, ao passo que a restritiva não apresenta vírgulas, sendo essa a hipótese em voga.

Isso permite concluir que a oração que motiva a presente discussão hermenêutica – “que impliquem a cassação do registro ou do diploma” – se classifica, ao final, como oração subordinada adjetiva restritiva, pelo que restringe e especifica o nome que a antecede, isto é, “decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais”.

Dessa forma, não abrange a norma toda e qualquer condenação pelos fatos descritos no enunciado (captação ilícita de sufrágio, conduta vedada aos agentes políticos, entre outros), mas sim aquela condenação que conduza, concretamente, à cassação do registro ou do diploma do candidato.

Para além da questão sintática/gramatical, a interpretação restritiva ora proposta prestigia o exercício de um dos direitos mais proeminentes do cidadão, o direito de ser votado, que, de tão relevante, define a própria noção de cidadania passiva. Trata-se, enfim, de prestigiar o princípio da estrita legalidade na restrição dos direitos políticos, cuja aplicação, ressalte-se, aqui não significa o afastamento da legitimidade das eleições e da moralidade para o exercício do mandato, porque, como visto, as condenações que afastam a condenação à cassação do registro ou do diploma o fazem justamente porque não identificaram maior gravidade na conduta a ponto de comprometerem aqueles princípios.

Outrossim, corrobora essa interpretação a constatação de que a exigência de cassação do registro ou do diploma não estava na redação originária do projeto da Lei Complementar nº 135/2010, a chamada Lei da Ficha Limpa. tendo sido inserida pelo Relator do feito na Comissão de Constituição e Justiça, o Deputado José Eduardo Cardoso, que justificou a parte final da alínea “j” do inciso I do art. 1º da LC 64/90

---

<sup>359</sup> Erotilde Goreti Pezatti e Aliana Lopes Câmara. **Da descrição ao ensino da oração adjetiva: a perspectiva dos livros didáticos de língua portuguesa.**



justamente diante da necessidade de somente impedir a candidatura naqueles casos mais graves<sup>360</sup>.

Desse modo, sempre que a condenação deixar de impor a cassação do registro ou do diploma em razão da menor gravidade da conduta, não se poderá falar em inelegibilidade<sup>361</sup>.

Trata-se de solução que impede seja a inelegibilidade vulgarizada a casos menos graves e que, como visto, não têm o condão de comprometer a formação da vontade democrática. Com isso, demonstra-se claramente que a interpretação mais restritiva da inelegibilidade não significa necessariamente colocar em risco o princípio da legitimidade das eleições e seu corolário da moralidade para exercício do mandato. De forma geral, não havendo reserva a tal princípio, será seguro afirmar que a inelegibilidade não se justifica.

Há casos, porém, em que a cassação do registro ou do diploma deixa de ocorrer não porque ausente a gravidade da conduta, mas sim porque o agente político foi derrotado nas urnas, o que gera a perda do objeto da sanção de cassação.

Para esses casos, entende-se que a solução deve ser diversa. Sim, porque se o Judiciário Eleitoral afirmar a ocorrência do ilícito – e, por isso, condenar o agente político -, sinalizando, ademais, expressamente para a gravidade da conduta, que só não motivaria a cassação em razão de não ter o agente logrado êxito nas urnas, compreende-se haver razões bastante para que a inelegibilidade seja vivificada.

É que, nesses casos, ver-se-á afrontada a legitimidade das eleições e a moralidade para exercício do mandato eletivo, restando superada, pois, a razão central por que não se imporia a inelegibilidade.

Ademais, afastar a inelegibilidade do candidato não eleito significaria colocá-lo numa posição injustificadamente mais vantajosa que aquela creditada ao candidato

---

<sup>360</sup> Relatório da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR No 168, DE 1993: “Nas hipóteses de inelegibilidades firmadas em razão de decisão da Justiça Eleitoral, para melhor adequação ao espírito do projeto, optamos por circunscrever a opção da inelegibilidade unicamente aos casos em que o decisum firmado pelo órgão jurisdicional determinar a cassação do registro ou do diploma do eleito. Com efeito, apenas em situações punitivas dessa natureza, atribuídas às condutas ilícitas de maior gravidade, é que nos parece estar justificada a negativa objetiva das condições de elegibilidade. Outra solução, por óbvio, ofenderia a própria lógica interna que embasa a propositura sub examine, na medida em que, pelos seus termos, restam afastadas da mesma imputação, em âmbito criminal comum, os casos de delitos de menor potencial ofensivo”.

<sup>361</sup> Mais recentemente, esse passou a ser o entendimento sufragado pelo TSE, conforme se obtém do ACÓRDÃO no RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 40487 - BELFORD ROXO – RJ, que afasta a inelegibilidade sempre que não se aplicar a cassação do registro ou do diploma, seja porque ausente a gravidade da conduta, seja porque o condenado perdeu a eleição.

eleito. Isto é, este pode vir a ficar inelegível em razão de condenação por qualquer dos ilícitos referidos pela alínea “j”, mas aquele, diferentemente, mesmo tendo a sua conduta reputada ilícita, jamais se submeteria a essa consequência.

No limite, portanto essa solução hermenêutica conduziria ao esvaziamento das sanções de repercussão política, de modo que ao candidato derrotado nas urnas se imporá, quando no muito, sanção pecuniária em razão das condenações por captação ilícita de sufrágio ou conduta vedada (o ilícito do art. 30-A da Lei nº 9.504/97, diferentemente, não contempla a aplicação de multa).

Com efeito, caso a decisão condenatória, de forma expressa, reconheça a gravidade da conduta, deixando de aplicar a cassação do registro ou diploma apenas porque o candidato foi derrotado nas urnas, justifica-se a imposição da inelegibilidade em futuro registro de candidatura.

Essa interpretação, entende-se, não infirma o texto da alínea “j”, porque a condenação, aqui, implica a cassação do registro ou do diploma, que apenas não se executa pelo fato de o candidato não ter sido eleito.

Defende-se, em conclusão, que estão inelegíveis os condenados à cassação do registro ou do diploma por qualquer dos ilícitos referidos na alínea “j”, bem como aqueles condenados que só não foram cassados porque derrotados no pleito eleitoral, mas cuja conduta tenha sido expressamente reconhecida grave no édito condenatório.

#### 5.5 INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA CONDENAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (ALÍNEA “L”)

A inelegibilidade originada da condenação por improbidade administrativa realiza na máxima acepção o princípio da moralidade para o exercício do mandato. Sim, porque, ao impedir que alguém cuja conduta foi reputada ímproba se candidate a cargo eletivo, estar-se, ao fim, restringindo a própria investidura ao cargo e, assim, o exercício de seus atributos pelo condenado. Trata-se, por assim dizer, de impedir que alguém que não zelou pela coisa pública com ela possa novamente lidar diretamente.

Porém, conquanto qualquer condenação por improbidade administrativa represente uma especial reprovação da sociedade à conduta do agente político, nem

todas as condenações por essa imoralidade qualificada<sup>362</sup> redundará na inelegibilidade da alínea “I” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90<sup>363</sup>.

De logo, o enunciado normativo, a exemplo das demais inelegibilidades que decorrem de condenações impostas pelo Poder Judiciário, exige o juízo reprovador ao menos do órgão colegiado, o que, no particular dos processos de improbidade administrativa, significa admitir como bastante à inelegibilidade ou a condenação pelo Tribunal *ad quem* nos processos julgados pelo Juízo de direito ou federal respectivo, ou a condenação em único grau dos agentes públicos que gozam de foro especial por prerrogativa de função.

Além disso, indispensável que tenha sido aplicada a sanção de suspensão dos direitos políticos. Não que o impedimento à candidatura decorra dessa suspensão. A privação dos direitos políticos, como se sabe inibe uma condição de elegibilidade e, assim, obsta o intento de candidatura. É, porém, de inelegibilidade que se está a tratar, e a da alínea “I” exige, como critério para aferição da gravidade da conduta que motivou a condenação, que o órgão condenador tenha aplicado a sanção de suspensão dos direitos políticos – a exemplo do que ocorre com a alínea “J” em relação à cassação do registro ou do diploma.

Explique-se. A teor do art. 37, § 4º, da Constituição, que já foi tratado no capítulo 3, a condenação por improbidade administrativa pode importar a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei<sup>364</sup>. Nesse sentido, a Lei nº 8429/92, em seu art. 12, prevê a aplicação isolada ou cumulativa dessas penalidades, “de acordo com a gravidade do fato”, o que significa dizer que nem sempre a condenação por improbidade administrativa implicará a sanção de suspensão dos direitos políticos – que, presume o legislador da Lei Complementar nº 135/2010, que deu redação à alínea “I”, deve ser reservada para os casos mais graves.

---

<sup>362</sup> Segundo José Afonso da Silva (**Curso de direito constitucional positivo**, p. 669): “a improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem”.

<sup>363</sup> I) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

<sup>364</sup> Diferentemente da condenação criminal, portanto, a condenação por improbidade administrativa não importa automaticamente a suspensão dos direitos políticos, que, portanto, não é um efeito automático dessa condenação.

A suspensão dos direitos políticos, outrossim, é essencial para que se depreenda o prazo limite da inelegibilidade em questão. É que, a teor da alínea “I”, o impedimento negativo à candidatura se estenderá até oito anos depois do cumprimento da sanção de suspensão dos direitos políticos. Ou seja, desde a decisão do órgão colegiado, o condenado já estará inelegível, ficando ainda sem uma condição de elegibilidade a partir do trânsito em julgado e até que cumprida a pena de suspensão dos direitos políticos, de quando, então, se contarão mais oito anos nos quais a candidatura continuará obstada em razão da inelegibilidade.

Mas não é só. Para que se fale em inelegibilidade, além da decisão ao menos de órgão colegiado condenando à suspensão dos direitos políticos, indispensável é que o ato ímprobo sancionado tenha sido praticado na forma dolosa.

Para que se entenda isso, necessário rememorar que a Lei nº 8.429/92 define três espécies de improbidade administrativa: a do art. 9º, que é a que implica enriquecimento ilícito<sup>365</sup>; a do art. 10, que remete às improbidades que importam prejuízo ao erário; e a do art. 11, decorrente da violação aos princípios administrativos.

Dessas, a improbidade do art. 9º não admite a forma culposa<sup>366</sup>, o mesmo se dizendo das previstas no art. 11<sup>367</sup>. Já a improbidade que implica lesão ao erário, capitulada no art. 10, tanto possui modalidade dolosa como culposa, consoante decorre da própria dicção legal. No tipo culposo, o agente público, embora não intentando o resultado lesivo, age ou deixa de agir por descuido, estando embebecido de desinteresse na preservação do interesse público. Há, pois, pouco caso com a coisa pública, o que também se encontra no terreno da desonestidade, afinal, tivesse realizado o esforço que a relevância da atividade pública impõe, o prejuízo ao patrimônio público não teria ocorrido<sup>368</sup>.

Indefectivelmente, porém, não se pode creditar à improbidade culposa a mesma gravidade verificada nos casos em que presente a manifesta intenção de lesar o interesse público.

---

<sup>365</sup> Segundo José dos Santos Carvalho Filho (**Manual de direito administrativo**, p. 994), “o pressuposto exigível do tipo é a percepção da vantagem patrimonial ilícita obtida pelo exercício da função pública em geral. Pressuposto dispensável é o dano ao erário”.

<sup>366</sup> Marcio Fernando Elias Rosa, Waldo Fazzio Júnior e Marino Pazzaglini Filho. (**Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**, 1999, p. 63): “nenhuma das modalidades admite a forma culposa; todas são dolosas. É que todas as espécies de atuação suscetíveis de gerar enriquecimento ilícito pressupõem a consciência da antijuridicidade do resultado pretendido”.

<sup>367</sup> STJ. Acórdão. REsp 480.387/SP.

<sup>368</sup> Pedro Roberto Decomain. **Improbidade administrativa**, p. 109.

Realmente, conquanto ambas sejam caracterizadas como improbidade administrativa, à conduta em que ausente a intenção de lesar o ente público não se pode conferir o mesmo peso da ação caracterizada pela devassidão do agente público desonesto que traz no seu espírito intenções impuras e imorais reveladas na vontade de fraudar o erário<sup>369</sup>.

É por isso que o legislador complementar resolveu considerar inelegível apenas o condenado por improbidades dolosas, afastando a pecha de “ficha suja” de quem foi condenado por tipo culposo.

A grande questão interpretativa da alínea “I”, porém, reside no trecho em que o enunciado normativo alude à condenação “por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito”. É que, numa primeira leitura, o uso da conjunção aditiva “e” leva a crer que, para caracterização da inelegibilidade, indispensável seria que a condenação fosse por ato que importasse tanto lesão ao erário como enriquecimento ilícito, assim mesmo, cumulativamente.

Essa é a orientação atual do TSE<sup>370</sup>, claramente restritiva e baseada na literalidade do dispositivo. É certo, outrossim, que se trata de interpretação baseada no princípio da estrita legalidade na restrição dos direitos políticos, em detrimento do princípio da legitimidade das eleições.

O conflito entre estrita legalidade e legitimidade das eleições é aqui, portanto, muito claro. Uma razão, contudo, faz com que se entenda, a despeito da compreensão do TSE, que a melhor solução é em sentido diverso, mesmo que isso implique uma restrição mais forte ao direito fundamental de ser candidato. Essa razão reside no fato de que a exigência cumulativa da lesão ao erário e do enriquecimento ilícito para que se possa falar em inelegibilidade restringe sobremaneira o campo de incidência e, assim, a eficácia da alínea “I”, atentando contra o critério hermenêutico da maior efetividade.

Isso porque, nessa linha de inteligência, somente estaria inelegível o agente condenado tanto no art. 9º como no art. 10 da Lei 8.429/92, ou, excepcionalmente, que tenha sido condenado num ou noutro enunciado, mas cuja conduta tenha

---

<sup>369</sup> Mauro Roberto Gomes de Mattos. **O limite da improbidade administrativa**: o direito dos administrados dentro da lei 8.429/1992. p.215.

<sup>370</sup> Acórdãos. Recurso Especial Eleitoral 4932 QUATÁ - SP; RECURSO ORDINÁRIO Nº 679-38.2014.6.06.0000 - CLASSE 37 - FORTALEZA - CEARÁ; Recurso Especial Eleitoral 27838 CE.

implicado também o outro resultado, mesmo que não conste no dispositivo do édito condenatório essa tipificação<sup>371</sup>.

Não parece ser essa, contudo, a melhor interpretação do dispositivo, porque ela reduz o enunciado a um espectro muito limitado, o que claramente não é o espírito da Lei Complementar nº 135/2010.

Diferentemente, entende-se que a conjunção “e” deve ser lida como “ou”, de modo a autorizar o surgimento da inelegibilidade tanto na condenação isolada por improbidade que implique enriquecimento ilícito, como na condenação unicamente por improbidade que cause lesão ao lesão ao erário. É que ambas as espécies de improbidade têm relevante gravidade, sendo que o legislador já fez o corte daquelas menos grave ao excluir as improbidades culposas.

Com efeito, entende-se que é o princípio da legitimidade das eleições e seu corolário da moralidade para o exercício do mandato quem confere sentido à regra em comento, sendo essa solução justificada pela necessidade de se conferir máxima efetividade ao enunciado sob interpretação.

Assim, somente não devem implicar a inelegibilidade as condenações no art. 10 por improbidade culposa além daquelas com fundamento no art. 11 da Lei nº 8.429/92<sup>372</sup>, que não importam nem enriquecimento ilícito nem lesão ao erário. Sendo a condenação à suspensão dos direitos políticos com fundamento no art. 9º - que só admite forma dolosa – ou no art. 10, desde que presente o dolo, porém, a inelegibilidade já deve ser uma realidade.

Trata-se da interpretação que mais bem preserva a eficácia do dispositivo, privilegiando a legitimidade das eleições e a moralidade para o exercício do mandato, pois não há razão que justifique impedir a candidatura de quem foi condenado por

---

<sup>371</sup> Foi o que entendeu o TSE no Acórdão no AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 281-52.201 2.6.26.0082 - CLASSE 32— OURINHOS - SÃO PAULO: “nos termos do entendimento desta Casa, também reafirmado para as Eleições 2016, nas hipóteses em que a condenação cumulativa - dano ao erário e enriquecimento ilícito - não conste expressamente da parte dispositiva da decisão proferida pela Justiça Comum, cumpre à Justiça Eleitoral ‘interpretar o alcance preciso, exato, da decisão de improbidade. Imperativo recolher e aquilatar os elementos daquele acórdão para fins de ter como caracterizada ou não a inelegibilidade’ (REspe nº 30-59, Redator para o acórdão Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, PSESS de 13.12.2016)”.

<sup>372</sup> Com essa conclusão até concorda o TSE, para quem “as condenações por ato doloso de improbidade administrativa fundadas apenas no art. 11 da Lei nº 8.429/1992 não são aptas à caracterização da causa de inelegibilidade” (AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 67-10.201 2.6.04.0006 - CLASSE 32— MANACAPURU – AMAZONAS).

improbidade que implica enriquecimento ilícito, mas não fazê-lo com quem foi condenado com fundamento no art. 10, isto é, por ter causado lesão ao erário<sup>373</sup>.

Sim, não há fator razoável de discriminação entre uma situação e outra, até porque aquele condenado pela improbidade que importa lesão ao erário já demonstrou não saber lidar com a coisa pública, sendo justamente por isso que nem mesmo candidato deverá ser, para que, assim, não tenha chances de vir a exercer cargo público eletivo, quando uma vez mais colocaria em risco o interesse público.

Essa conclusão, ao privilegiar a eficácia da norma jurídica, também realiza a democracia, cujos processos deliberativos de formação legislativa produziram a Lei Complementar nº 135/2010, que conformou também a inelegibilidade da alínea “I”, do inciso I, do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90.

---

<sup>373</sup> No mesmo sentido, André de Vasconcelos Dias (**A condenação colegiada por improbidade administrativa para fins de inelegibilidade**): “cabe observar, por derradeiro, na perspectiva conjuntural do enfrentamento à corrupção, que os instrumentos investigativos postos à disposição dos órgãos e instituições públicos na esfera cível da improbidade administrativa, constitucionalmente e legalmente alheados de técnicas e métodos de apuração mais invasivos (adstritos à esfera penal), revelam-se idôneos à identificação das lesões materiais ao patrimônio público e ao enriquecimento ilícito de terceiros (enquanto beneficiários dos recursos desviados), porém não raro inaptos à comprovação do recebimento de vantagens indevidas pelo agente público (ou da “volta” das verbas por ele transviadas). Neste contexto, a tese restritiva da dupla tipificação expressa no acórdão condenatório para fins de inelegibilidade, a par da absoluta inconsistência jurídica, esvazia por completo a eficácia do art. art. 1º, I, ‘I’, da LC nº 64/90, carreando generalizada impunidade”.

## 6 CONCLUSÃO

A democracia não admite sejam levantadas barreiras desmedidas à participação do povo na tomada das decisões políticas. Nesse sentido, procurou-se trazer à tona o sentido atual da democracia para, a partir daí, deslindar os meandros da interpretação das inelegibilidades infraconstitucionais absolutas reformuladas pela Lei Complementar nº 135/2010, a Lei da Ficha Limpa.

A pesquisa, então, conduziu à compreensão de que a democracia funda-se no conceito de liberdade, já que essa é indispensável para participação na vida política do Estado, afigurando-se essencial conformar as liberdades individuais ao interesse público, papel esse desenvolvido pelo Estado de Direito, que, ao tempo em que assegurará as liberdades, também as limitará.

Observou-se, em seguida, que democracia pressupõe coexistência, primeiro, entre forças de ação e reação, de modo que a democracia tanto autorizará a participação do povo no governo, como também representará uma limitação do exercício do poder. Segundo, democracia implica coexistência de ideias, o que significa reconhecer como legítimas as diversas formas de compreender a realidade. Terceiro, numa democracia, há coexistência entre a maioria e as minorias qualitativas, de modo que aquela não seja calada por estas, ou vice-versa.

Outrossim, revelou-se que Constituição e democracia mantêm relação umbilical, somente se falando efetivamente em Constituição no contexto de uma ordem democrática, pois fora da democracia não há Constituição viva. Desse modo, é necessário conferir forte normatividade à Constituição, porque disso depende o futuro da democracia.

Nesse contexto, a Constituição erige à condição de direito fundamental a possibilidade de participação do povo no governo, tanto votando, como sendo votado, além de assegurar mecanismos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei, o que evidencia o papel da Constituição na conformação da ordem democrática e da ação política.

O direito humano de participação dos indivíduos no processo de formação das decisões políticas e sociais faz exsurgir o direito à cidadania. Esse direito é conformado socialmente no contexto de um Estado Democrático de Direito, o que implica a previsão de requisitos próprios para que essa seja exercida, os quais não



que ser razoavelmente definidos, para que não se alije do processo parcela significativa da população.

Com isso, procurou-se estudar justamente os requisitos e limites da cidadania, compreendida juridicamente no direito de sufrágio, tanto em sua acepção ativa (direito de votar), como em seu ângulo passivo (direito de ser votado).

No particular da cidadania passiva, foco maior do estudo proposto, destacou-se que essa sofre restrições de índole positiva e negativa, que são as condições de elegibilidade e as inelegibilidades, as quais, por sua vez, podem ser constitucionais ou infraconstitucionais e, entre essas, absolutas ou relativas, de acordo com a finalidade de proteção: as absolutas, voltadas a depurar o processo eleitoral; e as relativas dirigidas a impedir o uso de cargos públicos ocupados pelos candidatos em favor de campanhas eleitorais.

Entre as inelegibilidades, cumprindo os objetivos iniciais, estudou-se detidamente as inelegibilidades infraconstitucionais absolutas que mais foram impactadas pela Lei Complementar nº 135/2010, momento em que se debruçou sobre a interpretação delas, no particular daquelas decorrentes da condenação por abuso de poder político e econômico, condenação criminal, desaprovação de contas, condenação por ilícitos eleitorais e condenação por improbidade administrativa.

Para tanto, achou-se por bem revelar o sentido dos princípios constitucionais eleitorais, enunciando-se, primeiro, o princípio da liberdade para o exercício dos mandatos, que implica, como corolários, a vedação ao mandato imperativo e a proibição da revogação dos mandatos em curso. Segundo, o princípio das minorias, que é especialmente caro à democracia, na medida em que o processo democrático deve assegurar às minorias o direito de ver as suas pretensões e aspirações observadas e, mais, o próprio direito de um dia se convolar em maioria. Terceiro, o princípio da paridade de armas na disputa eleitoral, que impõe seja o pleito eleitoral livre de práticas que tornam desigual a corrida pelo voto via mitigação da liberdade de escolha do eleitor. Quarto, o princípio da legitimidade das eleições, que exige tenha o eleitor a oportunidade de sufragar a sua escolha na urna de forma livre, sem a concorrência de práticas ilícitas. E quinto, falou-se do princípio da estrita legalidade em matéria eleitoral, quando se defendeu que a legalidade é o principal meio de proteção da pessoa humana em face dos excessos do poder político.

Apresentados os princípios constitucionais eleitorais, rumou-se ao ponto crítico do trabalho: resolver a interpretação das inelegibilidades infraconstitucionais

absolutas mais entrelaçadas ao princípio da moralidade – esse que constituía-se mo objetivo principal do estudo.

Dentro do trabalho hermenêutico, verificou-se a necessidade de buscar o princípio de confere sentido às regras instituidoras de inelegibilidades. Isso, dentro da perspectiva de que, sendo a interpretação um ato de vontade, muitas vezes esse mister se vê contaminado por fatores externos, entre os quais são especialmente danosos a opinião pública, que cobra uma aplicação rigorosa das inelegibilidades dentro do propósito de depurar o processo eleitoral, além do costume, que faz com que a interpretação acabe se amoldando excessivamente a valores e sensações vividos pela sociedade.

Constatou-se, então, que, no cenário de alegado conflito entre princípios, a proposição dos pós-positivistas é no sentido de lançar mão da ponderação, o que, entretanto, concluiu-se ser perigoso, afinal isso muitas vezes dá azo ao arbítrio do aplicador, que confere aos princípios o peso que entender conveniente.

A par disso, contudo, defendeu-se uma visão positivista garantista, na qual o trabalho da interpretação é encontrar o princípio que confere sentido à regra, o que passa pela observância dos métodos hermenêuticos como a unidade, a concordância prática entre as normas, a eficácia integradora, a máxima efetividade, a interpretação conforme a Constituição e a proporcionalidade.

Com isso, percebeu-se que nem sempre a interpretação literal será a mais adequada, o que também não significa subverter a lei, afinal o juiz está obrigado a aplicá-la sempre que não a considerar inconstitucional.

Diante das premissas interpretativas estabelecidas, o trabalho caminhou para a realização de seu objetivo principal, via interpretação das inelegibilidades infraconstitucionais absolutas mais relevantes.

No que se refere à inelegibilidade decorrente da condenação por abuso de poder político e econômico, procurou-se responder ao seguinte questionamento: a condenação em ação de impugnação de mandato eletivo pode levar à inelegibilidade, ou somente a condenação em investigação judicial eleitoral? A resposta encontrada foi no sentido de que, havendo condenação, seja em AIME seja em AIJE, a inelegibilidade se impõe, ainda que o édito condenatório na impugnação de mandato eletivo não possa declarar expressamente a inelegibilidade. O segundo problema interpretativo desenvolvido aludiu ao termo final da inelegibilidade, quanto ao qual chegou-se a conclusão diversa daquela que vem sendo sufragada pelo TSE, que

defende que os oito anos previstos na lei se encerram no mesmo dia do oitavo ano seguinte à eleição na qual praticada a conduta abusivas. Ao invés, forte no princípio da legitimidade das eleições, chegou-se ao entendimento de que a lógica da lei é impedir a candidatura por dois ciclos eleitorais completos de quatro anos, de sorte que independentemente do dia da eleição no qual praticado o ilícito, a inelegibilidade ainda será uma realidade na eleição que se realizar oito anos depois.

Depois, buscou-se interpretar a inelegibilidade decorrente da condenação criminal transitada em julgado ou por órgão colegiado, quando, então, concluiu-se que a condenação deve necessariamente em crime cuja categoria tenha sido expressamente aludida pelo legislador, não se admitindo, nesse ponto, a aplicação da analogia para submissão à inelegibilidade de crimes que tecnicamente não se encaixam em nenhuma categoria referida. Ainda nessa inelegibilidade, concluiu-se que, salvo em caso de trânsito em julgado, somente a decisão proferida por Tribunal pode conduzir à inelegibilidade, o que a afasta nas hipóteses de condenação pelo Tribunal do Júri ainda não confirmada pelo Tribunal de apelação.

No tocante à inelegibilidade originada da desaprovação de contas por órgão de controle, assentou-se que perdurará até oito anos depois do trânsito em julgado administrativo da desaprovação, não da decisão pura e simplesmente de desaprovação, como tem entendido o TSE. Ademais, firmou-se que, caso tenham as contas sido prestadas por Chefe do Executivo, somente se falará em inelegibilidade se a rejeição das contas tiver sido proclamada pelo Poder Legislativo, não havendo inelegibilidade em razão do eventual julgamento pelos Tribunais de Contas.

Chegou-se à inelegibilidade pela condenação por ilícitos eleitorais outros que não os abusos de poder político e econômico. Aqui, harmônico com o entendimento do TSE, concluiu-se que somente será possível falar em inelegibilidade se tiver havido condenação à cassação do registro ou do diploma, afastando-se essa consequência sempre que, em razão da menor gravidade dos fatos, o Juízo Eleitoral deixar de cassar o candidato. Todavia, ressaltou-se aqueles casos em que a cassação somente não ocorreu porque o candidato acabou não eleito. Nesses, defendeu-se que o órgão jurisdicional, constatando a gravidade, deve afirmá-la expressamente no édito condenatório, declarando que somente não cassou o registro ou diploma em razão da derrota nas urnas do condenado, o que, posteriormente, permitiria ao Juízo do registro de candidatura impedi-la. Essa interpretação, entendeu-se, era a que melhor realizava o princípio da legitimidade das eleições.

Por fim, no tocante à inelegibilidade por improbidade administrativa, concluiu-se, mais uma vez em sentido contrário ao que tem sido defendido pelo TSE, que, sob pena de esvaziamento da eficácia da norma, não é necessária a condenação por ato que implique tanto lesão ao erário como enriquecimento ilícito, havendo ser lida a conjunção “e” no enunciado legal como “ou”.

Enfim, o desafio hermenêutico que se propôs conduziu a várias interpretações da lei de inelegibilidades em sentido contrário ao professado mais recentemente pelo TSE, em alguns casos para defender uma aplicação mais fechada e, portanto, favorável ao direito de candidatura – inclusive lançando mão do princípio da estrita legalidade eleitoral -, e noutros para, privilegiando uma maior eficácia da norma legal, abrir o seu significado para melhor realizar os princípios da moralidade e da legitimidade das eleições.

Não há, enfim, uma fórmula pré-concebida ou pré-fixada para interpretação das inelegibilidades no contexto democrático-constitucional contemporâneo, sendo essencial em qualquer caso, todavia, que se encontre o princípio que efetivamente entrega significado a norma para, a partir daí, chegar à solução correta, que perfeitamente implemente a moralidade sem sacrificar o direito fundamental à cidadania passiva e que, ao mesmo tempo, sob outro ângulo, permita o exercício dessa harmonicamente com a moralidade esperada tanto nas eleições como no exercício do mandato eletivo.

## REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Bomtempo, 2004.
- AGAMBEN, Giorgio. **O que é um povo?** Análise de uma fratura biopolítica. Trad. Davi Pessoa. Artigo publicado em Folha Online. 16/11/2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2014/11/1547789-o-que-e-um-povo-analise-de-uma-fratura-biopolitica.shtml>>. Acesso em: 30 dez. 2016.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 344.
- ALEXY, ROBERT. **El concepto y la validez del derecho**. 2. ed. Barcelona: Gedisa, 1997.
- ALVES, J. A. Lindgren. **Direitos humanos, cidadania e globalização**. In Lua Nova. Revista de Cultura e Política. Nº 50. 2000. p. 185-206.
- ALVES, José Carlos Moreira. **Pressupostos de elegibilidade e inelegibilidades**. In: Estudo de Direito Público em Homenagem a Aliomar Baleeiro. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1976.
- AMANDINO TEIXEIRA NUNES JUNIOR. **Princípios constitucionais eleitorais**. In. REVISTA JURÍDICA CONSULEX - ANO XVI- Nº 372 -15 DE JULHO/2012. Disponível em: <[http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/ARMANDO\\_JUNIOR\\_principios\\_constitucionais\\_eleitorais.PDF](http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/ARMANDO_JUNIOR_principios_constitucionais_eleitorais.PDF)>. Acesso em: 12 jan. 2017.
- ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranufo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.
- ANDRADE, Cândido Teobaldo de Souza. **Mito e realidade da opinião pública**. In. Rev. adm. empres. vol.4 no.11 São Paulo Apr./June 1964. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901964000200003#18a](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901964000200003#18a)>
- ARAÚJO, Luiz Alberto David de. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva. 2001.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. Revisão técnica de Adriano Correia. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- ARENDT, Hannah. **The original of totalitarianism**. Nova York: Harcourt Brace Javanovitch, 1993,p. 299-302.
- ARGENTINA. **Constitución de la Nacion Argentina**: promulgada em 22 de agosto de 1994.
- ARISTÓTELES. **A Política**. Bauru: Edipro, 1995.

ASCENÇÃO, José de Oliveira. **Introdução à ciência do direito**. 3 ed. ver e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

ASSIS BRASIL, J-F. de. **Democracia representativa**: do voto e do modo de votar. Paris: Guillard, 1895.

ATIENZA, Manuel. **Dos versiones del constitucionalismo**. DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 34 (2011) ISSN: 0214-8676 pp. 73-88.

ATIENZA, Manuel; MANERO, Ruan Ruiz. **Las piezas del las piezas del derecho**: teoría de los enunciados jurídicos. In Derecho: teoría de los Derecho: teoría de los enunciados jurídicos. Enunciados jurídicos. Barcelona: Ariel, 1996. 207 p.

ATRICON. **Nota pública sobre decisão do STF que retira dos Tribunais de Contas a competência para julgar contas de prefeito ordenador de despesa**. Disponível <<http://www.atricon.org.br/imprensa/nota-publica-sobre-o-re-848826/>> Acesso em: 20 jul. 2017.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. In Lua Nova. Revista de Cultura e Política. Nº 50. 2000. p. 25-46.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Globo, 1997, p. 19.

BACIGALUPO, Enrique. **Principios constitucionales de derecho penal**. Buenos Aires: Hammurabi S.R.L., 1999.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Considerações em torno dos princípios hermenêuticos**. Revista de Direito Público, São Paulo, n. 21, p. 141-147, jul./set. 1972.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Desincompatibilização e inelegibilidade de chefes de Executivo**. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 18, p. 5-14, 1997.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **A teoria geral do direito eleitoral e seus reflexos**. In: PERSPECTIVAS Constitucionais nos 20 Anos da Constituição de 1976. v. 2, p. 517.

BARKER, Sir Ernest. **Teoria política grega**. Editora Universidade de Brasília. Brasília, 1978.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo e legitimidade democrática**. in: Atualidades Jurídicas nº 4. 2009. Disponível em:

<<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2016.

BASTOS, Celso. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1990.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática.

BETANHO, Luiz Carlos. ZILLI, Marcos. **Dos crimes contra a propriedade intelectual**. In *Código Penal e sua interpretação*: doutrina e jurisprudência. Coord. Alberto Silva Franco e Rui Stoco. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. **Quais as alternativas para a democracia representativa?** In: O marxismo e o Estado. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Trad. de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus. 2000. p. 233.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 2 v. Trad.: Carmen C. Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOFF, Leonardo. **Povo**: em busca de um conceito. 28/01/2015. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Povo-em-busca-de-um-conceito/32739>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

BORGES, Susana. **Opinião pública**: história, crítica e desafios na era transnacional. In Revista Científica ESEC – EXEDRA. Número 9. 2014. Disponível em <<http://www.exedrajournal.com/wp-content/uploads/2015/04/n9-B5.pdf>>. Acesso em: 14 OUT 2017.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado**: promulgada em 24 de novembro de 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2008.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BRANCATO, Ricardo Teixeira. **Instituições de direito público e de direito privado**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

BRASIL. CÂMARA DE DEPUTADOS. **Relatório da Comissão de Constituição e justiça e de Cidadania**. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR No 168, DE 1993 (Do PODER EXECUTIVO). 28 de Abril de 2010. Rel. JOSÉ EDUARDO CARDOSO. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/760830.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 24 jan. 2017.

BRASIL. **DECRETO Nº 3.927, DE 19 DE SETEMBRO DE 2001**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3927.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3927.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2017.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940**. CÓDIGO PENAL. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 3.689, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941**. CODIGO DE PROCESSO PENAL. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm)>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 16 jul. 2017.

BRASIL. **LEI Nº 818, DE 18 DE SETEMBRO DE 1949**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L0818.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L0818.htm)>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. **LEI Nº 4.375, DE 17 DE AGOSTO DE 1964**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4375.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4375.htm)>. Acesso em: 14 dez. 2016.

BRASIL. **LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965**. CÓDIGO ELEITORAL. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2016.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 64, DE 18 DE MAIO DE 1990**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em: 19 jul. 2016.

BRASIL. **LEI Nº 8.239, DE 4 DE OUTUBRO DE 1991**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8239.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8239.htm)>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. **LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. **LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997**. LEI DAS ELEIÇÕES. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 19 jul. 2016.



BRASIL. **LEI Nº 12.034, DE 29 DE SETEMBRO DE 2009**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm)>. Acesso em: 14 dez. 2017.

BRASIL. **LEI nº 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm)>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Primeira Turma. **REsp 480.387/SP**. Rel. Min. Luiz Fux. DJ 24.05.2004.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **AgRg em REspe nº 35997**. Rel; Min. Arnaldo Versiani Leite Soares. DJE de 03/10/2011.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. **RE 848826/DF**. Rel. orig. Min. Roberto Barroso, Red. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 10/8/2016.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RESPE Nº 9.981**. Rel. Min. José Eduardo Ranger de Alckmin. Ac. de 27/9/1992. Acórdão n. 12.813- RS.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RESOLUÇÃO Nº 20.165, DE 7 DE ABRIL DE 1998**. Rel. Min. Nilson Naves. DJ - Diário da Justiça, de 14.05.1998, p. 85.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RESOLUÇÃO Nº 21.538, DE 14 DE OUTUBRO DE 2003**. Rel. Min. Barros Monteiro. DJ de 3.11.2003.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **AGRAVO REGIMENTAL Nº 4.598**. Rel. Min. Fernando Neves. Ac. de 3/6/2004

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RESP Nº 28.581**. Rel. Min. Felix Fischer. DJe de 23/9/2008.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO Nº 81115**. Rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares. PSESS - Publicado em Sessão, Data 03/11/2010.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **ED-RESPE 73493 SP**. Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira. DJe 22/11/2011.

BRASIL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. **AÇÕES DECLARATÓRIAS DE CONSTITUCIONALIDADE 29 E 30 E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI 4578)**. Rel. Min. Luiz Fux. DJe 29/06/2012.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RESPE Nº 2939**. Rel. Min. Arnaldo Versiani. Ac. de 6/11/2012.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **AGR-RESPE Nº 6710**. Rel. Min. Nancy Andrighi. PSESS - Publicado em Sessão, Data 06/12/2012.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RESPE Nº 4932**. Rel. Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio. PSESS - Publicado em Sessão, Data 06/12/2012.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **AGR-RESPE Nº 7154**. Rel. Min. Henrique Neves da Silva. DJe 12/04/2013.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RESPE Nº 61103**. Rel. Min. Marco Aurélio, red. designado Min. Laurita Vaz. Ac. de 21/5/2013.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RESPE Nº 23524**. Rel. Min. José Antônio Dias Toffoli. DJe 06/11/2013.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RESPE Nº 27838**. Rel. Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio. PSESS - Publicado em Sessão, Data 10.12.2013.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RECURSO ORDINÁRIO Nº 17-46.2011.6.18.0000**. Rel. Min. Dias Toffoli. Publicado em Sessão, Data 24/04/2014.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **CTA Nº 43344**. Rel. Min. LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO. DJe 29/5/2014.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RECURSO ORDINÁRIO Nº 56635**. Rel. Min Gilmar Ferreira Mendes. Publicado em Sessão, Data 16/09/2014.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RECURSO ORDINÁRIO Nº 180908**. Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS Publicado em Sessão, Data 10.10.2014.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RECURSO ORDINÁRIO Nº 263449**. Rel. Min. João Otávio de Noronha, red. designado Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura. Ac. de 11/11/2014.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RECURSO ORDINÁRIO Nº 67938**. Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes. PSESS - Publicado em Sessão, Data 27/11/2014.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RESPE Nº 531807**. Rel. Min. GILMAR FERREIRA MENDES. DJE 03/06/2015, Página 18.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RESPE Nº 40487**. Rel. Min. Henrique Neves Da Silva. PSESS - Publicado em Sessão, Data 27/10/2016.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RESPE Nº 11567**. Rel. Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA. PSESS - Publicado em Sessão, Data 19/12/2016.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **AGR-RESPE Nº 4620**. Rel. Min. LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO. DJe 31/03/2017, Página 174.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO N. 1.565-84**. Rel. Min. NANCY ANDRIGHI. Disponível em:

<<http://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/mstjtse/article/viewFile/777/736>>. Acesso em: 25 mai. 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo, 2007.

BURDEAU, Georges. **Derecho constitucional e instituciones políticas**. Tradução: Ramón Falcón Tello. Madrid: Editora Nacional, 1981 [1977].

CADEMARTORI, Luiza Valente. **Os casos difíceis e a discricionariedade judicial: uma abordagem a partir das teorias de Herbert Hart e Ronald Dworkin**. In *Novos Estudos Jurídicos* - v. 10 - n. 1 - p.215 - 228, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/download/396/339>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

CALIMAN, Auro Augusto. **Mandato parlamentar: aquisição e perda antecipada**. São Paulo: Editora Atlas, 2005, p. 14 e 39-42.

CALIMAN, Auto Augusto. **Mandato parlamentar: aquisição e perda antecipada**. 2005 p. 14.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro**. São Paulo: Edipro, 2000.

CANOTILHO, J. J. GOMES. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Lisboa: Almedina. 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

CASTRO, Edson Resende de. **Abuso de poder político ou de autoridade e Conudatas Vedadas**. In: *Teoria e prática do direito eleitoral*. 3. Ed. Rev. Atual. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. P. 311.

CENCI, A. V. **O que é ética?** Elementos em torno de uma ética geral. 3. ed. Passo Fundo, 2002.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 11ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CHILE. **Constitución Política de La República de Chile**: promulgada em 11 de setembro de 1980.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004.

COLOMBIA. **Constitución Política de la República De Colombia**: promulgada em 1991.

CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada com a dos modernos** (1816) – Revista Filosofia Política no 2, Porto Alegre. L&PM1985, p. 9-75.

CORTELLA, Mario Sérgio. **Qual é a tua obra?**. São Paulo: Vozes, 2007.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 31.

CRETELLA JR., José. **Primeiras lições de direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CRONIN, Thomas E. **Direct democracy: the politics of the initiative, referendum and recall**. Cambridge MA: Havard University, 1999.

Dahl, Robert A. **Poliarquia e Oposição**. 1ª ed. 1ª reimpressão. Editora USP. São Paulo. 2005 (clássico 9) p.25-50.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 95.

DE MELO, Clóvis Alberto Vieira. PEREIRA, José Wilas. **Corrupção, ineficiência e rejeição de contas municipais por cortes de contas**. In **POLÍTICA & TRABALHO** Revista de Ciências Sociais, n. 35 Outubro de 2011 - pp.129-154. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/politicaetrabalho/article/viewFile/12612/7293>>. Acesso em: 17 jul 2017.

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão – 1789.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2006.

DIAS, André de Vasconcelos. **A condenação colegiada por improbidade administrativa para fins de inelegibilidade**. 2016. Disponível em: <<https://jota.info/artigos/condenacao-colegiada-por-improbidade-administrativa-para-fins-de-inelegibilidade-25082016>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

**DICIONÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**. Fundação Getúlio Vargas. Instituto de Documentação; Benedicto Silva, coordenação geral; Antônio Garcia de Miranda Netto../et AL./ Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1986.

DURKHEIM, Emile. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1989.

DEWEY, JOHN. **The public and its problems**. Nova Iorque: Holt, 1927.

DWORKIN, Ronald. **Democracia deliberativa e derechos humanos**. Barcelona: Gedisa, 2004.

ECUADOR. **Constitución Del Ecuador**: promulgado em 28 de setembro de 2008.

EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. **Direito fundamental como oposição política**: discordar, fiscalizar e promover alternância política. Curitiba: Juruá. 2006.

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa**: Habermas, Cohen e Bohman. In Lua Nova. Revista de Cultura e Política. Nº 50. 2000. p. 57-68.

FERRAJOLI, Luigi. **Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista**. Garantismo, hermenêutica e (neo) constitucionalismo. Um debate com Luigi Ferrajoli. Alexandre Morais da Rosa, Coord. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 13/56.

FERRAJOLI, Luigi. **Justicia penal y democracia**. Jueces para la Democracia, n. 4, Madrid, set. 1988.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 99.

FERREIRA, Luís Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992.

FERREIRA, Oneildo Ferreira. **É preciso que a democracia no Brasil saiba proteger a discordância**. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jul-12/antonio-oneildo-ferreira-democracia-protoger-discordancia>>. Acesso em: 21 dez. 2016.

FERREIRA. José Ribeiro. **A tirania dos Pisístratos**. In Revista da Universidade de Coimbra. Vol. XXXVII, Ano 1992, p. 129-142.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Proibidade administrativa**: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar. São Paulo: Malheiros, 1995.

FILHO, Marino Pazzaglini; ROSA, Márcio Fernando Elias; JÚNIOR, Waldo Fazzo. **Improbidade Administrativa**: Aspectos Jurídicos da defesa do patrimônio Público. São Paulo: Atlas, 1999.

FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade**: a vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Tradução de Roberto Machado. 8ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989, pp. 179/19.

FRANÇA, José Felipe Quintanilha. **Democracia, a herança grega de Atenas no pensamento político universal (Sólon / Clístenes / Péricles)**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b6846b0186a035fc>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

FREITAG, Barbara. **A questão da moralidade**: da razão prática de Kant à ética discursiva de Habermas. *Revista de Sociologia* (<https://jus.com.br/tudo/sociologia>). *Tempo Social*. São Paulo: USP. n. 1. a. 2. jul./1989.

FREITAS, Juarez de. **A interpretação sistemática do direito**. São Paulo: Malheiros, 1995.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Os regimes de contas públicas**: contas de governo e contas de gestão. In REVISTA DO TCU 109, Mai-Ago 2007. p. 61-89. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/438/488>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls**. Um breve manual de filosofia política. Tradução: Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008 [1999], p. 173-174. O autor questiona a política de cotas, mas defende uma política de grupos.

GÓES, Ricardo Tinoco de. **Jurisdição democrática**: uma visão procedimentalista para a tutela substancial dos direitos. *Revista Direito e Liberdade - ESMARN* - v. 13, n. 2, p. 291 – 312 – jul/dez 2011.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 9ª Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 4

GOMES, José Jairo. **Direitos políticos**. 2010. In *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 100, p. 103-130, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://www.pos.direito.ufmg.br/rbepdocs/100103130.pdf>. Acesso em: 04 JAN 2017.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal**: parte especial. v. III. Niterói: Impetus, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria geral do processo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Trad. George Sperber, Paulo Astor Soethe, Milton Camargo Mota. 2ªed. São Paulo: Humanística, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HADLEY CANTRIL, **Gauging public opinion** Nova Jersey: *Princeton University Press*, 1947.

HAURIOU, Maurice. **Principios de derecho público y constitucional**. 2. ed. Tradução: Carlos Ruiz del Castillo. Madrid: Instituto Editorial Reus, 1927.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. trad. Alex Martins. São Paulo: Martin Claret, 2004.

HUNGRIA, Nélon. **Comentários ao código penal**. volume VII. Rio de Janeiro: Forense, 1955.

KANT, Immanuel. **A metafísica dos costumes**. Tradução: Edson Bini. Bauru: Edipro, 2003.

KELSEN, Hans. **Teoria geral das normas**. Tradução José Florentino Duarte. Porto Alegre: Fabris, 1986.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. Tradução: Luis Carlos Borges. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?** Belo Horizonte: Editora Líder, 2004

LAVALLE, Adrián Gurza. Et. al. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. In Lua Nova. Revista de Cultura e Política. Nº 67. São Paulo. 2006, p. 49-1013.

LEAL, Aurelino. **Teoria e prática da Constituição Federal Brasileira**. Rio de Janeiro: F. Briguiet & Cia, 1925.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIVIANU, Roberto. **O valor republicano da alternância no poder**. 2016. Disponível em: <<https://jota.info/artigos/o-valor-republicano-da-alternancia-de-poder-15112016>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: UNB, 1980.

MACHADO, Pedro Sá. **Efeitos da condenação e direito de voto** (num brevíssimo divagar à procura da justiça do caso concreto). *Ballot*. Rio de Janeiro: UERJ. Volume 1 Número 2 Setembro/Dezembro 2015. pp. 71-81. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

MACIEL JÚNIOR, Vicente de Paula. **Teoria do direito coletivo**: direito ou interesse (difuso, coletivo e individual homogêneo)? *Revista Virtuajus*. Disponível em: <[http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/1\\_2004/TEORIA%20DO%20DIREITO%20CO](http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/1_2004/TEORIA%20DO%20DIREITO%20CO)>

LETIVO%20DIREITO%20OU%20INTERESSE%20DIFUSO%20COLETIVO%20INDIVIDUAL%20HOMOGENEO>. Acesso em: 20 dez. 2016.

MACKENZIE, W. J. M. **Elecciones libres**. Madrid: Editorial Tecnos, 1962 [1958].

MALBERG, R. Carré de. **Teoría General del Estado**. Tradução: José Lión Depetre. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2001 [1922].

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 23.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

MANIN, Bernard. Et. al. **Eleições e representação**. In Lua Nova. Revista de Cultura e Política. Nº 67. São Paulo. 2006, p. 67-105.

MARTINS, Manuel Meirinho **Representação política, eleições e sistemas eleitorais**: uma introdução, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 2008.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e “status”**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira. Mituzani, Larissa. **Direito das minorias interpretado**: o compromisso democrático do direito brasileiro. In Seqüência, n. 63, p. 319-352, dez. 2011.

MARTINS, Leonardo. **Liberdade e estado constitucional**: leitura jurídico-dogmática de uma complexa relação a partir da teoria liberal dos direitos fundamentais. São Paulo: Atlas, 2012.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa**: o direito dos administrados dentro da lei 8.429/1992. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Meio ambiente**: direito e dever fundamental. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

MENDES, Antonio Carlos. **Introdução à teoria das inelegibilidades**. 1 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MICHAELIS. **Dicionário ilustrado**: inglês-português. Portugal: Melhoramentos, 2000.

MIGUEL, Luiz Felipe. **Teoria democrática atual**: esboço de mapeamento. BIB, São Paulo, n. 59, semestre 1, 2005.



MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 4 ed. Tomo II. Parte II. Título I: p. 7-80.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo III. Coimbra: Coimbra Ed, 2008.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense. 2007.

MOORE, Barrington. **As origens sociais da democracia e da ditadura**. Lisboa, Santos: Edições Cosmos / Livraria Martins Fontes, 1967.

MUNRO, William Bennett. **The government of the United States: national, state and local**. 5 ed. New York: The MacMillan Company, 1949.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. *Da perda e suspensão dos direitos políticos*. In Revista de Informação Legislativa do Senado Federal. Brasília a. 35 n. 139 jul./set. 1998. p. 203-216. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/403/r139-19.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 04 jan. 2017.

NOBRE, Marcos. TERRA, Ricardo. *Direito e democracia: um guia de leitura de Habermas*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 118.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebiades de. **A diferença entre a moral e a política para Maquiavel**. 1983. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/16757>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

PARAGUAY. **Constitución de la Republica del Paraguay**: promulgada em 20 de junho de 1992.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Erick Wilson. **Direito eleitoral**: interpretação e aplicação das normas constitucionais-eleitorais. São Paulo: Saraiva, 2010.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais**: uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PEREIRA, Luisa Rauter. **Uma história do conceito político de povo no Brasil**: revolução e historicização da linguagem política. Disponível em: <[http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300644937\\_ARQUIVO\\_textoA\\_NPUH2011.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300644937_ARQUIVO_textoA_NPUH2011.pdf)>. Acesso em: 11 OUT 2017.

PERÚ. **Constitución Política Del Perú**: promulgada em 29 de dezembro de 1993.

PEZATTI, Erotilde Goreti e CÂMARA, Aliana Lopes. **Da descrição ao ensino da oração adjetiva: a perspectiva dos livros didáticos de língua portuguesa**. In *Lingüística* / Vol. 30 (2), Diciembre 2014: 141-170. Disponível em: <[http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2079-312X2014000200007](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2079-312X2014000200007)>. Acesso em: 24 jul. 2017.

PINTO JUNIOR, Nilo Ferreira. **O Princípio do pluralismo político e a constituição federal**. In *Revista Eleitoral TRE/RN - Volume 25*, 2011. Disponível em: <[http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/Pinto\\_junior\\_O\\_principio.PDF](http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/Pinto_junior_O_principio.PDF)>. Acesso em: 21 fev. 2017.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral: anotações e temas polêmicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação: palavras, instituições e ideias**. In *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. Nº 67. São Paulo. 2006. P. 15-47.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Promulgada em: 2 de Abril de 1976.

POSSAMAI, Milene Guadanhim Chamma e DAL RI, Luciene. **A presunção de inocência versus o interesse público: a problemática da inelegibilidade gerada por condenação criminal não transitada em julgado**. In *Revista Brasileira de Direito*, 11(2): 18-31, jul.-dez. 2015 - ISSN 2238-0604. Disponível em: <<https://seer.imes.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/900/945>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

RAWLS, John. **Political liberalism**. New York: Columbia University Press, 1993.

RAWLS, John. **The idea of public reason revisited**. *The University of Chicago Law Review*, Vol. 64, No. 3, 1997, p. 765-807.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 14ª ed. São Paulo, Saraiva, 1991.

REBOUÇAS, João Batista Rodrigues. **Abuso de poder econômico no processo eleitoral e o seu instrumento sancionador**. *Revista Eleitoral Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte*. volume 26, 2012. p. 29-40.

REGLA, Josep Aguiló. **Do império da lei ao estado constitucional: dois paradigmas jurídicos em poucas palavras**. In *Argumentação e Estado Constitucional*, Coord. Eduardo Ribeiro, ícone, SP, 2012.

REIS, Fábio Wanderley. **Governabilidade, instituições e partidos**. *Novos Estudos: Cebrap*, nº 41, março.

RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense: 2000.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O processo eleitoral como instrumento para a democracia**. Resenha Eleitoral [do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina], Florianópolis, v. 5, n.1, p. 65-83, 1998. Disponível em: <[http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/o-processo-eleitoral-como-instrumento-para-a-democracia/index52e0.html?no\\_cache=1&cHash=0e23075018fdcac2848eee88c214da8d](http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/o-processo-eleitoral-como-instrumento-para-a-democracia/index52e0.html?no_cache=1&cHash=0e23075018fdcac2848eee88c214da8d)>. Acesso em: 01 mar. 2017.

ROCHE, Jean. *apud* VIDAL NETO, Pedro. **Estado de Direito: Direitos Individuais e Direitos Sociais**. São Paulo: LTr, 1979, p. 114/115.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Os pensadores. 17ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

RUFFIA, Paolo Biscaretti di. **Derecho Constitucional**. 3 ed. Trad. Pablo Lucas Verdu. Madrid: Tecnus, 1987.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Curso de Doutorado em Direito do Estado, Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2001.

SALGADO, Eneida Desiree. **Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta**. 2016. Disponível em: <<http://www.imadec.com.br/2016/POS-ELEITORAL-SLZ/Pos-SLZ-AULA1-MATERIAL1.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A ideia de Justiça em Kant: seu fundamento na liberdade e na igualdade**. Belo Horizonte: UFMG, 1986.

SALGADO, Joaquim Carlos. Kant: **Revolução e Reforma no Caminho da Constituição Republicana**. In: GOMES, Alexandre Travessoni (org.). Kant e o Direito. Belo Horizonte: Mandamentos, p. 41-85, 2009. p. 66.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **O “uso da máquina pública” nas campanhas eleitorais: condutas vedadas aos agentes públicos**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

SANTIAGO NINO, Carlos. **Introdução à análise do direito**. 1. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007, p. 55.

SARMENTO, Daniel. **Interesses públicos vs. Interesses privados na perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional**. In: SARMENTO, Daniel. (org.). Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Jures, 2005. p. 87-88.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 12-13.

SCHUMPETER, J.A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. Nova Iorque; Londres: Harper & Brothers, 1942.

SEN, Armatya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERGOVIA, Juan Fernando. **Derechos humanos y constitucionalismo**. Barcelona: Marcial Pons, 2005, pág. 15.

SHELTON, Dinah. **Prohibición de discriminación en el derecho internacional de los derechos humanos**. Anuario de Derechos Humanos, Chile, n. 4, p. 15-39, 2008. Disponível em: <[www.anuariodh.uchile.cl](http://www.anuariodh.uchile.cl)>. Acesso em: 01 mar. 2017 .

SILVA, Christine Oliveira Peter da Silva. **O Projeto de lei nº 10 do Senado Federal: uma proposta hermenêutica democraticamente adequada**. 2011. In Revista Jurídica Virtual Brasília, vol. 1, n. 3, julho 1999. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1061/1045>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

SILVA, José Afonso: **Curso de direito constitucional positivo**; São Paulo: Malheiros, 2004.

SOARES, Inês Virgínia Prado. **Ação civil pública como instrumento de controle da execução orçamentária**. In. ROCHA, João Carlos de Carvalho. PARREIRAS, Tarcísio Humberto. HENRIQUES FILHO, Ubiratan Cazetta. (Orgs.). p. 464 *Ação civil pública: 20 anos da Lei n. 7.347/85*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SOBREIRO NETO, Armando Antônio. **Direito eleitoral: teoria e prática**. Curitiba: Juruá, 2004.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Introdução à revolução brasileira**. São Paulo: Civilização Brasileira. 1963.

STRECK, Lenio Luiz. **Porque a ponderação e a subsunção são inconsistentes**. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-abr-26/observatorio-constitucional-porque-ponderacao-subsuncao-sao-inconsistentes>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

TEIXEIRA, J. H. Meirelles. **Curso de direito constitucional**. Texto revisto e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

TELLES JUNIOR, Goffredo. **Direito quântico: ensaio sobre o fundamento da ordem jurídica**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

TERRA, R. R.. **Kant & o direito**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

TONET, Ivo. **Educar para a cidadania ou para a liberdade?** In PERSPECTIVA, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 469-484, jul./dez. 2005. P. 469-483 Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

TORELLY, Paulo Peretti. **A substancial inconstitucionalidade da regra da reeleição**: isonomia e república no direito constitucional e na teoria da constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008, p. 208 e 230.

UGARTE, Oscar Cubo. **Direito natural e direito positivo em Kant e Fichte**. Revista Filosófica de Coimbra — n. pp. 283-294.

URUGUAY. **Constitución De La Republica del Uruguay**: promulgada em 1967.

VALLE, Camila Oliveira do. **Locke e a “revolução gloriosa”**. ANPUH – XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Fortaleza, 2009. Disponível em: <<http://anais.anpuh.org/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S25.1050.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2016.

VARELLA, Sergio Seabre. **Inelegibilidade**. In. Série Aperfeiçoamento de Magistrados 7. Curso: “1º Seminário de Direito Eleitoral: Temas Relevantes para as Eleições de 2012” 2012. p. 311-321. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/7/seminariodedireitoeleitoral\\_311.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/7/seminariodedireitoeleitoral_311.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Ética**. Trad. João Dell’Anna. 31 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009.

VENEZUELA. Constitución. **Constitución de La Republica de Venezuela**: promulgada em 15 de dezembro de 1999.

VIDIGAL, Edson de Carvalho. **Quanto ao voto**. In: *Direito eleitoral contemporâneo: doutrina e jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos fundamentais**: uma leitura da jurisprudência do STF. São Paulo: Malheiros, 2006.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos fundamentais**: uma leitura da jurisprudência do STF. São Paulo: Malheiros, 2006.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1968.

WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.

WOLKMER. Antônio Carlos, *Uma Nova Conceituação Crítica de Legitimidade*. RT. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política* 05.

YOUNG, Iris Marion. *Representação política, identidade e minorias*. In Lua Nova. Revista de Cultura e Política. Nº 67. São Paulo. 2006, p. 139-190.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*. 7. ed. Tradução: Marina Gascón. Madrid: Trotta Editorial, 2007 [1992].

ZAVASCKI, Teori Albino. Direitos políticos: perda, suspensão e controle jurisdicional. In. RESENHA ELEITORAL - Nova Série, v. 2, Edição Especial (mar. 1995). Disponível em: [http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/direitos-politicos-perda-suspensao-e-controle-jurisdicional/index450b.html?no\\_cache=1&cHash=fa6a4b1164995979fba115f5d6c1e29e](http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/direitos-politicos-perda-suspensao-e-controle-jurisdicional/index450b.html?no_cache=1&cHash=fa6a4b1164995979fba115f5d6c1e29e). Acesso em: 04 jan. 2017.