



Centro Universitário de Brasília
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais

JOSÉ VIEIRA DE MAGALHÃES NETO

**INELEGIBILIDADE DO PREFEITO ITINERANTE:
a influência do princípio republicano**

**Brasília
2013**

JOSÉ VIEIRA DE MAGALHÃES NETO

**INELEGIBILIDADE DO PREFEITO ITINERANTE:
a influência do princípio republicano**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB.

Orientador: Prof. Eliardo França Teles Filho

**Brasília
2013**

JOSÉ VIEIRA DE MAGALHÃES NETO

**INELEGIBILIDADE DO PREFEITO ITINERANTE:
a influência do princípio republicano**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB.

Orientador: Prof. Eliardo França Teles Filho

Brasília, outubro de 2013

Banca Examinadora

Orientador (a)

Examinador (a)

Examinador (a)

RESUMO

Magalhães Neto, José Vieira de. Inelegibilidade do Prefeito Itinerante: a influência do princípio republicano. 2013. 63 fls. Trabalho de conclusão de curso, graduação em Direito. Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2013.

Monografia sobre a influência do princípio republicano no reconhecimento da inelegibilidade do prefeito itinerante. Os direitos políticos são direitos fundamentais de participação do cidadão na república, de forma a permitir a interferência nos destinos da comunidade. Alcançados os requisitos básicos de elegibilidade, a regra é a plenitude da capacidade eleitoral passiva. As causas de inelegibilidade como restrição de direitos políticos, devem ser interpretadas restritivamente. A Emenda Constitucional n. 16/97 permitiu a reeleição dos chefes do Poder Executivo, sem a necessidade de desincompatibilização dos cargos. A alteração propiciou aos prefeitos municipais a possibilidade de perpetuação no poder local, mediante a transferência do domicílio eleitoral a outro município, quando impedidos de concorrer ao mesmo cargo. Há reeleição quando desnecessária a desincompatibilização para concorrer ao mesmo cargo. A inelegibilidade do prefeito itinerante é aquela em que o cidadão fica impedido de concorrer a um cargo de mesma natureza daquele por ele ocupado, no do Poder Executivo, duas vezes consecutivas. A inelegibilidade do prefeito itinerante foi reconhecida mediante influência do princípio republicano levada a efeito por meio da interpretação ampliativa do § 5º do artigo 14 da Constituição Federal. O princípio republicano pressupõe a liberdade de participação política, a limitação do poder pela existência de unidades federativas autônomas e a temporariedade e alternância no poder, características já atendidas pela literalidade dos dispositivos constitucionais. O que veda a perpetuação no poder é o princípio da renovação, um subprincípio republicano, pois presume que o ocupante do cargo público reassuma seu lugar na sociedade. A Constituição Federal de 1988 mitiga o princípio da renovação, na medida em que permite que o ocupante de cargo do Poder Executivo se desincompatibilize para concorrer a outros cargos. Não cabe ao intérprete dar maior eficácia ao princípio republicano, em detrimento daquela ponderação já realizada pelo constituinte, cujo resultado encontra-se expresso no texto constitucional.

Palavras chaves: Direito Constitucional. Direito Eleitoral. Direitos Políticos. Condições de Elegibilidade. Causas de Inelegibilidade. Perpetuação no Poder. Reeleição. Desincompatibilização. Prefeito Itinerante. Princípio Republicano. Princípio da Renovação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1 DIREITOS POLÍTICOS	9
1.1 Capacidade eleitoral ativa.....	11
1.2 Capacidade eleitoral passiva.....	12
1.2.1 Condições de elegibilidade	14
1.2.2 Causas de inelegibilidade	16
2 A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 16/97 E A PERPETUAÇÃO DE PREFEITOS NO PODER	20
2.1 Reelegibilidade e elegibilidade.....	20
2.2 Desincompatibilização.....	24
2.3 A perpetuação dos prefeitos no poder	27
3 A INELEGIBILIDADE DO PREFEITO ITINERANTE	29
3.1 O antigo precedente	29
3.2 O reconhecimento da inelegibilidade	34
3.3 O novo entendimento pacificado	39
3.4 Conceito e classificação.....	45
4 A INFLUÊNCIA DO PRINCÍPIO REPUBLICANO NO NOVO ENTENDIMENTO	47
4.1 O princípio republicano	47
4.2 O princípio da renovação.....	53
4.3 Restrição ao alcance do princípio republicano	57
CONCLUSÃO.....	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62

INTRODUÇÃO

Como é de costume no Brasil, as discussões acerca das questões políticas, sejam aquelas proeminentes dos mais distantes e pequenos municípios ou dos mais desenvolvidos, sempre tomam grandes proporções no cenário nacional e logo se transformam em importantes debates no âmbito da Justiça Eleitoral.

Importante discussão que ganhou relevância foi a construção jurisprudencial da inelegibilidade do prefeito itinerante. Trata-se, basicamente, do prefeito que é eleito em certo município e, quando impedido de concorrer novamente ao mesmo cargo, transfere seu domicílio eleitoral a um município vizinho, no intuito de nele eleger-se prefeito e, assim, sucessivamente, de modo a perpetuar-se no poder.

Como se sabe, não é de hoje que os políticos tendem a se perpetuar no poder, mesmo havendo normas proibitivas para tanto. Desde a Constituição de 1891 — com o início da experiência republicana no Brasil — que se coibiu o governo de um soberano, ao impedir que o Presidente da República fosse reeleito para o período presidencial imediato; norma esta cuja redação foi praticamente reproduzida pela Constituição Federal de 1988, tal como o fizeram as constituições anteriores, que acrescentaram apenas a alusão aos ocupantes dos demais cargos de comando do Poder Executivo, Governadores e Prefeitos.

No entanto, não se atentou para o fato de que os ocupantes dos cargos de Governador de Estado e Prefeito Municipal poderiam exercer cargos de mesma natureza em outras unidades da federação.

A questão, então, chegou ao Supremo Tribunal Federal em 1984, por meio do Recurso Extraordinário n. 100.825/PR, quando se decidiu que o prefeito eleito em um município, para um mandato de quatro anos, poderia se desincompatibilizar ao fim do mandato para se eleger em outro. Assim, desde a égide da Constituição de 1967/69, o entendimento quedava-se pacífico no ordenamento jurídico brasileiro.

Mas por que, então, o tema ganhou tanta relevância recentemente? A resposta está no tempo de amadurecimento do novo sistema de reeleição introduzido na ordem jurídica brasileira, por ocasião da Emenda Constitucional n. 16/97.

Aliás, no que se refere a este campo prático da discussão, a mudança representou um verdadeiro divisor de águas, na medida em que, até então, se os prefeitos municipais quisessem “profissionalizar-se” nos cargos, saltando de cidade a cidade, não passariam mais do que três anos em cada mandato.

Por outro lado, com a possibilidade da reeleição, os prefeitos itinerantes poderiam passar até sete anos ininterruptos no poder, já que dispensados da desincompatibilização para concorrer ao mesmo cargo, além de deixarem os parentes em seus lugares, a cada troca.

Assim, no campo fático, com as constantes evoluções da sociedade, o tema é, sem dúvida, fruto de grande criatividade dos políticos, embora tal mazela houvesse de ser evitada, ou, pelo menos, pensada, no seu nascedouro, quando da elaboração da emenda.

Certo é que, passadas quatro eleições gerais (1998, 2002, 2006 e 2010) e quatro eleições municipais (2000, 2004, 2008 e 2012) sob a égide do novo sistema, só agora se refletiu sobre os efeitos nefastos que a introdução do instituto trouxe à nossa prática republicana.

De todo modo, a tese jurídica ressurgiu em 2008 com o julgamento do Recurso Especial Eleitoral n. 32.507/AL, do qual foi relator o Ministro Eros Grau, cujo posicionamento atraiu a inclinação da maioria dos ministros que compunham a Corte, a ponto de servir como parâmetro de julgamento a todos os outros casos das eleições municipais de 2008 em diante.

No voto, o Min. Eros Grau considerou que houve desvirtuamento da faculdade de transferência do domicílio eleitoral, de modo a ilidir a regra do § 5º do artigo 14 da Constituição Federal, cuja interpretação, segundo ele, só permite o exercício de dois mandatos consecutivos para um cargo da mesma natureza. Ou seja, se *prefeito* por dois

períodos, não se pode exercer novo período como *prefeito*, independente da circunscrição eleitoral.

Assim, a importância normativa conferida ao conteúdo do princípio republicano representou o novo elemento jurídico a dar azo à interpretação ao § 5º do artigo 14 da Constituição Federal, tendo sido determinante ao reconhecimento da inelegibilidade do prefeito itinerante.

Dessa forma, surge a necessidade de esmiuçar os diversos institutos jurídicos de direito eleitoral envolvidos, bem como a inovação trazida pela Emenda Constitucional n. 16/97 e, ainda, a evolução dos principais precedentes acerca do assunto, no intuito de investigar a influência neles exercida pelo princípio republicano.

1 DIREITOS POLÍTICOS

Como irradiação do Título II da Constituição Federal, os direitos políticos ganham relevo afeto aos direitos e garantias fundamentais, ao lado dos direitos sociais e, principalmente dos direitos individuais. É o que se extrai dos ensinamentos de José Afonso da Silva, para quem os direitos políticos constituem um dos grupos dos direitos fundamentais, assim classificando-os:

“Os direitos fundamentais do *homem-cidadão*, que são os direitos políticos (art. 14, direito de eleger e ser eleito), chamados também *direitos democráticos* ou *direitos de participação política* e, ainda, inadequadamente, liberdades políticas (ou *liberdades-participação*), pois estas constituem apenas aspectos dos direitos políticos.”¹

Trata-se, pois, de um direito fundamental inerente ao cidadão, cuja garantia lhe permite a participação na vida pública e cívica do Estado, sem a qual jamais se efetivaria qualquer democracia. Aliás, como bem lembra José Afonso da Silva:

“Trata-se de princípio universal que já figurava no art. 6º da Declaração de Direitos de Virgínia (1776), no art. 6º da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e, especialmente, figura ainda no art. 21,1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948): ‘Toda pessoa tem direito de participar no Governo de seu país, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos’.”²

O respeito aos direitos políticos, portanto, é pressuposto basilar do Estado Democrático de Direito, entre cujos fundamentos de constituição do ordenamento jurídico brasileiro, aliás, permeia positivada a cidadania (art. 1º, II, CF).

Ao caracterizar os direitos políticos dentre as gerações históricas dos direitos fundamentais, Celso Ribeiro Bastos assevera que:

“No Estado de Direito o indivíduo tem assegurada pela ordem jurídica uma certa gama de interesses relativos à propriedade, à liberdade, à igualdade etc. São direitos oponíveis ao Estado e que visam a inibir sua atuação: têm, pois,

¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 184.

² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 383.

um conteúdo negativo. Entretanto, ao lado destes, coexistem no Estado democrático direitos assecuratórios da participação do indivíduo na vida política e na estrutura do próprio Estado. Enquanto os primeiros visam a proteger o indivíduo enquanto mero súdito do Estado, os segundos almejam assegurar ao cidadão acesso à condução da coisa pública ou, se se preferir, à participação na vida política. Daí serem chamados “direitos políticos”, por abrangerem o poder que qualquer cidadão tem na condução dos destinos de sua coletividade, de uma forma direta ou indireta, vale dizer, sendo eleito ou elegendo representantes próprios junto aos poderes públicos.”³

Sob este prisma, os direitos políticos decorrem da soberania popular, cuja previsão constitucional estabelece que *“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*⁴ (artigo 1º, parágrafo único, da CF).

Nessa linha, dispõe a Constituição Federal, em seu artigo 14, que a *“soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e a iniciativa popular”*⁵.

Mais do que isto, ensina Pedro Henrique Távora Niess que o conceito de direitos políticos *“é mais amplo, indo além do direito de sufrágio para alcançar o direito de propor ação popular e o direito de organizar partidos políticos e deles participar”*⁶.

Ocorre que, consoante observa Celso Ribeiro Bastos, os direitos políticos só são conferidos aos *cidadãos*:

“O nacional não deve ser confundido com o cidadão. A condição de nacional é um pressuposto para a de cidadão. Em outras palavras, todo cidadão é um nacional, mas o inverso não é verdadeiro: nem todo nacional é cidadão. O que confere esta última qualificação é o gozo dos direitos políticos. Cidadão, pois, é todo o nacional na fruição dos seus direitos cívicos. Se por qualquer motivo não os tenha ainda adquirido (p. ex., em razão da idade) ou já os tendo um dia possuído veio a perdê-los, o nacional não é cidadão, na acepção técnico-jurídica do termo.”⁷

³ BASTOS, Celso Ribeiro de. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 271.

⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁶ NIESS, Pedro Henrique Távora. **Direitos Políticos: Elegibilidade, Inelegibilidade e Ações Eleitorais**. 2. ed. Bauru: Edipro, 2000, p. 19.

⁷ BASTOS, Celso Ribeiro de. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 272.

Assim, os direitos políticos são direitos públicos subjetivos, cujo enquadramento consiste no conjunto de regras, prerrogativas e atributos que possibilitam ao *cidadão* participar da vida pública de seu país.

Faz-se relevante, pois, ressaltar que a soberania popular, exercida através da participação – direta ou indireta – do *cidadão* na gestão do Estado, depende do preenchimento de certas condições, que variam conforme o direito político a ser exercido, seja ele o de votar, ser votado, o de prover cargo público etc.

A possibilidade de um cidadão escolher os seus representantes, através do voto, traduz o exercício de um direito político ativo, sendo necessário, para tanto, que seja detentor da capacidade eleitoral ativa. A possibilidade de vir a ser eleito para ocupar um cargo público eletivo, por sua vez, consiste em um direito político passivo, devendo o cidadão preencher os requisitos próprios da capacidade eleitoral passiva.

Todavia, é fundamental compreender que as regras que regulam os direitos políticos, seja ele ativo ou passivo, enquanto negativas e restritivas de direitos, devem ser interpretadas restritivamente, conforme assim ensina José Afonso da Silva:

“O princípio que prevalece é o da plenitude do gozo dos direitos políticos positivos, de votar e ser votado. A pertinência desses direitos ao indivíduo, como vimos, é que erige o em cidadão. Sua privação ou a restrição do seu exercício configura exceção àquele princípio. Por conseguinte, a interpretação das normas constitucionais ou complementares relativas aos direitos políticos deve tender à maior compreensão do princípio, deve dirigir-se ao favorecimento do direito de votar e de ser votado, enquanto as regras de privação e restrição hão de entender-se nos limites mais estreitos de sua expressão verbal, segundo as boas regras de hermenêutica.”⁸

A par desses aspectos, passa-se a uma breve exposição dos requisitos necessários à aquisição da capacidade eleitoral ativa, para, então, tratar-se da capacidade eleitoral passiva.

1.1 Capacidade eleitoral ativa

A aquisição da capacidade eleitoral ativa se dá com o *alistamento eleitoral* perante o órgão competente da Justiça Eleitoral, a pedido do interessado. Uma vez alistado, ou

⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 383.

seja, adquirida a capacidade eleitoral ativa, o interessado passa a ser considerado cidadão, e, portanto, detentor de direitos políticos, podendo exercer o sufrágio, através do voto, nas eleições, plebiscito e referendo, propor ação popular, iniciar projetos de lei etc.

Adriano Soares da Costa elucida que o alistamento é o:

“ato jurídico pelo qual a Justiça Eleitoral qualifica e inscreve o nacional no corpo de eleitores. Há o *pedido de inscrição eleitoral*, cumpridos os requisitos legais, sobre o qual se pronunciará, em exercício de atividade de jurisdição voluntária, a Justiça Eleitoral. Deferindo, qualifica-se e inscreve-se o eleitor: faz-se o alistamento. [...] o alistamento, portanto, é o ato pelo qual nascem, para os nacionais, os direitos políticos, entre eles, o direito subjetivo de votar.”⁹

Dispõe o § 1º do artigo 14 da Constituição Federal que o alistamento eleitoral e o voto são *obrigatórios* para os maiores de 18 anos (inciso I) e *facultativos* para os maiores de 16 e menores de 18 (inciso II, *c*), assim como para os que já possuírem mais de setenta anos de idade (inciso II, *b*). Os analfabetos, por sua vez, também podem exercer os direitos políticos ativos, mas de modo *facultativo*, podendo ou não se alistar e votar (inciso II, *a*). Já os militares conscritos e os estrangeiros são considerados inalistáveis (artigo 14, § 2º).

Portanto, são requisitos para o alistamento e, por consequência, para o exercício dos direitos políticos, a idade mínima de 16 anos, bem como a nacionalidade brasileira.

1.2 Capacidade eleitoral passiva

Colhe-se das lições de Djalma Pinto a definição de capacidade eleitoral passiva ou elegibilidade, que é:

“O direito subjetivo público de submeter alguém o seu nome ao eleitorado, visando à obtenção de um mandato. O consagrado Professor Pinto Ferreira a define como ‘a capacidade eleitoral passiva, o poder de ser votado’. Para Elcias Costa, elegibilidade é ‘o direito de alguém ser escolhido, mediante sufragação popular, para o desempenho de função pública na formação do governo’. José Afonso da Silva ensina que a elegibilidade ‘consiste no direito de postular a designação pelos eleitores a um mandato político no Legislativo ou Executivo’.”¹⁰

⁹ COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 103.

¹⁰ PINTO, Djalma. **Direito eleitoral: Anotações e Temas Polêmicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 37.

Para que um cidadão obtenha esse direito de ser votado, isto é, que seja detentor da capacidade eleitoral passiva, é necessário que preencha certas qualidades, denominadas de condições de elegibilidade.

Nas palavras de Adriano Soares da Costa, as condições de elegibilidade são:

“verdadeiras *condições do direito a registrar a candidatura*. São exigências constitucionais ou legais para a realização do registro, implicando a ausência de uma delas a inexistência do direito a registrar.”¹¹

Contudo, para ser elegível, não basta ao cidadão reunir as condições de registrar a candidatura. Nesse sentido, anota Djalma Pinto:

“A elegibilidade, por si só, não é suficiente para tornar alguém candidato, embora se trate de requisito imprescindível ao registro da candidatura para qualquer cargo eletivo.”¹²

Desse modo, a capacidade eleitoral passiva ou elegibilidade é aferida mediante análise das *condições de elegibilidade* e das *causas de inelegibilidade*. Embora seja perceptível a diferença entre ambos os tipos de normas, é importante, desde já, definir suas peculiaridades mais detalhadamente.

Na classificação de José Afonso da Silva, as normas que estabelecem as condições de elegibilidade fazem parte do gênero dos direitos políticos positivos. Segundo o autor:

“Tem elegibilidade, portanto, quem preencha as condições exigidas para concorrer a um mandato eletivo. [...] Numa democracia, a elegibilidade deve tender a *universalidade*, tanto quanto o direito de alistar-se eleitor. Suas limitações não deverão prejudicar a livre escolha dos eleitores, mas ser ditadas apenas por considerações práticas, isentas de qualquer condicionamento político, econômico, social ou cultural.”¹³

Por outro lado, ainda na classificação desse mesmo autor, as causas de inelegibilidade são impostas por normas negativas da elegibilidade, conforme lição abaixo:

¹¹ COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 75.

¹² PINTO, Djalma. **Direito eleitoral: Anotações e Temas Polêmicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 37.

¹³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 367.

“Os *direitos políticos negativos* compõem-se, portanto, das regras que *privam* o cidadão, pela perda definitiva ou temporária (suspensão), da totalidade dos direitos políticos de votar e ser votado, bem como daquelas regras que determinam restrições à elegibilidade do cidadão, em certas circunstâncias: as *inelegibilidades*.”¹⁴

A diferença destas categorias de normas foi bem sintetizada por José Carlos Moreira Alves:

“Pressupostos de elegibilidade são requisitos que se devem preencher para que se possa concorrer a eleições. Assim, estar no gozo de direitos políticos, ser alistado como eleitor, estar filiado a partido político, ter sido escolhido como candidato do partido a que se acha filiado, haver sido registrado pela Justiça Eleitoral como candidato por esse partido. Já as *inelegibilidades* são impedimentos que, se não afastados por quem preencha os pressupostos de elegibilidade, lhe obstam concorrer a eleições, ou – se supervenientes ao registro ou se de natureza constitucional, servem de fundamento à impugnação de sua diplomação, se eleito. [...] para que alguém possa ser eleito precisa preencher pressupostos (requisito positivo) e não incidir em impedimentos (requisito negativo). Quem não reunir essas duas espécies de requisitos [...] não pode concorrer a cargo eletivo.”¹⁵

Assim, a capacidade eleitoral passiva ou elegibilidade só será plena, se o cidadão, além de preencher as condições objetivas inerentes ao registro (*condições de elegibilidade*), não incidir em nenhuma das *causas de inelegibilidade*¹⁶.

Estabelecidas essas peculiaridades, passa-se ao exame do conteúdo de cada uma dessas duas espécies de restrições dos direitos políticos.

1.2.1 *Condições de elegibilidade*

Enumeradas como tais no § 3º do artigo 14 da Constituição Federal, as condições de elegibilidade são: i) a nacionalidade brasileira, ii) o pleno exercício dos direitos políticos, iii) o alistamento eleitoral, iv) o domicílio eleitoral na circunscrição, v) a filiação partidária e vi) a idade mínima exigida para determinados cargos.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 382.

¹⁵ Apud JARDIM, Torquato. **Direito Eleitoral Positivo**. 2. ed. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1998, p. 68.

¹⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 367.

A exceção do requisito de alistamento eleitoral, que foi tratado no item 1.1 acima, passa-se a tecer breves comentários sobre as demais condições de elegibilidade nos tópicos que se seguem.

1.2.1.1 Nacionalidade brasileira e pleno exercício dos direitos políticos

A nacionalidade brasileira pode ser nata ou naturalizada. Quanto à segunda, não é plena para todos os cargos, na medida em que a Constituição Federal limita, em seu artigo 12, § 3º, somente aos brasileiros natos os cargos: i) de Presidente e Vice-Presidente da República, ii) de Presidente da Câmara dos Deputados, iii) de Presidente do Senado Federal, iv) de Ministro do Supremo Tribunal Federal, v) da carreira diplomática, vi) de Oficial das Forças Armadas e vii) de Ministro de Estado.

Além disso, segundo o artigo 15 da Constituição Federal, é vedada a cassação dos direitos políticos, no entanto o nacional não os deve ter perdido ou tê-los suspensos, para estar em seu pleno exercício.

1.2.1.2 Domicílio eleitoral e filiação partidária

Outra importante condição de elegibilidade se refere à fixação do domicílio eleitoral, cujo conceito não se confunde, necessariamente, com o domicílio civil, sobretudo porque a lei confere ao cidadão a faculdade de escolha, caso tenha mais de um.

Dispõe, portanto, o parágrafo único do artigo 42 do Código Eleitoral que o domicílio é o lugar de residência ou moradia, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas.

Além disso, avançando na amplitude do conceito de domicílio para efeito eleitoral, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral entende que o domicílio deve abranger qualquer vínculo, seja patrimonial, social, político ou afetivo com a terra, admitindo-se, inclusive, que o eleitor resida em uma localidade e se candidate em outra¹⁷.

¹⁷ Nesse sentido, confira-se: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 18124**. Relator Ministro Fernando Neves. Brasília, 16 de novembro de 2000. de 16/11/2000. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=18124&processoClasse=RESPE&decisaoData=20001116&decisaoNumero=18124&noCache=0.855413225479424>. Acesso em: 1 out. 2013.

Apesar de o conceito de domicílio eleitoral ser alargado, dispõe o artigo 9º da Lei n. 9.504/97 que o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito e estar com a filiação partidária deferida pelo mesmo prazo.

É importante observar que esta tal circunscrição submete-se a diferentes critérios a cada tipo de eleição, conforme assim dispõe a norma constante do artigo 86 do Código Eleitoral:

“Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo município.”¹⁸

Logo, para que o cidadão preencha a condição de elegibilidade quanto ao domicílio eleitoral nas eleições federais e estaduais, por exemplo, basta que tenha vínculo em qualquer município do estado-membro a partir do qual ele almeja ser eleito.

Dessa forma, para a delimitação do local em que o eleitor poderá exercer a cidadania passiva, é fundamental a existência do vínculo, seja ele patrimonial, social, político ou afetivo, com a respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes das eleições.

1.2.1.3 Idade mínima

Por fim, quanto à idade mínima exigida para determinados cargos, vale dizer que a aquisição dos direitos políticos se dá gradativamente, dos 16 anos, quando se é facultado votar, até os 35 anos de idade, quando se atinge a plenitude política, podendo o cidadão ser elegível para Presidente, Vice-Presidente e Senador da República, conforme dispõe o artigo 14, § 3º, inciso VI, da Constituição Federal.

1.2.2 Causas de inelegibilidade

Na mesma esteira, também foram previstas certas circunstâncias que restringem o acesso aos cargos públicos eletivos, são as chamadas causas de inelegibilidade.

¹⁸ BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 1 out. 2013.

Assim, como observado anteriormente, para a aquisição plena da capacidade eleitoral passiva não basta o preenchimento das condições de elegibilidade acima expostas, é preciso que o cidadão não incorra nas causas de inelegibilidades previstas na Constituição Federal ou em lei complementar. É o que ensina Joel J. Cândido:

“Não basta para uma pessoa concorrer a qualquer cargo eletivo que possua ela as condições de elegibilidade [...]. É mister, ainda, que não incida ela em qualquer causa de inelegibilidade. Estas, ao contrário daquelas que figuram em lei ordinária, só podem ser fixadas na própria Constituição Federal ou em lei complementar, tão-somente.”¹⁹

A inelegibilidade é conceituada por José Afonso da Silva da seguinte forma:

“Inelegibilidade revela impedimento à capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado). Obsta, pois, à elegibilidade. Não se confunde com a *inalistabilidade*, que é impedimento à capacidade eleitoral ativa (direito de ser eleitor), nem com a *incompatibilidade*, impedimento ao exercício do mandato depois de eleito.”²⁰

Para Joel J. Cândido, as causas de inelegibilidade:

“Constituem-se em restrições aos direitos políticos e à cidadania, já que por inelegibilidade se entende a impossibilidade, temporária ou definitiva, de uma pessoa ser eleita para um ou mais cargos eletivos.”²¹

As inelegibilidades consistem, portanto, em situações previstas na Constituição Federal ou em lei complementar que, sendo restrições aos direitos políticos, impossibilitam, temporária ou definitivamente, o exercício do direito público passivo do cidadão de candidatar-se aos cargos públicos eletivos.

1.2.2.1 Classificação das inelegibilidades

As inelegibilidades, como limitações ao exercício do direito de ser votado, podem impedir o acesso a todos os cargos públicos eletivos ou apenas a um determinado

¹⁹ CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 10. ed. Bauru: Edipro, 2003, p. 119.

²⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 389.

²¹ CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 10. ed. Bauru: Edipro, 2003, p. 119-120.

cargo, sendo, nesse contexto, classificadas, respectivamente, por José Afonso da Silva, como inelegibilidades absolutas e inelegibilidades relativas²².

As inelegibilidades absolutas estão previstas no § 4º do artigo 14 da Constituição Federal, segundo o qual são inelegíveis, para qualquer cargo público eletivo, os inalistáveis e os analfabetos²³. Os inalistáveis, por sua vez, conforme o § 2º do mesmo artigo, são os militares conscritos e os estrangeiros.

As inelegibilidades relativas são aquelas afetas à restrição ao direito de ser votado para um determinado cargo público eletivo, em razão da condição funcional, das relações de parentesco ou do domicílio. Observa José Afonso da Silva que:

“O relativamente inelegível é titular de elegibilidade, que, apenas, não pode ser exercida em relação a algum cargo ou função eletiva, mas o poderia relativamente a outros, exatamente por estar sujeito a um vínculo funcional, ou de parentesco ou de domicílio que inviabiliza sua candidatura na situação vinculada.”²⁴

Assim, enquanto a inelegibilidade absoluta se refere a todos os cargos, a relativa restringe a elegibilidade somente a determinados cargos políticos, que, por sua vez, incide sobre três tipos de causas diversas: por motivo funcional, por motivo de parentesco ou por motivo de domicílio.

No que atine ao § 5º do artigo 14 da Constituição Federal, a inelegibilidade funcional nele inculpada refere-se à restrição para um terceiro mandato no mesmo cargo, vale dizer, àquela pela qual o cidadão fica impedido de concorrer à chefia do executivo, pois fora eleito e reeleito para o *mesmo cargo* por dois mandatos consecutivos, sendo-lhe vedada a disputa do terceiro, para o qual é inelegível.

Já quanto à segunda hipótese, a inelegibilidade relativa funcional tratada no § 6º do artigo 14 da Constituição Federal restringe a candidatura dos ocupantes dos cargos de Presidente da República, de Governador de Estado e do Distrito Federal e de Prefeito

²² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 391.

²³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 391.

²⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 391.

Municipal, desde que não se afastem dos cargos, por meio da desincompatibilização, até seis meses antes da eleição.

A inelegibilidade relativa também pode incidir em razão das relações de parentesco, caso em que os parentes, até o segundo grau ou por adoção, daquele que ocupa um cargo político ficará inelegível no “*território de jurisdição do titular*”, salvo se já titulares de mandato eletivo e candidatos à reeleição. É o que dispõe o § 7º do artigo 14 da Constituição Federal.

Ao comentar tal espécie de inelegibilidade, José Afonso da Silva adverte que “*o art. 14, § 7º, diz, erroneamente, no território de jurisdição do titular, porquanto, em relação ao vínculo político-eleitoral, não se trata de jurisdição, mas de circunscrição*”²⁵. Logo, a inelegibilidade relativa por motivo de parentesco não deve extravasar a circunscrição do território do titular.

A inelegibilidade relativa por motivo de domicílio ocorre quando o cidadão não tem domicílio em determinada circunscrição pelo tempo mínimo necessário, caso em que estará inelegível para aqueles respectivos cargos.

Considerando a classificação das inelegibilidades, passa-se ao estudo mais detalhado dos institutos da reeleição e da desincompatibilização.

²⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 392.

2 A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 16/97 E A PERPETUAÇÃO DE PREFEITOS NO PODER

2.1 Reelegibilidade e elegibilidade

Além das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade, tratadas no capítulo anterior, merece especial atenção desta pesquisa a norma constante do § 5º do artigo 14 da Constituição Federal, que preconiza o instituto da reeleição em nosso ordenamento.

Tendo em vista o princípio republicano, que exige alternância no poder, a Constituição traça regras específicas acerca da reeleição, determinando que aqueles que ocupam cargos de chefia do Poder Executivo apenas poderão concorrer a um único mandato subsequente.

De início, cabe consignar que, à exceção do regime ditatorial vivido durante o Estado Novo, sob a égide da Constituição Brasileira de 1937, a qual não previa regras de inelegibilidades; a tradição republicana brasileira sempre vedou a prática da reeleição aos cargos do executivo, em todas as esferas da federação²⁶.

Assim, desde a Constituição Republicana de 1891²⁷ até a Emenda Constitucional nº. 16/97, os nossos parâmetros republicanos eram regidos pelo manto da irreelegibilidade dos chefes do poder executivo, que não poderiam se candidatar para o mesmo cargo nas eleições subsequentes.

Veja-se o que dispunha a redação original do § 5º do artigo 14 da Constituição Federal de 1988:

“§ 5º - São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal,

²⁶ Conforme SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 369.

²⁷ Previa a Constituição Republicana de 1891: “Art. 43 - O Presidente exercerá o cargo por quatro anos, não podendo ser reeleito para o período presidencial imediato.”. BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 1 out. 2013.

os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito.”²⁸

Como se vê, a antiga redação da norma impunha uma restrição absoluta de inelegibilidade a quem, por eleição, sucessão ou substituição, ocupasse tais cargos e a eles pretendesse concorrer novamente.

Com o advento da Emenda Constitucional n. 16/97, o § 5º do artigo 14 da Constituição Federal foi modificado. Sua redação, então, passou a ser a seguinte:

“§ 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.”²⁹

Instituiu-se, pois, para um único período subsequente, aos chefes do poder executivo o instituto da reeleição, vocábulo cuja definição do dicionário Houaiss é “*ato ou efeito de reeleger*”³⁰ ou, ainda, “*nova eleição para cargo que estava sendo exercido anteriormente*”³¹.

Não obstante, a doutrina trouxe importantes contribuições ao conceituar o instituto da reeleição. Ensina, pois, José Afonso da Silva que:

“Reeleição significa a possibilidade que a Constituição reconhece ao titular de um mandato eletivo de pleitear sua própria eleição para um mandato sucessivo ao que está desempenhando.”³²

Já Adriano Soares da Costa, usa o termo *elegibilidade* e o conceitua da seguinte forma:

“A reelegibilidade é a elegibilidade para o mesmo cargo, por um período subsequente. [...] Reelegível é o nacional registrado para concorrer

²⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2013.

²⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 1 out. 2013.

³⁰ HOUAISS, Antônio. **Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004 (Versão Eletrônica 1.0.7).

³¹ HOUAISS, Antônio. **Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004 (Versão Eletrônica 1.0.7).

³² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 370.

novamente ao exercício do mesmo cargo para o qual havia sido eleito, ou o qual chegou a ocupar por sucessão ou substituição.”³³

Das linhas conceituais acima, aliadas à alteração constitucional evidenciada, percebe-se que a nova regra do § 5º do artigo 14 da Constituição Federal prevê uma *condição de elegibilidade*, pois basta que o cidadão esteja *ocupando* o cargo de chefe do poder executivo para que possa concorrer à reeleição para o mesmo cargo. Em outras palavras, ocupar o cargo de chefe do poder executivo, por eleição, sucessão ou substituição; é condição de elegibilidade para que o cidadão seja elegível ao mesmo cargo.

A propósito, essa foi a interpretação adotada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do pedido liminar formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1805/DF, cujo objetivo era estender a necessidade de desincompatibilização para quem pretendesse se reeleger. Naquela ocasião a Corte perfilhou o entendimento firmado pelo Tribunal Superior Eleitoral na Consulta n. 327/DF, na qual o Ministro Néri da Silveira analisou com profundidade a natureza jurídica da nova norma constante do § 5º do artigo 14 da Constituição Federal³⁴.

A interpretação do § 5º do artigo 14 da Constituição Federal pode ser sintetizada na seguinte lição de Néri da Silveira:

“A Emenda Constitucional n.º. 16/1997 eliminou a inelegibilidade dos titulares de Chefia do Executivo, nos planos federal, estadual, distrital e municipal, prevendo, ao contrário da norma alterada regra de elegibilidade. [...]

Diversamente da redação anterior, que continha norma de proibição (restrição integral) de elegibilidade, o que vale dizer, regra de inelegibilidade, insuscetível de ser afastada, a disposição do § 5º do art. 14 da Constituição consagra preceito positivo de elegibilidade, assegurando aos detentores dos cargos nele mencionados a condição de elegíveis ao mesmo cargo ocupado, para o período subsequente. Nisso reside o núcleo fundamental do comando contido na norma do § 5º do art. 14 da Constituição, na redação atual, ou seja, tornar viável aos titulares de Chefia

³³ COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 132-133.

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1805/DF (Medida Cautelar)**. Relator: Ministro Néri da Silveira. Voto do Ministro Néri da Silveira. Brasília, 14 de novembro de 2003, p. 53-84. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347277>>. Acesso em: 1 out. 2013.

de Executivo concorrer a outro mandato, imediatamente, ou seja, para o período subsequente.”³⁵

Logo, a norma tratava de uma *causa de inelegibilidade*, porquanto aqueles que se achassem ocupando cargo na chefia do poder executivo em qualquer das esferas da federação (*causa*) estariam automaticamente inelegíveis àqueles mesmos cargos (*inelegibilidade*).

Assim, a norma, antes proibitiva, que previa *causa de inelegibilidade absoluta*, passou a ser permissiva, para admitir, agora como *condição de elegibilidade*, que aqueles ocupantes dos cargos de comando do poder executivo pudessem se reeleger para um único período subsequente. Ou seja, quem, por eleição, sucessão ou substituição do eleito, se achar no comando do poder executivo *poderá* ser reeleito para um único período subsequente.

Verifica-se, portanto, que a atual norma prevê condição de elegibilidade, conferindo um direito político positivo subjetivo de reelegibilidade para quem já ocupa o cargo de chefe do poder executivo e pretende concorrer a reeleição.

Nesse sentido, assim reconheceu o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n. 597.994/PA, ao solucionar aparente contradição entre o § 5º do artigo 14 e o artigo 128, § 5º, II, e, da Constituição Federal. A controvérsia estava em saber se membro do Ministério Público, afastada de suas funções, poderia concorrer à reeleição ao cargo de Prefeita do município de Santarém/PA, a despeito de haver norma constitucional expressa no sentido de proibir o exercício de atividade político-partidária.

O Supremo Tribunal Federal, então, admitindo estar-se diante de uma exceção não prevista pela Emenda Constitucional n. 45/2004, afirmou que “*não há contradição entre os preceitos contidos no § 5º do artigo 14 e no artigo 128, § 5º, II, e, da Constituição*”³⁶, reconhecendo, assim, o direito atual da recorrente a concorrer a nova eleição e ser reeleita.

³⁵ SILVEIRA, José Néri da. **Aspectos do Processo Eleitoral**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 49-50.

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 597.994/PA**. Relator para acórdão: Ministro Eros Grau. Brasília, 28 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=601811>>. Acesso em: 1 out. 2013.

Não obstante, muito embora o núcleo do novo § 5º do artigo 14 da Constituição Federal tenha passado a prever uma condição de elegibilidade, o certo é que, ao limitar a reeleição apenas para um único mandato subsequente, não se afastou completamente de sua natureza de causa de inelegibilidade.

Com efeito, a [eleição e] reeleição sucessiva ao mesmo cargo na chefia do executivo é causa de inelegibilidade a um terceiro mandato neste mesmo cargo. Nesse sentido, anotou José Afonso da Silva:

“A EC-16/97 abriu a possibilidade desses titulares de mandatos executivos pleitearem um novo mandato sucessivo para o mesmo cargo, mas só por mais um único mandato subsequente, valendo dizer que a inelegibilidade especial perdura para um terceiro mandato imediato. Trata-se, pois, de *privação da elegibilidade para o mesmo cargo que pela segunda vez está sendo ocupado pelo interessado*. Uma recondução é possível. A segunda é vedada. O que se trata é mesmo de *proibição de uma segunda reeleição*; basta, para que se componha a inelegibilidade em causa, que o *titular*, originário ou sucessor, tenha exercido, *por um instante*, o cargo, no período de seu segundo mandato, ou o *substituído*, em qualquer momento, dentro dos seis meses anteriores ao pleito.”³⁷

A norma do § 5º do artigo 14 da Constituição Federal, portanto, passou a conter duas regras de natureza distintas: uma como condição de elegibilidade, para quem já ocupa o cargo e pretende a recandidatura; e outra como causa de inelegibilidade, para quem ocupou o mesmo cargo.

2.2 Desincompatibilização

José Afonso da Silva define a desincompatibilização como sendo o “*ato pelo qual o candidato se desvencilha da inelegibilidade a tempo de concorrer à eleição cogitada*”³⁸. Para o autor, ademais, o instituto tem duas serventias, pois se presta tanto para sair de uma incompatibilidade, como para se livrar de uma eventual inelegibilidade³⁹. Segundo ele:

“o candidato que incidir numa regra de inelegibilidade *relativa* deverá desincompatibilizar-se no prazo estabelecido, de sorte que, no momento em

³⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 392.

³⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 393.

³⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 393.

que requer o registro de sua candidatura, se encontre desembaraçado, sob pena de ver-se denegado o registro.”⁴⁰

Com isso, pode-se afirmar que a desincompatibilização tem lugar somente quando se tratar de inelegibilidades relativas, pois das absolutas não há como se livrar, senão buscando-se a nacionalidade brasileira, a saída do serviço militar conscrito ou a alfabetização, conforme o caso. A desincompatibilização, então, se aplica nas hipóteses de inelegibilidade relativa por motivo funcional ou de parentesco, apenas, pois da que tem por motivo o domicílio só há como se livrar alistando-se ou transferindo-se o domicílio eleitoral para a devida circunscrição, e não desta se desincompatibilizando.

No caso da inelegibilidade funcional do § 5º do artigo 14 da Constituição Federal — ou seja, aquela em que o cidadão fica impedido de concorrer à chefia do executivo, pois fora eleito e reeleito para o *mesmo cargo* por dois mandatos consecutivos, sendo-lhe vedada a disputa do terceiro — não há como se desvencilhar, salvo quando pretender a eleição para outros cargos diversos daquele já ocupado por duas vezes sucessivas, conforme trata o § 6º do mesmo artigo.

Quanto à inelegibilidade por motivo de parentesco, há a possibilidade de desincompatibilização, porém quem a pratica não é o parente inelegível, mas, sim, o titular do mandato eletivo. Neste sentido, José Afonso da Silva afirma que:

“O cônjuge e o parente inelegível ficam em posição incômoda, porque não são eles que estão na condição de desincompatibilização; nada podem fazer, por si, senão pressionar o cônjuge ou parente titular do cargo, para que renuncie a este, a fim de desvencilhá-los do embaraço.”⁴¹

Para o mesmo autor, a desincompatibilização pode se aperfeiçoar de duas formas: pelo afastamento definitivo da situação funcional ou pelo seu licenciamento. Nesta linha, anota que:

“Em algumas hipóteses, a desincompatibilização só se dará com o afastamento definitivo da situação funcional em que se ache o candidato, ou cônjuge ou parente. Noutras, basta o licenciamento. A regra é a de que deve afastar-se definitivamente, por renúncia ou exoneração, quem ocupe função ou cargo de Chefe de Executivo ou de sua

⁴⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 393.

⁴¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 393.

confiança (Ministro, Secretário etc.). São, porém, casos de simples *licenciamento* a desincompatibilização de agentes que exerçam cargos ou funções efetivas”⁴²

É importante destacar, ademais, que não há se falar em desincompatibilização quando for o caso de reeleição para o mesmo cargo de chefia do executivo (artigo 14, § 5º, CF), tendo em vista que o dispositivo, como visto no item 1.3, não trata de causa de inelegibilidade, mas, sim, de condição de elegibilidade, caso em que não se exige afastamento. Neste sentido, leia-se o seguinte trecho do voto do Ministro Néri da Silveira, proferido no julgamento do pedido de liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1805/DF:

“Ora, se não se trata, na hipótese do § 5º do art. 14 da Constituição na redação da Emenda Constitucional nº 16/1997, de caso de inelegibilidade, não cabe, na espécie, indagar de desincompatibilização, forma de desvencilhar-se da inelegibilidade “a tempo de concorrer à eleição cogitada”. [...]

Não se tratando, após a Emenda Constitucional nº 16/1997, de caso de inelegibilidade o que se contém na nova redação do § 5º do art. 14 da Constituição, mas, sim, de hipótese em que se garante elegibilidade dos Chefes dos Executivos federal, estaduais, distrital e municipais, para o mesmo cargo, no período subsequente, bem de entender é que não cabe aqui falar em desincompatibilização para concorrer ao segundo mandato, assim constitucionalmente autorizado. O afastamento de Presidente da República, de Governador de Estado e do Distrito Federal e de Prefeito não constitui condição para a elegibilidade prevista no § 5º do art. 14 da Constituição, na Emenda Constitucional nº 16/1997.”⁴³

Além disso, há outro fundamento citado pelo Ministro Carlos Velloso, no mesmo julgamento, que corrobora com o entendimento da inexigibilidade de desincompatibilização. Leia-se:

“O princípio da reelegibilidade assenta-se num outro princípio: o da continuidade administrativa. É dizer, a permissão para reeleição do Chefe do Executivo, nos seus diversos graus, assenta-se na presunção de que a continuidade administrativa, de regra, é necessária.

A norma, como se vê, silenciou-se sobre a questão da desincompatibilização do Chefe do Executivo que se candidata à reeleição, motivo por que não caberia ao intérprete preencher o silêncio eloquente do legislador constituinte. De outro lado, não cabe invocar, a meu ver, inelegibilidades

⁴² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 393-394.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1805/DF (Medida Cautelar)**. Relator: Ministro Néri da Silveira. Voto do Ministro Néri da Silveira. Brasília, 14 de novembro de 2003, p. 65-66. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347277>>. Acesso em: 1 out. 2013.

para cargos diversos da chefia do Executivo, dado que, conforme foi dito, a reelegibilidade apóia-se no princípio da continuidade administrativa, incompatível com a desincompatibilização ou com a renúncia num certo espaço de tempo anterior à eleição.”⁴⁴

Na mesma linha, ensina Adriano Soares da Costa:

“Hoje, o princípio da continuidade político-administrativa foi entronizado, nada obstante podado ainda pelo princípio da diminuição do *quantum* despótico, modernamente celebrado a partir da Revolução Francesa e adotado pelas democracias modernas.”⁴⁵

Dessa forma, além de não se tratar de inelegibilidade da qual seria necessário o afastamento, a reeleição presume a continuidade administrativa dos chefes do Poder Executivo, razões pelas quais é desnecessária a desincompatibilização.

2.3 A perpetuação dos prefeitos no poder

Consoante foi exposto ao longo deste capítulo, a respeito da Emenda Constitucional n. 16/97, tal alteração inseriu no ordenamento jurídico brasileiro o instituto inédito da reeleição aos chefes do poder executivo no Brasil, trazendo a desnecessidade de desincompatibilização para os ocupantes destes cargos, razão pela qual representou um verdadeiro divisor de águas no que tange ao quadro fático do tema, conforme se adiantou na introdução da pesquisa.

A verdade é que a Emenda Constitucional n. 16/97, no intuito de permitir a reeleição, apenas inverteu o sinal do § 5º do artigo 14 da Constituição Federal, sem se preocupar com as consequências de se manter intacto todo o sistema de inelegibilidades, que bem se amoldava à antiga disposição.

Veja-se que, antes da Emenda Constitucional n. 16/97, os prefeitos municipais, ao final de seus mandatos únicos de quatro anos, poderiam transferir seus domicílios eleitorais a um município vizinho, para nele ser eleito em um novo mandato, e, ao final deste, transferir livremente seu domicílio para outro município, para novamente ser

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1805/DF (Medida Cautelar)**. Relator: Ministro Néri da Silveira. Voto do Ministro Carlos Velloso. Brasília, 14 de novembro de 2003, p. 115-116. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347277>>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁴⁵ COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 133.

eleito e, assim, por quantas vezes quisesse, seguindo carreira itinerante no comando dos poderes locais.

Considerando o tempo mínimo de um ano no domicílio eleitoral, cada troca dessas poderia ocorrer dentro de um intervalo de três anos de permanência no poder local, até que o prefeito se transferisse ao município vizinho. Logo, a frequência se dava na proporção de três anos no poder para cada um ano afastado.

Após a chegada da Emenda Constitucional n. 16/97, a mesma intenção de se fazer carreira itinerante em meio aos governos locais, se levada ao limite, revela que o cidadão pode ocupar o comando do executivo por sete anos, até que se desincompatibilize, por um ano, e retorne ao poder para mais outros sete anos.

Some-se a isto o fato de o cidadão poder lograr eleger-se em uma chapa acompanhado de um parente próximo e vir a renunciar ao cargo no último ano do primeiro mandato, de modo que o parente vice suceda e se reeleja, enquanto ele possa se eleger em um município vizinho, levando consigo um outro parente, e assim por diante de forma a apropriar-se daquela microrregião mediante a formação de uma hegemonia familiar.

É possível, portanto, que a permanência no poder ocorra na proporção de sete anos para cada um ano afastado. Com isso, a alteração constitucional levou o antigo sistema ao colapso, na medida em que trouxe consequências nefastas ao convívio republicano.

Dessa forma, demonstrado o ponto no qual reside a mácula sócio-jurídica do tema, gerada, na prática, ao sistema de inelegibilidades pela Emenda Constitucional n. 16/97, passa-se ao estudo da inelegibilidade do prefeito itinerante.

3 A INELEGIBILIDADE DO PREFEITO ITINERANTE

Pretende-se, neste capítulo, classificar e conceituar a inelegibilidade do prefeito itinerante, a partir da exposição da evolução jurisprudencial, desde o primeiro entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, passando pela virada da jurisprudência, no Tribunal Superior Eleitoral, até chegar ao atual precedente da nossa Corte Constitucional, que culminou no seu reconhecimento.

3.1 O antigo precedente

Apesar de haver decisões anteriores ao Recurso Extraordinário n. 100.825-3/PR a respeito do assunto, sobretudo aquelas do Tribunal Superior Eleitoral, adotar-se-á este julgado do Supremo Tribunal Federal para iniciar o estudo da jurisprudência, tendo em vista que este foi o entendimento que vigorou na Corte até pouco tempo atrás.

A questão estava em saber se o prefeito do município de Curiúva/PR – que veio a sofrer desmembramento territorial, para a criação, por lei estadual publicada em 22.04.1982, do município de Figueira/PR – após se desincompatibilizar em 15.05.1982, poderia eleger-se para a prefeitura deste novo município nas eleições imediatamente seguintes, em 15.11.1982.

Foram analisados, portanto, dois institutos: i) o da irreelegibilidade e ii) o da desincompatibilização para concorrer a outros cargos; previstos no artigo 151, § 1º, da CF/69, cujas disposições eram semelhantes às aquelas previstas pela Constituição Federal de 1988, antes da Emenda Constitucional n. 16/97.

O relator, Ministro Francisco Rezek, reafirmando a jurisprudência⁴⁶ segundo a qual “*a compreensão da irreelegibilidade deve levar em conta certa base territorial e certo eleitorado, sobre os quais se exercem o poder e a influência do chefe do*

⁴⁶ Conforme se verifica do acórdão, o relator apoiou-se no voto do Ministro Carlos Madeira, relator do mesmo processo no TSE. Este, por sua vez, embasou-se no voto proferido pelo Ministro Décio Miranda, em decisão tomada ainda sob o pálio da Constituição de 1946. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 100.825/PR**. Relator: Ministro Francisco Rezek. Voto do Ministro Francisco Rezek. Brasília, 7 de dezembro de 1984, p. 7-8. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=193199>>. Acesso em: 1 out. 2013.

*Executivo local*⁴⁷, ponderou, porém, que naquele caso o novo município fora “constituído por parte do colégio eleitoral e do suporte territorial do município em que o interessado exerceu seu mandato de prefeito no período imediatamente anterior”⁴⁸. Asseverou, ainda, que:

“ocorrendo o desmembramento, o novo município não é mais que uma parcela da base territorial e do colégio eleitoral que, no pleito imediatamente anterior, elegeram determinado governante. Tem, assim, o desenganado feitio de reeleição a sua pretendida volta ao exercício do poder sobre um espaço físico e sobre um contingente demográfico que ele próprio vinha governando desde a eleição anterior.”⁴⁹

Por essa razão e, embora o sistema constitucional pretendesse afastar do pleito eleitoral as influências de quem ocupou cargos anteriormente por meio da desincompatibilização, o Ministro relator entendeu que a intenção da norma era “*proscriver, em absoluto, a continuidade do mando executivo*”⁵⁰, e não conheceu do recurso extraordinário.

Discordando da solução perfilhada pelo ministro relator, o Ministro Aldir Passarinho abriu, então, a divergência, delimitando inicialmente a questão constitucional, para dizer que:

“Na verdade, são dois os institutos a serem examinados: um, o da irrelegibilidade previsto na letra a do § 1º do art. 151 da Constituição Federal; o outro, o da inelegibilidade previsto no item b e também no item c, do mesmo parágrafo, conforme as características de cada caso. E para evitar exatamente aquelas influências previstas na lei, para preservar esses critérios todos de moralidade, de não influência de determinados titulares de cargos, nas eleições, é que a lei obriga ao afastamento do detentor do cargo pelo período previsto na Constituição e nas leis complementares, para fins de inelegibilidade. Assim, pela proibição da letra ‘a’, não reeleger-se para o mesmo cargo anteriormente ocupado os titulares ali indicados. Poderão, porém, obter reeleição para outros cargos, desde que se desincompatibilizem com a anterioridade de tempo prevista na lei ou, de logo, na letra ‘c’ do

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 100.825/PR**. Relator: Ministro Francisco Rezek. Voto do Ministro Francisco Rezek. Brasília, 7 de dezembro de 1984, p. 8. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=193199>>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 100.825/PR**. Relator: Ministro Francisco Rezek. Voto do Ministro Francisco Rezek. Brasília, 7 de dezembro de 1984, p. 8. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=193199>>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 100.825/PR**. Relator: Ministro Francisco Rezek. Voto do Ministro Francisco Rezek. Brasília, 7 de dezembro de 1984, p. 8. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=193199>>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 100.825/PR**. Relator: Ministro Francisco Rezek. Voto do Ministro Francisco Rezek. Brasília, 7 de dezembro de 1984, p. 8. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=193199>>. Acesso em: 1 out. 2013.

aludido § 1º; ou que não tenham sucedido ou substituído os titulares indicados na letra ‘a’ no período indicado na letra ‘b’.”⁵¹

Equacionada, então, a matéria dentro dos limites positivos, o ministro concluiu que:

“Ninguém pode, de fato, entender que o prefeito do Município “A” não possa se eleger para outro cargo, qual seja, o de prefeito de outro Município; que é outro cargo, isso é indiscutível. Não se trata, assim, de reelegibilidade, mas sim de elegibilidade. E, quando se trata de direitos públicos, de direitos políticos, não podemos dar, data venia, interpretação restritiva. São direitos fundamentais do cidadão: o de ser eleitor e o de ser eleito. A Constituição estabelece, a meu ver, com uma clareza muito grande, os casos [de] irreelegibilidade – devendo esta ser entendida como proibição de voltar o titular para o mesmo cargo anteriormente ocupado; e o caso de inelegibilidade, que impede, se não houver atendido o período de desincompatibilização, a eleição para qualquer outro cargo eletivo.”⁵²

Em minucioso voto-vista, o Ministro Oscar Corrêa acompanhou integralmente o voto do Ministro Aldir Passarinho, tendo aduzido importantes argumentos. Após fazer algumas considerações sobre a introdução da irreelegibilidade no texto constitucional pela Emenda nº 1/69, registrou o seguinte:

“Há, pois, que buscar-lhe o sentido exato, que é o de vedação de reeleição. E, obviamente, não há de ser senão de eleger, de novo, para o mesmo lugar. Não se reelege quem se elege, de novo, para outro cargo. Quando se afirma que alguém se reelegeu, não se precisa acrescentar nada, pois, no vocábulo está implícito a exigência de ser para a mesma função, cargo. Ou não seria reeleição.

Aliás, Osvaldo Ferreira de Melo, no seu ‘Dicionário de Direito Político’, define ‘reelegibilidade’: diz-se da condição de alguém pleitear nova eleição para o mesmo cargo ou função (grifo nosso).

E José Afonso da Silva, no seu ‘Curso de Direito Constitucional Positivo’ (Editora Revista dos Tribunais, S.P., 2a. ed. rev. e ampliada, 1984, p. 394/395), ao cuidar da ‘inelegibilidade e irreelegibilidade’, escreve: ‘Esta última constitui, em verdade, apenas um caso especial de inelegibilidade, tanto que as constituições anteriores a incluíam nesta. Irreelegibilidade é, pois, privação da elegibilidade para o mesmo cargo que esta sendo ocupado pelo interessado. É proibição de reeleição, o que, na técnica e na tradição do

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 100.825/PR**. Relator: Ministro Francisco Rezek. Voto do Ministro Aldir Passarinho. Brasília, 7 de dezembro de 1984, p. 10-11. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=193199>>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 100.825/PR**. Relator: Ministro Francisco Rezek. Voto do Ministro Aldir Passarinho. Brasília, 7 de dezembro de 1984, p. 11. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=193199>>. Acesso em: 1 out. 2013.

direito constitucional pátrio, significa apenas vedação de pleitear eleição para o mesmo cargo, num segundo mandato sucessivo’ (grifo nosso).⁵³

Assim, concluiu que não se podia afirmar a irreelegibilidade do ex-prefeito de Curiúva/PR ao cargo de prefeito de Figueira/PR, pois, como seriam distintos os cargos, os territórios e o eleitorado, não se poderia considerar como reeleição.

Ademais, observou que não se poderia ampliar a taxativa e explícita enumeração do dispositivo constitucional à “hipótese, que não se compadece com ela, nem gramatical, nem logicamente”⁵⁴.

Prosseguindo no julgamento, retira-se interessante trecho do voto do Ministro Soares Muñoz, que acompanhando o ministro relator, advertiu:

“Sr. Presidente, o fundamento preeminente do Tribunal Superior Eleitoral, para entender que se tratava de irreelegibilidade e não de simples inelegibilidade, residiu nas peculiaridades do caso. Se, evidentemente, estivessem em confronto dois Municípios autônomos e independentes, e o candidato tivesse sido Prefeito de um Município e concorresse ao mesmo cargo noutro Município, a Corte Eleitoral não teria concluído, como concluiu, que o caso seria de irreelegibilidade.”⁵⁵

Segundo o seu voto, as peculiaridades que teriam levado o TSE a relativizar o conceito de irreelegibilidade consistiram no fato de que o prefeito recorrente concorrera ao comando do novo município, enquanto este representava apenas parte considerável do território daquele município-mãe de cuja administração ele ainda fazia parte, pois o real desmembramento, segundo previsão constitucional, só viria a ocorrer após a posse do novo prefeito e dos novos vereadores.

No entanto, em que pesem as preocupações do Ministro Soares Muñoz, o Ministro Moreira Alves acompanhou o relator afirmando que “a questão da irreelegibilidade

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 100.825/PR**. Relator: Ministro Francisco Rezek. Voto do Ministro Oscar Corrêa. Brasília, 7 de dezembro de 1984, p. 16-17. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=193199>>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 100.825/PR**. Relator: Ministro Francisco Rezek. Voto do Ministro Oscar Corrêa. Brasília, 7 de dezembro de 1984, p. 20. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=193199>>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 100.825/PR**. Relator: Ministro Francisco Rezek. Voto do Ministro Soares Muñoz. Brasília, 7 de dezembro de 1984, p. 26. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=193199>>. Acesso em: 1 out. 2013.

*é de natureza estritamente objetiva: a Constituição impede que alguém, por duas vezes consecutivas, exerça o mesmo cargo*⁵⁶.

Dessa forma, por maioria de votos, o entendimento adotado pelos Ministros Aldir Passarinho e Oscar Corrêa prevaleceu àquele do relator, Ministro Francisco Rezek, o que resultou nas seguintes conclusões constantes da ementa do referido julgado:

“Constituição de Município. Desmembramento territorial de um município. Eleição de Prefeito Municipal. Inelegibilidade e Irreelegibilidade. O prefeito de um município – na hipótese dos autos, o município de Curiúva, no Paraná – pode, desde que se desincompatibilize oportunamente, candidatar-se ao cargo de prefeito de outro município – no caso o de Figueira, no mesmo Estado –, embora este tenha resultado do desmembramento daquele primeiro. Não se tornou o candidato inelegível, por não ter ocorrido a substituição prevista na letra ‘b’ do § 1º do artigo 151 da Constituição Federal, e em face de haver ele sido afastado tempestivamente do exercício do cargo. A irreelegibilidade prevista na letra ‘a’, ainda do § 1º do artigo 151, há de ser compreendida como descabendo a reeleição para o mesmo cargo que o candidato já vinha ocupando, ou seja, o de prefeito de Curiúva. Com este não pode ser confundido o cargo de prefeito de um novo município, pois aí, embora se trate de cargo da mesma natureza, é resultante do desmembramento do antigo município, e um outro cargo.”⁵⁷

A despeito dos dispositivos constitucionais constantes do julgado em estudo se referirem à constituição anterior, cabe observar que o que importa nesta análise são os diversos entendimentos acerca dos institutos constitucionais, até porque as atuais previsões da Constituição Federal de 1988 guardam bastante similitude com aquelas que a precederam.

Conclui-se, portanto, que o entendimento do Supremo Tribunal Federal, revelado no julgamento do Recurso Extraordinário n. 100.825/PR, oferece importantes elementos à compreensão do instituto da reeleição, revelando-se como controversa a inelegibilidade do prefeito itinerante.

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 100.825/PR**. Relator: Ministro Francisco Rezek. Voto do Ministro Moreira Alves. Brasília, 7 de dezembro de 1984, p. 29. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=193199>>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 100.825/PR**. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, 7 de dezembro de 1984. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=193199>>. Acesso em: 1 out. 2013.

3.2 O reconhecimento da inelegibilidade

Não obstante todo o arcabouço jurídico eleitoral do ordenamento jurídico brasileiro não ter previsto expressamente a inelegibilidade do prefeito itinerante, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral reconheceu sua existência, com supedâneo no princípio republicano.

Foi no Recurso Especial Eleitoral n. 32507/AL, do qual foi relator o Ministro Eros Grau. Tratava-se de pedido de registro de candidatura do prefeito de Porto de Pedras/AL, que buscava sua reeleição para o período de 2009 a 2012. Antes disto, ele havia sido eleito prefeito do município de Barra de Santo Antônio/AL para o período de 2001 a 2004. Em setembro de 2003, renunciou ao cargo e, no mesmo mês, transferiu seu domicílio eleitoral para Porto de Pedras/AL, onde foi eleito para a chefia do executivo para o período de 2005 a 2008.

Diante do indeferimento do pedido de registro de sua candidatura pelo Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, o prefeito manejou o recurso especial eleitoral, apontando violação aos §§ 5º e 6º do artigo 14 da Constituição Federal, na medida em que: i) não estaria concorrendo a um terceiro mandato no mesmo cargo, [mas a reeleição em um segundo cargo distinto do primeiro ocupado]; ii) o mandato exercido em Barra de Santo Antônio/AL não se confunde com o exercido em Porto de Pedras/AL, pois são unidades territoriais distintas sem qualquer comunicação administrativa; iii) segundo o entendimento fixado pelo TSE, “o prefeito reeleito ou não, [poderia] concorrer em período subsequente em outro município ao cargo de prefeito, desde que [tivesse] se desincompatibilizado e [possuísse] domicílio eleitoral há mais de um ano na localidade da disputa, e que não [fosse] o caso de município desmembrado, incorporado ou que [tivesse resultado] de fusão”⁵⁸; iv) a norma dos §§ 5º e 6º do artigo 14 deveria incidir no caso apenas para beneficiá-lo, pois o preceito lhe garantiria concorrer à reeleição por mais um período subsequente, tendo em conta que em 2004 se elegeu prefeito de Porto de Pedras/AL pela primeira vez.⁵⁹

⁵⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 32.507/AL**. Relator: Ministro Eros Grau. Relatório. Brasília, 17 de dezembro de 2008, p. 3-4. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=32507&processoClasse=RESPE&decisaoData=20081217&decisaoNumero=&noCache=0.26442145043984056>>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁵⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 32.507/AL**. Relator: Ministro Eros Grau. Relatório. Brasília, 17 de dezembro de 2008, p. 3-4. Disponível em: <

Em seu voto, o Ministro Eros Grau iniciou sua fundamentação frisando que o § 5º do artigo 14 da Constituição Federal admite que “*qualquer Chefe do Executivo pode ser reeleito para um único período subsequente. Mas apenas para um período subsequente, um ‘único período subsequente’*”⁶⁰. Aduziu, ainda, que:

“Quem interpreta a Constituição --- e não simplesmente a lê --- sabe que a regra do § 5º do seu artigo 14 veda a perpetuação de ocupante de cargo de Chefe de Poder Executivo nesse cargo. Qualquer Chefe de Poder Executivo -- Presidente da República, Governador de Estado e Prefeito Municipal --- somente pode, no Brasil, exercer dois mandatos consecutivos no cargo de Chefe de Poder Executivo.”⁶¹

Ao ultrapassar a interpretação meramente literal, o Ministro Eros Grau entendeu, então, não ser possível que o cidadão possa exercer mais de dois mandatos consecutivos em quaisquer cargos do Poder Executivo.

Com base nessa interpretação, consignou que o prefeito iria exercer o terceiro mandato consecutivo, ao reeleger-se no município de Porto de Pedras/AL, o que seria vedado, portanto, pelo § 5º do artigo 14 da Constituição Federal.

Lastreou o seu entendimento na posição adotada pelo voto condutor manifestado no acórdão recorrido, segundo o qual “*a norma expressa no art. 14, § 5º, da Constituição Federal reflete uma causa de inelegibilidade constitucional direcionada para cargos do Poder Executivo*”⁶², cuja estrutura constitui-se por três cargos distintos: Prefeito, Governador e Presidente da República. Segundo o voto do relator, juiz Manoel Cavalcante de Lima Neto, tais cargos: “*são únicos, só que apenas uma pessoa pode ocupar os cargos de*

<http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=32507&processoClasse=RESPE&decisaoData=20081217&decisaoNumero=&noCache=0.26442145043984056>.

Acesso em: 1 out. 2013.

⁶⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 32.507/AL**. Relator: Ministro Eros Grau. Voto do Ministro Eros Grau. Brasília, 17 de dezembro de 2008, p. 5. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=32507&processoClasse=RESPE&decisaoData=20081217&decisaoNumero=&noCache=0.26442145043984056>>.

Acesso em: 1 out. 2013.

⁶¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 32.507/AL**. Relator: Ministro Eros Grau. Voto do Ministro Eros Grau. Brasília, 17 de dezembro de 2008, p. 6. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=32507&processoClasse=RESPE&decisaoData=20081217&decisaoNumero=&noCache=0.26442145043984056>>.

Acesso em: 1 out. 2013.

⁶² Apud BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 32.507/AL**. Relator: Ministro Eros Grau. Voto do Ministro Eros Grau. Brasília, 17 de dezembro de 2008, p. 6. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=32507&processoClasse=RESPE&decisaoData=20081217&decisaoNumero=&noCache=0.26442145043984056>>.

Acesso em: 1 out. 2013.

*Presidente enquanto os cargos de Governador e de Prefeito são ocupados por diversas pessoas*⁶³.

Diante disso, o exercício de três mandatos consecutivos no cargo de Prefeito, ainda que em municípios diversos, configuraria evidente fraude à referida limitação constitucional, pois, se prevalecesse “*a interpretação de eterna reeleição, a norma constitucional se [tornaria] absolutamente inócua*”⁶⁴, pois o prefeito poderia “*continuar a concorrer saltando de município a município, de modo a tornar-se efetivamente um prefeito profissional*”⁶⁵. Conclui, então, que não seria razoável interpretar a norma de forma a permitir a perpetuação no poder, pois disto resultaria violação à proibição constante do princípio republicano.

Neste ponto, fundamenta-se no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar n. 64/90 a vedação que o princípio republicano impõe à perpetuação em cargo do Poder Executivo. Ou seja, a Lei Complementar n. 64/90, ao dispor sobre a necessidade de desincompatibilização dos ocupantes de cargos do Poder Executivo para concorrerem a outros cargos, deixa claro que não existe a possibilidade de desincompatibilização para os cargos do Executivo. Assim, quem ocupa cargo no Poder Executivo, só terá a possibilidade de nele permanecer por um único mandato consecutivo. Após a reeleição, caso queira se candidatar novamente, deve o fazer para outros cargos diversos daqueles enumerados no dispositivo.

Ademais, ainda segundo os argumentos lançados no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, permitir a figura do prefeito itinerante ofenderia o princípio da moralidade administrativa, na medida em que se estaria transformando um cargo temporário em permanente, permitindo-se o patrimonialismo no serviço público, interpretação essa

⁶³ Apud BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 32.507/AL**. Relator: Ministro Eros Grau. Voto do Ministro Eros Grau. Brasília, 17 de dezembro de 2008, p. 6. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=32507&processoClasse=RESPE&decisaoData=20081217&decisaoNumero=&noCache=0.26442145043984056>>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁶⁴ Apud BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 32.507/AL**. Relator: Ministro Eros Grau. Voto do Ministro Eros Grau. Brasília, 17 de dezembro de 2008, p. 6. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=32507&processoClasse=RESPE&decisaoData=20081217&decisaoNumero=&noCache=0.26442145043984056>>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁶⁵ Apud BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 32.507/AL**. Relator: Ministro Eros Grau. Voto do Ministro Eros Grau. Brasília, 17 de dezembro de 2008, p. 7. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=32507&processoClasse=RESPE&decisaoData=20081217&decisaoNumero=&noCache=0.26442145043984056>>. Acesso em: 1 out. 2013.

inadmissível, pois a “*Constituição procura evitar a instituição de donos de cidades e regiões e a alternância no poder político*”⁶⁶, que seria a regra, enquanto a reeleição configuraria exceção.

Com base nesses argumentos, o Ministro Eros Grau entendeu que a candidatura ao terceiro mandato no mesmo cargo do Poder Executivo configuraria fraude à lei, “*consumada mediante o desvirtuamento da faculdade de transferir-se domicílio eleitoral de um para outro Município, de modo a ilidir-se a incidência do preceito*”⁶⁷.

Em entendimento oposto, o Ministro Marcelo Ribeiro, ao proferir seu voto-vista, consignou que não seria possível invalidar a transferência do domicílio eleitoral do candidato para o município de Porto de Pedras/AL, tendo em vista que ocorrera há quase cinco anos, além de o próprio exercício do mandato por uma legislatura demonstrar que ele seria efetivamente domiciliado naquele município.

Nesse passo, o Ministro Marcelo Ribeiro tratou da questão sob o enfoque da reeleição, pois se buscava concorrer a um mandato subsequente no município de Porto Pedras/AL, ou seja, no mesmo e na mesma circunscrição.

Não obstante, fundamentando-se no atual entendimento do Tribunal à época, consignou que “*não há óbice a que o prefeito reeleito de determinado município se candidate a prefeito em município diverso, na eleição subsequente, desde que se afaste do cargo seis meses antes do pleito*”⁶⁸, razão pela qual não haveria de se falar em terceiro mandato, pois não se tratava do mesmo cargo, na mesma circunscrição.

⁶⁶ Apud BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 32.507/AL**. Relator: Ministro Eros Grau. Voto do Ministro Eros Grau. Brasília, 17 de dezembro de 2008, p. 7. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=32507&processoClasse=RESPE&decisaoData=20081217&decisaoNumero=&noCache=0.26442145043984056>>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁶⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 32.507/AL**. Relator: Ministro Eros Grau. Voto do Ministro Eros Grau. Brasília, 17 de dezembro de 2008, p. 8. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=32507&processoClasse=RESPE&decisaoData=20081217&decisaoNumero=&noCache=0.26442145043984056>>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁶⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 32.507/AL**. Relator: Ministro Eros Grau. Voto do Ministro Marcelo Ribeiro. Brasília, 17 de dezembro de 2008, p. 16. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=32507&processoClasse=RESPE&decisaoData=20081217&decisaoNumero=&noCache=0.26442145043984056>>. Acesso em: 1 out. 2013.

Acompanhando o relator, Ministro Eros Grau, também se manifestaram o Ministro Ricardo Lewandowski, o Ministro Fernando Gonçalves e a Ministra Eliana Calmon.

Na sequência, na linha do voto do Ministro Marcelo Ribeiro, posicionou-se o Ministro Arnaldo Versiani, aduzindo o seguinte:

“Também me parece que o S 5º do artigo 14 da Constituição, quando se refere à reeleição de presidente da República, governador de estado e prefeito, especialmente quando se trata de prefeito, ele quer dizer em relação ao mesmo município. Ou seja, é vedada a reeleição de prefeito para mais de um período subsequente se se tratar do mesmo município. Se for município diverso, o que deve ser considerado é que, realmente, a reeleição não é nem reeleição; se ele era prefeito em determinado município e transferiu seu domicílio para município diverso, ele está sendo eleito prefeito. Se quer pretender a sua reeleição nesse município, penso ser perfeitamente lícito, nos termos do S 5º do artigo 14 da Constituição.”⁶⁹

Portanto, o Ministro Arnaldo Versiani também entendeu que o § 5º do artigo 14 da Constituição Federal pressupõe o mesmo cargo ocupado, na mesma circunscrição, razão pela qual não se havia de falar em terceiro mandato vedado, pois não se tratava de segunda reeleição para o mesmo cargo, mas, sim, a primeira.

Último a votar, o Ministro Ayres Britto chegou à mesma solução do Ministro Eros Grau. Para ele:

“não se pode, mediante a prática de ato formalmente lícito (mudança de domicílio eleitoral), alcançar finalidade incompatível com a Constituição, qual seja, a perpetuação no poder. O apoderamento de unidades federadas para, como no caso, a formação de clãs políticos ou hegemonias familiares”⁷⁰.

E, em conclusão, entendeu que só seria possível uma reeleição para o cargo de prefeito municipal, considerando a influência do princípio republicano na interpretação dos §§ 5º e 6º do artigo 14 da Constituição Federal.

⁶⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 32.507/AL**. Relator: Ministro Eros Grau. Voto do Ministro Arnaldo Versiani. Brasília, 17 de dezembro de 2008, p. 22. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=32507&processoClasse=RESPE&decisaoData=20081217&decisaoNumero=&noCache=0.26442145043984056>>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁷⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 32.507/AL**. Relator: Ministro Eros Grau. Voto do Ministro Ayres Britto. Brasília, 17 de dezembro de 2008, p. 25. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=32507&processoClasse=RESPE&decisaoData=20081217&decisaoNumero=&noCache=0.26442145043984056>>. Acesso em: 1 out. 2013.

Dessa forma, o Tribunal Superior Eleitoral, por maioria de votos, negou provimento ao recurso, negando-se, pois, o registro de candidatura do prefeito de Porto de Pedras/AL, por considerar que houve desvirtuamento da faculdade de transferência do domicílio eleitoral, de modo a ilidir a regra do § 5º do artigo 14 da Constituição Federal, cuja interpretação, na linha do voto do Ministro Eros Grau, só permite o exercício de dois mandatos consecutivos para um cargo da mesma natureza. Ou seja, se *prefeito* por dois períodos, não se pode exercer novo período como *prefeito*, independente da circunscrição eleitoral.

3.3 O novo entendimento pacificado

Procedida a exposição do precedente responsável pela guinada de jurisprudência acerca do tema, cabe neste tópico apresentar o julgamento do Supremo Tribunal Federal que sedimentou, de vez, a interpretação do § 5º do artigo 14 da Constituição Federal.

Trata-se do Recurso Extraordinário n. 637.485/RJ, com repercussão geral reconhecida, do qual foi relator o Ministro Gilmar Mendes. O recurso foi interposto por Vicente de Paula de Souza Guedes contra acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, no qual se negou provimento ao agravo regimental por ele interposto contra decisão monocrática do Ministro Félix Fischer, que culminou na cassação de seu diploma de Prefeito do município de Valença/RJ.

O plano fático do caso resume-se da seguinte forma: o recorrente fora eleito prefeito do município de Rio das Flores/RJ para o período de 2001 a 2004, tendo sido reeleito para o período subsequente, de 2005 a 2008. Antes do término deste último mandato, o recorrente transferiu seu domicílio eleitoral para o município de Valença/RJ, e, respeitando-se o prazo de desincompatibilização, registrou sua candidatura ao respectivo cargo de prefeito, para o qual foi eleito.

Todavia, em meio à diplomação, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral sofreu a alteração referida no item 3.2 anterior, passando a não permitir a eleição para mais de dois mandatos consecutivos para um cargo da mesma natureza, o que viabilizou a interposição do recurso contra a expedição de seu diploma perante a Justiça Eleitoral.

Após ter sido provido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, o caso chegou ao Supremo Tribunal Federal por meio de recurso extraordinário, cuja tese sustentava que o § 5º do artigo 14 da Constituição Federal não estende o óbice da reeleição para o mesmo cargo à reeleição para cargo de mesma natureza, conforme assentado no antigo precedente da Corte (RE 100.825/PR) e nos casos que lhe sucederam.

Além disso, considerando que a proibição republicana à reeleição tem como fundamento impedir a perpetuação de uma mesma pessoa na condução de uma determinada comunidade, não haveria razão para daí inferir-se que essa mesma pessoa não pudesse governar outra comunidade, situada em outra circunscrição diversa, sobre a qual não exercia influência enquanto ocupava o cargo anterior.

Por fim, apontou violação ao princípio da segurança jurídica, pois a modificação da jurisprudência implicou na cassação de seu diploma, após ter seu registro de candidatura deferido, sem sequer ter sido impugnado.

O Ministro Gilmar Mendes, considerando relevantes os problemas da retroação e da aplicabilidade imediata dos efeitos das decisões que impliquem modificação de entendimento, iniciou o seu voto afirmando que a controvérsia estava em saber se o § 5º do artigo 14 da Constituição Federal i) permite a eleição de cidadão ao cargo de mesma natureza daquele por ele ocupado por duas vezes consecutivas ou ii) representa uma vedação absoluta à segunda reeleição para o exercício do cargo de mesma natureza, ainda que transferindo-se o domicílio para a outra circunscrição.

Reputando importantes os fundamentos que levaram à interpretação dada pelo Tribunal ao julgar a cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1805/DF, consignou que, embora pendente exame de mérito, certamente não se prejudicaria o exame do caso. Com estas considerações, o Ministro Gilmar Mendes passou à análise do § 5º do artigo 14 da Constituição Federal.

Com efeito, lembrou que a Emenda Constitucional n. 16/97 alterou a natureza da norma de inelegibilidade constante do § 5º do artigo 14 da Constituição Federal, que anteriormente possuía caráter de inelegibilidade absoluta, e passou prever condição de elegibilidade, motivo pelo qual se decidiu que seria desnecessária a desincompatibilização

para a reeleição, instituto que, inclusive, assenta-se no postulado da continuidade administrativa.

Em minuciosa digressão sobre a evolução jurisprudencial, estabelece quatro situações hipotéticas no intuito de analisar os fundamentos que levaram o Tribunal Superior Eleitoral a reconhecer a inelegibilidade do prefeito itinerante.

As duas primeiras situações levam em conta a existência de uma microrregião eleitoral, formada por um eleitorado com características comuns, sendo uma delas decorrente da proximidade dos municípios, e a outra decorrente da origem por desmembramento.

As outras duas, referem-se a hipóteses em que os municípios estão territorialmente distantes o bastante para pressupor que possuem base eleitoral e grupos políticos distintos, sendo a primeira em relação a municípios pertencentes a um mesmo Estado, e a segunda a Estados diferentes.

Dessa forma, tece uma crítica à generalização do entendimento segundo o qual a transferência do domicílio eleitoral, para concorrer à chefia do executivo de outro município, por si, configuraria fraude à regra constitucional proibitiva da perpetuação no poder local. É que, da análise das hipóteses mencionadas, não se permite concluir de forma generalizada que, em todas, há fraude à lei diante da mudança de domicílio.

Segundo o Ministro Gilmar Mendes, a solução, portanto, há de ser necessariamente generalizável, a fim de que se possa ser aplicada como paradigma a outros casos concretos. Salienta que, para tanto, a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já oferece os parâmetros necessários.

Assim, recorda que a jurisprudência da Corte entende que o § 5º do artigo 14 da Constituição Federal traduz-se como:

“(1) uma *condição de elegibilidade*, fundamenta-se em (2) um postulado de *continuidade administrativa* e, ao permitir a reeleição por apenas uma única

vez, visa (3) *impedir a perpetuação no poder* de uma mesma pessoa ou grupo.”⁷¹

Entende que o postulado da continuidade administrativa dá sentido teleológico à condição de elegibilidade, de modo que não havendo a possibilidade nem a necessidade da continuidade administrativa, não se preenche o requisito da reeleição⁷².

Além disso, o instituto da reeleição tem também como fundamento o princípio republicano, que impede a perpetuação no poder. Assim, à luz do princípio republicano, o comando da norma só permitiria a reeleição por uma única vez. Nesse sentido, leia-se:

“De toda forma, crucial é compreender que, como abordado acima, o instituto da reeleição tem fundamento não somente no postulado da *continuidade administrativa*, mas também no *princípio republicano*, que impede a perpetuação de uma mesma pessoa ou grupo no poder. O princípio republicano condiciona a interpretação e a aplicação do próprio *comando da norma* (resultado ou solução normativa): a reeleição é permitida por apenas uma única vez.”⁷³

Apesar disso, pondera que:

“é sensato considerar que esse princípio impede a terceira eleição não apenas no mesmo município, mas em relação a qualquer outro município da federação. Entendimento contrário tornaria possível a figura do denominado “prefeito itinerante” ou do “prefeito profissional”, o que claramente é incompatível com esse princípio republicano, que também traduz um postulado de *temporiedade/alternância* do exercício do poder.”⁷⁴

Portanto, o Ministro Gilmar Mendes entendeu que o princípio republicano impede o terceiro mandato em cargos de mesma natureza, pois a figura do prefeito itinerante seria também incompatível com os postulados da temporiedade e alternância nos cargos eletivos.

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 637.485/RJ**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Voto do Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 21 de maio de 2013, p. 21-22. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3823598>>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 637.485/RJ**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Voto do Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 21 de maio de 2013, p. 22. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3823598>>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 637.485/RJ**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Voto do Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 21 de maio de 2013, p. 23. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3823598>>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 637.485/RJ**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Voto do Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 21 de maio de 2013, p. 23. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3823598>>. Acesso em: 1 out. 2013.

E concluiu que:

“ambos os princípios – continuidade administrativa e republicanismo – condicionam a interpretação e a aplicação teleológicas do art. 14, § 5º, da Constituição. A reeleição, como condição de elegibilidade, somente estará presente nas hipóteses em que esses princípios forem igualmente contemplados e concretizados. Não estando presentes as hipóteses de incidência desses princípios (é o que ocorre quando o caso envolve municípios diversos) e, dessa forma, não havendo a condição de elegibilidade, fica proibida a reeleição. Significa, ao fim e ao cabo, que o cidadão que exerce dois mandatos consecutivos como Prefeito de determinado município fica inelegível para o cargo da mesma natureza em qualquer outro município da federação.”⁷⁵

Dessa forma, o prefeito que exerce dois mandatos consecutivos no mesmo município não preenche condição de elegibilidade, nem ao mesmo cargo, nem a cargo de mesma natureza em município diverso, pois esta seria a interpretação e aplicação teleológica do § 5º do artigo 14 da Constituição Federal condicionadas ao princípio republicano e da continuidade administrativa.

Quanto à desincompatibilização, no entanto, sustentou amparando-se na posição adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral, segundo a qual o afastamento só seria possível aos cargos de Governador de Estado e Presidente da República ou àqueles do legislativo.

Em posição contrária à tese da inelegibilidade do prefeito itinerante, votaram os Ministros Cezar Peluso e Marco Aurélio.

Entende o Ministro Cezar Peluso que não há vedação constitucional expressa que proíba ao cidadão eleger-se, por sucessivas vezes, a diversos cargos, razão pela qual não se poderia dizer que a figura do prefeito itinerante seria vedada.

Segundo ele observa, seria até benéfico aos interesses da comunidade que aquele que governa detenha certa experiência na administração pública. No entanto, o que verifica como indevida é a perpetuação na administração de uma mesma cidade, de um

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 637.485/RJ**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Voto do Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 21 de maio de 2013, p. 23. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3823598>>. Acesso em: 1 out. 2013.

mesmo Estado ou País, pois o que se busca evitar é o abuso ou a patrimonialização do poder e a incorporação, para si, daquilo que deveria ser público.

Para ele, no texto constitucional, o significado de mandato e reeleição se refere ao mesmo cargo, pois não existiria reeleição para outro cargo. Neste sentido, leia-se:

“E é essa a ideia exatamente que está atrás das palavras, do léxico do texto, que refere a mandatos e à reeleição. Ora, tanto o mandato, como a reeleição, enquanto conceitos, significam referência a quê? Ao mesmo cargo. Não existe reeleição para outro cargo. O prefeito de uma cidade não é reeleito para cargo de outra cidade; isto não é reeleição. Quando se diz que o cidadão foi reeleito, evidentemente, se supõe e entende, a menos que haja outra convenção linguística, que ele foi eleito para o mesmo cargo! Então, se a Constituição fala em reeleição, evidentemente, significa para o mesmo cargo. E também, quando se refere a mandato, significa, evidentemente, mandato relativo ao mesmo cargo.”⁷⁶

O Ministro Marco Aurélio, por sua vez, consignou que não se pode interpretar norma restritiva de um direito ao exercício da cidadania de forma elástica, referindo-se à cláusula de inelegibilidade não disposta no texto constitucional. Em suas palavras:

“O que se tem na espécie? Podemos interpretar norma restritiva de um direito inerente à cidadania de forma elástica, incluindo, no preceito constitucional, cláusula de inelegibilidade que dele não consta? A resposta é desenganadamente negativa. Até mesmo sob o ângulo etimológico, teria imensa dificuldade em enquadrar na espécie como reveladora de um terceiro mandato, que seria para cargo diverso e com eleitores diversos.”⁷⁷

Outra importante consideração, extrai-se do seguinte trecho do seu voto:

“Há mais, Presidente. No artigo 14, § 6º – e não podemos interpretar dispositivo algum de forma isolada, temos que partir para o método sistemático de aplicação do Direito e de hermenêutica –, o que está em vernáculo muito claro é a desincompatibilização. A desincompatibilização

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 637.485/RJ**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Voto do Ministro Cezar Peluso. Brasília, 21 de maio de 2013, p. 93. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3823598>>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 637.485/RJ**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Voto do Ministro Marco Aurélio. Brasília, 21 de maio de 2013, p. 94. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3823598>>. Acesso em: 1 out. 2013.

para concorrer, visando a reeleição? Não. Porque não passou a emenda que buscava a desincompatibilização para tentar-se segundo mandato.”⁷⁸

Trata-se, pois, da distinção entre a os institutos da reeleição para um mandato consecutivo no mesmo cargo, e o da desincompatibilização para concorrer a cargos diversos do anteriormente ocupado, sendo certo que não é necessária a desincompatibilização quando tratar-se de reeleição, conforme lembrou. Assim, não seria razoável considerar terceiro mandato seguido, pois a eleição em cargo de outro município seria imprescindível a desincompatibilização.

Em outras palavras, a necessidade de desincompatibilização daqueles que ocupam o cargo de Chefe do Poder Executivo para concorrer a outros cargos revela que a eleição ao comando de outro município não seria reeleição, já que, neste caso, a desincompatibilização seria obrigatória.

Contudo, em que pesem os percucientes fundamentos lançados pelos Ministros Marco Aurélio e Cezar Peluso, prevaleceu a tese do voto do Ministro Gilmar Mendes, no sentido de reconhecer a inelegibilidade do prefeito itinerante, aos quais subscrevem integralmente os Ministros Joaquim Barbosa, Rosa Weber, Luiz Fux, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Celso de Mello e Ayres Britto.

3.4 Conceito e classificação

No Brasil, o carreirismo político ficou conhecido na jurisprudência como a inelegibilidade do prefeito itinerante. Como se viu nos tópicos anteriores, não há previsão constitucional nem infraconstitucional específica, tendo sido, pois, resultado de evolução jurisprudencial, razão pela qual a doutrina especializada brasileira sequer se ocupou do tema. Seu conceito e classificação serão extraídos, portanto, mediante análise da jurisprudência, bem como do conceito e classificação de outros institutos.

Nesse passo, verifica-se da jurisprudência que tal inelegibilidade ocorre quando um cidadão, eleito e reeleito prefeito de um dado município, ao saber que, no final de seu segundo mandato, não poderá concorrer a um terceiro, transfere o seu domicílio eleitoral, um ano antes das próximas eleições, para um município vizinho, para nele concorrer ao cargo

⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 637.485/RJ**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Voto do Ministro Marco Aurélio. Brasília, 21 de maio de 2013, p. 94. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3823598>>. Acesso em: 1 out. 2013.

de prefeito, eleger-se e reeleger-se novamente, e assim, sucessivamente, de forma a perpetuar-se no poder.⁷⁹

Galgada no § 5º do artigo 14 da Constituição Federal, a inelegibilidade do prefeito itinerante é, pois, muito semelhante à irreelegibilidade, que é o óbice à reeleição. No entanto, trata-se de duas espécies de inelegibilidade que, para o bem da técnica jurídica, certamente não podem ser confundidas. Enquanto a irreelegibilidade impede a recondução ao mesmo cargo de chefe do poder executivo, a inelegibilidade do prefeito itinerante se caracteriza por obstar a candidatura a outro cargo da mesma natureza daquele que já se ocupa.

Esta comparação é essencial para a compreensão desta inelegibilidade, já que para se aperfeiçoar é necessário que o candidato esteja irreelegível ao cargo que ocupa, condição esta que é preexistente, cujos efeitos repercutirão no juízo de elegibilidade a outros cargos de mesma natureza. É, portanto, a condição de irreelegibilidade ao mesmo cargo de prefeito municipal que ocasiona a inelegibilidade a outro cargo da mesma natureza.

Desse modo, estabelecido o paralelo entre os dois institutos, pode-se conceituar a inelegibilidade do prefeito itinerante como aquela que impede a candidatura a um cargo, do poder executivo, de mesma natureza daquele para o qual se é irreelegível. Em outras palavras, só é inelegível nesta espécie aquele que já se ache irreelegível ao cargo ocupado no poder executivo. Assim, a situação de irreelegibilidade é causa da inelegibilidade do prefeito itinerante.

À vista da classificação exposta no capítulo 1, pode-se enquadrar tal carreirismo político como uma i) causa de inelegibilidade, pois é critério negativo de elegibilidade, cuja incidência obsta a candidatura; que é ii) relativa, já que impede a candidatura a um cargo específico – no caso, Prefeito Municipal; e iii) funcional, porquanto decorre do exercício do cargo de prefeito municipal, por dois mandatos consecutivos imediatamente anteriores.

⁷⁹ AgR-Respe n. 15381 (Bambuí/MG), relator Min. Nancy Andrichi, publicado em sessão, 17.12.2012; Respe n. 11374 (Astorga/PR), relator Min. Arnaldo Versiani, publicado em sessão, 16.10.2012; AgR-AI n. 11539 (Campo Maior/PI), relator Min. Marcelo Ribeiro, julgado em 25.11.2010, publicado no DJE em 15.12.2010; AgR-Respe n. 35888 (Tefé/AM), relator Min. Marcelo Ribeiro, julgado em 25.11.2010, publicado no DJE em 15.12.2010; AgR-Respe n. 4198006 (Valença/RJ), relator Min. Aldir Passarinho Junior, julgado em 27.05.2010, publicado do DJE em 25.06.2010; Respe n. 32507 (Porto de Pedras/AL), relator Min. Eros Grau, publicado em sessão, 17.12.2008; Respe n. 32539 (Palmeira Dos Índios/AL), relator Min. Marcelo Ribeiro, publicado em sessão, 17.12.2008.

4 A INFLUÊNCIA DO PRINCÍPIO REPUBLICANO NO NOVO ENTENDIMENTO

Procedida à explanação sobre os direitos políticos e a evolução jurisprudencial que levou ao reconhecimento da inelegibilidade do prefeito itinerante, importa tratar do princípio republicano, porquanto tal constituiu supedâneo essencial à nova interpretação dada ao § 5º do artigo 14 da Constituição Federal pelo Supremo Tribunal Federal.

Como se verificou do capítulo anterior, a jurisprudência que se formou sobre a questão não esmiuçou os elementos que constituem esse princípio, sequer as características nas quais se poderiam fundamentar para se chegar a tal conclusão. Com efeito, como se fosse um cheque em branco dado aos juízes, o princípio republicano apenas foi mencionado, embora esta alusão tenha sido a razão determinante à adoção daquele entendimento.

De fato, lançou-se mão do princípio republicano como subterfúgio ao vácuo constitucional, o que resultou em decisão revestida de subjetivismo certamente indesejável.

São estas as questões que se pretende responder ao longo desse capítulo, sobretudo delinear o conteúdo normativo do princípio republicano.

4.1 O princípio republicano

O constituinte pátrio, ao editar a Constituição Federal vigente, expressou o princípio republicano no artigo 1º do texto magno, ao prever que “*a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito*”⁸⁰.

Anota José Afonso da Silva que:

⁸⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 1 out. 2013.

“O art. 1º da Constituição não instaura a República. Recebe-a da evolução constitucional, desde 1889. Mantém-na como princípio fundamental da ordem constitucional. Desde a Constituição de 1891, a *forma republicana de governo* figura como princípio constitucional.”⁸¹

Assim, o princípio republicano tal como expresso no texto constitucional representa tão somente a forma republicana de governo, o que, de início, dificulta a análise de sua influência na tese do prefeito itinerante. Daí surge, então, a pergunta: como que o princípio republicano interfere na inelegibilidade do prefeito itinerante? Para responder a esta pergunta, é fundamental extrair do conteúdo do princípio republicano suas principais características.

É, pois, somente por meio da doutrina que se faz possível encontrar uma análise mais aprofundada quanto ao princípio em comento, com a delimitação dos seus aspectos essenciais.

Em geral, aduzem os doutrinadores que a ideia de república surge em oposição ao regime monárquico, no qual a figura do rei se confundia com o próprio Estado, não havendo distinção entre as coisas do monarca e as coisas públicas. O regime republicano, por sua vez, norteia-se pela premissa de que os interesses do Estado não se confundem com os de seu governante, de sorte que ganha relevo a noção de coisa pública, a qual deve ser administrada em favor do povo. Neste diapasão, no âmbito do direito comparado, é a lição de J.J. Gomes Canotilho:

“A República Portuguesa incorpora aquilo que sempre se considerou como um princípio republicano por excelência: a concepção de função pública e cargos públicos estritamente vinculados a prossecução dos interesses públicos (art. 269.º) e do bem comum (*res publica*) e radicalmente diferenciados dos assuntos ou negócios privados dos titulares dos órgãos, funcionários ou agentes dos poderes públicos (*res privata*).”⁸²

Na mesma linha, Celso Ribeiro Bastos afirma que “*a república surgiu, portanto, em oposição ao regime monárquico, uma vez que retirava o poder das mãos do rei passando-o à nação*”⁸³.

⁸¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 103.

⁸² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 227-228.

⁸³ BASTOS, Celso Ribeiro de. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 154.

Contudo, adverte José Afonso da Silva que:

“O princípio republicano não deve ser encarado do ponto de vista puramente formal, como algo que vale por sua oposição à forma monárquica. Ruy Barbosa já dizia que o que discrimina a forma republicana não é apenas a coexistência dos três poderes, indispensáveis em todos os governos constitucionais, mas, sim, a condição de que, sobre existirem os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os dois primeiros derivem, realmente, de eleições populares. Isso significa que a forma republicana implica a necessidade de legitimidade popular do Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais (arts. 28, 29, I e II, e 77), a existência de assembleias e câmaras populares nas três órbitas de governos da República Federativa (arts. 27, 29, I, 44, 45 e 46), eleições periódicas por tempo limitado que se traduz na temporariedade dos mandatos eletivos (arts. cit.) e, conseqüentemente, não vitaliciedade dos cargos políticos, prestação de contas da administração pública (arts. 30, III, 31, 34, VII, *d*, 35, II, e 70 a 75).”⁸⁴

Assim, a república não é a mera oposição formal à monarquia. O essencial, na república, não é, pois, o simples fato de o poder não estar concentrado na mão de um só representante, mas daquele representante ser efetivamente legitimado por eleições populares.

Para J.J. Gomes Canotilho, decorrem da forma republicana de governo as seguintes dimensões: 1) antimonárquica ou antiaristocrática, uma vez que seria radicalmente incompatível a conciliação das premissas decorrentes do regime republicano com os privilégios hereditários e títulos nobiliárquicos; 2) organizatória de controle do poder, a qual “aponta para uma ideia de arranjo de competências e funções dos órgãos políticos em termos de *balanceamento, de freios e contrapesos*”; 3) o estabelecimento de um regime de liberdades, com a articulação do direito de participação política com os direitos de defesas individuais; 4) a existência de unidades territoriais autônomas, as quais legitimam tanto uma forma federativa, como regional ou na forma de autarquias locais; 5) a legitimação do poder político pelo seu titular, ou seja, o povo, o que se dá através da observância do princípio democrático, com a realização de um “governo de leis” e não “governo de homens”; e 6) a existência de instrumentos que impeçam ou evitem a instituição de grupos ou pessoas dotados de privilégios.⁸⁵

⁸⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 103 e 104.

⁸⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 228-229.

Avançando-se no exame, pode-se deixar para trás, desde logo, três dimensões: a primeira dimensão, porque a ideia antimonárquica já foi referida acima; a segunda, pois se trata da ideia de tripartição dos poderes da república; e a quinta dimensão, já que se refere ao princípio democrático, positivado em nosso ordenamento no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, segundo o qual: “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meios de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”⁸⁶.

Outras três dimensões, entretanto, merecem destaque. São elas a terceira, a quarta e a sexta dimensão.

A terceira dimensão representa a liberdade de participação política (direitos políticos) equiparada aos direitos individuais. Para o autor, esta dimensão da forma republicana de governo deve conjugar dois tipos de direitos:

“Os direitos e liberdades de natureza pessoal tendencialmente constitutivos da liberdade do *Bürger*, típica do Estado de direito liberal, e os direitos e liberdades de participação política fundamentalmente constitutivos da ordem democrática do *citoyen*. Poder-se-á dizer que as liberdades republicanas procuram uma articulação da *liberdade-participação política* com a *liberdade-defesa* perante o poder.”⁸⁷

Logo, sintetiza o autor que a forma republicana de governo:

“Pressupõe um *catálogo de liberdades* (regime de liberdades) onde se articulem intersubjectivamente a *liberdade dos antigos* (direito de participação política) e a *liberdade dos modernos* (direitos de defesa individuais).”⁸⁸

No mesmo sentido, sob o título do princípio republicano, ensinam Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco:

“Estampado no art. 1º da Constituição de 1988, esse princípio traduz a nossa opção por uma *república constitucional*, ou seja, por uma forma de governo na qual – em igualdade de condições ou sem distinções de qualquer natureza – a investidura no poder e o acesso aos cargos públicos em geral – do Chefe do Estado ao mais humilde dos servidores – são franqueados a todos os indivíduos que preencham tão-somente as *condições de capacidade*

⁸⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 1 out. 2013.

⁸⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 226.

⁸⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 229.

estabelecidas na própria Constituição ou, de conformidade com ela, em normas infraconstitucionais.”⁸⁹

Daí se tira que o princípio republicano garante a igualdade de acesso aos cargos públicos, desde que preenchidas as condições de capacidade estabelecidas nas normas constitucionais.

Já a quarta dimensão preconiza a existência de unidades autônomas na federação, que acarreta certa limitação do poder dos ocupantes de cargos públicos, em seus diversos níveis de competência.

A sexta dimensão, por sua vez, define os “*princípios e critérios ordenadores do acesso à função pública e aos cargos públicos*”⁹⁰ e, como tal, amolda-se diretamente ao tema.

No que atine a esta sexta dimensão, denominada de “antiprivilégio”, JJ. Gomes Canotilho ensina que “*de um modo geral, a forma republicana de governo prefere os critérios da electividade, colegialidade, temporariedade e pluralidade, aos critérios da designação, hierarquia e vitaliciedade*”⁹¹.

São, portanto, os critérios da eletividade, colegialidade, temporariedade e pluralidade, aliados à existência de unidades administrativas autônomas, que mais importam ao princípio republicano quando o objeto é o estudo dos instrumentos que visam a impedir ou a evitar a instituição de grupos ou pessoas dotados de privilégios no poder.

Além disso, para a efetivação do princípio, deve o ordenamento jurídico estabelecer regras com vistas a evitar o desvirtuamento do regime republicano, para o que é fundamental que se estabeleça um sistema que assegure a não perpetuação de determinadas pessoas, famílias ou segmentos sociais no poder. Neste sentido, sintetiza Celso Ribeiro Bastos, que, “*ao [...] interpretar o princípio republicano, devemos ter em mente,*

⁸⁹ MENDES, Gilmar Ferreira de; COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 137-138.

⁹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 229.

⁹¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 229.

fundamentalmente, a necessidade da alternância no poder, por certo sua característica mais acentuada”⁹².

Logo, a alternância no poder apresenta-se como outro critério limitativo ao livre acesso aos cargos públicos eletivos, na medida em que presume um revezamento da titularidade do poder.

Certo é que a quarta e sexta dimensão, apontadas por J.J. Gomes Canotilho, somadas ao critério da alternância no poder — que impõem limites ao poder — conjugados à terceira — que, por sua vez, garante a todos os cidadãos a possibilidade de acesso à vida pública — constituem os mais importantes aspectos ao estudo que aqui se pretende fazer do princípio republicano, pois representam os limites aos quais está sujeito o sistema de inelegibilidades.

Dessa forma, se se pretende investigar a influência do princípio republicano no reconhecimento da inelegibilidade do prefeito itinerante, é de suma importância considerar que: i) a autonomia das unidades da federação, vista como limitação ao poder, permite ao prefeito municipal a transferência do domicílio eleitoral e consequente eleição em outro município, sem que, neste ponto, isto se traduza na perpetuação no poder; ii) o prefeito itinerante, ao receber aprovação do eleitorado de outro município, atende ao critério da eletividade para ocupar o respectivo cargo; iii) a temporariedade, por sua vez, é respeitada na medida em que de quatro em quatro anos renova-se a possibilidade do respectivo eleitorado escolher o detentor do poder; iv) há alternância no poder, pois o prefeito itinerante passa a ocupar um cargo diferente, enquanto outra pessoa ocupará aquele por ele exercido anteriormente; e v) uma vez garantida a possibilidade de acesso aos cargos públicos eletivos para todos os cidadãos, deve ser igualmente assegurada àqueles que já ocupam um cargo, desde que por eles respeitados os critérios limitativos mencionados acima.

Quer-se dizer com isto que, tão-somente pelas características do princípio republicano acima estudadas, não há como nele fundamentar qualquer inelegibilidade para o “prefeito itinerante”.

⁹² BASTOS, Celso Ribeiro de. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 154.

4.2 O princípio da renovação

Muito embora tenham sido delineadas acima as características do princípio republicano, não foi possível responder, de forma conclusiva, à pergunta quanto à influência do princípio republicano na tese do prefeito itinerante.

É no âmbito do direito comparado que se colhe o elemento mais marcante do princípio republicano, para o estudo da inelegibilidade do prefeito itinerante. Extraí-se, pois, da doutrina portuguesa o conteúdo do que seria o princípio da renovação, cuja previsão constitucional reside no artigo 118º da Constituição da República Portuguesa de 1976.

Em excelente artigo doutrinário publicado pela Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Pedro Delgado Alves discorre acerca de sua evolução histórica, consignando que vêm de Aristóteles as bases ideológicas de limitação do poder governantes, pois o filósofo já criticava a cobiça da classe política em permanecer no poder, aduzindo que seriam “*homens doentes*” que só reabilitam “*a saúde quando estão em funções*”.⁹³

Não obstante, continua o autor assinalando o posicionamento contrário de James Madison, em seu *Federalist Papers*, no qual aponta ser favorável à ausência de restrições à reelegibilidade, deixando a cargo do povo o prolongamento da gestão, caso entenda pela sua utilidade; reconhece até que o afastamento temporário ou definitivo de alguém em determinada função pública chega a ser pernicioso, pois impediria sua boa conduta no poder, já que não poderia o manter de outra forma, senão usurpando-o. Ademais, privar-se-ia a comunidade daquele bom gestor, e, ainda, com as sucessivas alterações, poder-se-ia prejudicar a estabilidade da administração e, com isso, comprometer projetos.⁹⁴

Dessa forma, o autor observa os extremos demonstrando que:

“a ideia republicana de limitação de mandatos pode colidir com considerações de diversa natureza entre as quais objecções conexas com a

⁹³ ALVES, Pedro Delgado. **O princípio republicano**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Editora, v. 48, n. 1-2, 2007, p. 232.

⁹⁴ ALVES, Pedro Delgado. **O princípio republicano**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Editora, v. 48, n. 1-2, 2007, p. 232-233.

preservação do poder decisório, evidenciando alguma contradição entre os princípios republicano e democrático.”⁹⁵

Prossegue o autor dizendo que é por essa razão que se percebe uma variedade de modelos históricos, assim como no âmbito do direito comparado, os quais tendem a restringir a reelegibilidade dos principais cargos públicos.⁹⁶

Mostra o autor que, em Portugal, o princípio da renovação foi positivado no artigo 118 da Constituição da República Portuguesa. Em sua redação primitiva, estabelecia que: “ninguém pode exercer a título vitalício qualquer cargo político de âmbito nacional, regional ou local”. Com isso, observa que o preceito foi interpretado restritivamente pela doutrina e jurisprudência, pois, segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, seria uma:

“mera proibição de exercício a título vitalício de qualquer cargo político”, o que “não exigia a designação por tempo determinado dos titulares de cargos políticos, desde que assegurada a possibilidade de remoção a qualquer momento.”⁹⁷

Todavia, este entendimento mereceu crítica do autor, que defende:

“não partilhamos o entendimento restritivo do princípio republicano nesta vertente da renovação. O que se procura não é garantir a periodicidade do voto, uma decorrência do princípio democrático que encontra a sua sede noutra dispositivo constitucional, mas sim assegurar a abertura a todos os cidadãos do acesso à magistratura em condições de igualdade de oportunidade e de impedir a permanência indeterminada no poder dos mesmos indivíduos para lá de um período razoável. São exigências de virtude cívica e de desapego ao poder, noções marcadamente republicanas e que sublinham a dimensão pública do exercício de funções políticas, a sua dimensão de serviço à comunidade e não a de ocupação profissional.”⁹⁸

Apesar disto, a redação legal o levou a concordar, considerando que “a própria letra do preceito não permitia ir mais longe”⁹⁹.

⁹⁵ ALVES, Pedro Delgado. **O princípio republicano**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Editora, v. 48, n. 1-2, 2007, p. 233.

⁹⁶ ALVES, Pedro Delgado. **O princípio republicano**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Editora, v. 48, n. 1-2, 2007, p. 233.

⁹⁷ ALVES, Pedro Delgado. **O princípio republicano**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Editora, v. 48, n. 1-2, 2007, p. 234.

⁹⁸ ALVES, Pedro Delgado. **O princípio republicano**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Editora, v. 48, n. 1-2, 2007, p. 236.

⁹⁹ ALVES, Pedro Delgado. **O princípio republicano**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Editora, v. 48, n. 1-2, 2007, p. 235.

Todavia, conforme relata Pedro Delgado Alves, na revisão constitucional de 2004, o preceito sofreu alterações a ele aditando-se um novo inciso com a seguinte redação: “A lei pode determinar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos”¹⁰⁰.

Afirma o autor que o novo regramento constitucional trouxe limites à “renovação ilimitada de mandatos autárquicos”, pois “vem habilitar o legislador ordinário a introduzir os referidos limites”, que poderá assim o fazer, com base tão somente no princípio republicano, *in verbis*:

“Parece-nos que ao agir ao abrigo do n.º 2 do artigo 118.º da CRP, no caso dos cargos políticos executivos, atenta a finalidade de assegurar a renovação dos seus titulares por força do princípio republicano, o legislador ordinário estará dispensado de proceder a tal fundamentação.”¹⁰¹

Analisando os valores que serviram de fundamento para tal inovação, ensina que:

“O art. 118.º [...] ao impor a *rotation in office*, ocupa-se dos efeitos provocados na coisa pública pelo desempenho prolongado de funções políticas por um mesmo indivíduo, procurando evitar a personalização do poder e a profissionalização daquilo que deve ser um serviço à comunidade.”¹⁰²

E aduz, ainda, que:

“o que o princípio da renovação postula, particularmente após a 6.ª Revisão Constitucional, não é uma mera proibição de designação vitalícia dos titulares de órgãos do poder, mas uma efectiva renovação subjectiva desses titulares.”¹⁰³

Assim, além de procurar evitar uma individualização do poder e o carreirismo político, mediante a restrição da elegibilidade vitalícia, o princípio republicano da renovação pressupõe uma verdadeira mudança dos titulares dos cargos do Poder Executivo.

¹⁰⁰ ALVES, Pedro Delgado. **O princípio republicano**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Editora, v. 48, n. 1-2, 2007, p. 238.

¹⁰¹ ALVES, Pedro Delgado. **O princípio republicano**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Editora, v. 48, n. 1-2, 2007, p. 241.

¹⁰² ALVES, Pedro Delgado. **O princípio republicano**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Editora, v. 48, n. 1-2, 2007, p. 240.

¹⁰³ ALVES, Pedro Delgado. **O princípio republicano**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Editora, v. 48, n. 1-2, 2007, p. 246.

Arrematando, enfim, o conteúdo do princípio da renovação, Pedro Delgado Alves, revela suas quatro principais vertentes:

- i) Componente didático-cívica de fomento da participação dos cidadãos na vida da res publica e de rejeição de concepções carreiristas do fenómeno político. Ao impor a rotatividade no exercício de funções públicas, a Constituição procura alargar o espectro de actores públicos e permitir a todos cumprir o seu direito e dever de participação política.
- ii) Reafirmação da igualdade cívica e política de todos os cidadãos, através da demonstração de que todos têm de ser governados para poderem governar, e vice-versa. A titularidade de cargos públicos fica deste modo caracterizada como uma assunção temporária de deveres em prol da colectividade e não como uma investidura numa qualidade distinta e superior.
- iii) A garantia da natureza institucional do cargo, prevenindo qualquer tentativa de personalização e de confusão de esferas públicas e privadas: findo o mandato, o antigo titular do cargo reassume a sua posição na sociedade.
- iv) Garantia contra a instalação e permanência junto dos centros do poder de redes clientelares potenciadoras de fenómenos de corrupção, desvio de poder e caciquismo. De todas as vertentes do princípio esta é, sem dúvida, a que assume um pendor mais profilático.¹⁰⁴

Como se vê, essas importantes conclusões extraídas do Direito Português revelam que o carreirismo político é mesmo vedado pelo princípio da renovação, e, por conseguinte, também pelo princípio republicano, já que este é gênero daquele.

A verdade é que o princípio da renovação obriga o antigo titular do cargo a reassumir a sua posição na sociedade, longe de quaisquer outros cargos, reafirmando-se a *“igualdade cívica e política de todos os cidadãos”*¹⁰⁵. Além disso, incentiva uma maior participação direta do cidadão no rodízio da vida pública, fazendo com que se assegure a dissolução *“de redes clientelares potenciadoras de fenómenos de corrupção, desvio de poder e caciquismo”*¹⁰⁶.

Verifica-se, finalmente, que a eleição de cidadão que fora eleito e reeleito em um município e renuncia para concorrer ao comando de outro fere claramente o princípio da renovação (princípio republicano), na medida em que o cidadão não tende a reassumir sua posição de volta na sociedade.

¹⁰⁴ ALVES, Pedro Delgado. **O princípio republicano**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Editora, v. 48, n. 1-2, 2007, p. 247.

¹⁰⁵ ALVES, Pedro Delgado. **O princípio republicano**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Editora, v. 48, n. 1-2, 2007, p. 247.

¹⁰⁶ ALVES, Pedro Delgado. **O princípio republicano**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Editora, v. 48, n. 1-2, 2007, p. 247.

Certamente são essas, portanto, as características do princípio republicano que poderiam ter justificado o Supremo Tribunal Federal a reconhecer a inelegibilidade do prefeito itinerante.

4.3 Restrição ao alcance do princípio republicano

A inelegibilidade do prefeito itinerante, inicialmente reconhecida pelo Tribunal Superior Eleitoral, fundou-se no princípio republicano, o qual foi determinante à nova interpretação dada ao § 5º do artigo 14 da Constituição Federal.

Ultrapassando-se deliberadamente a interpretação literal, consignou-se que o § 5º do artigo 14 da Constituição Federal proíbe um terceiro mandato consecutivo de Prefeito, pois se prevalecesse a interpretação de eterna reeleição, de forma a permitir a perpetuação no poder, estar-se-ia violando o óbice constante do princípio republicano.

Já no julgamento da questão no Supremo Tribunal Federal, a tese da inelegibilidade foi acolhida pela conjugação dos princípios da continuidade administrativa e do princípio republicano. Neste sentido, leia-se o seguinte trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes:

“não se olvide que a Constituição de 1988, mas especificamente a Emenda Constitucional n. 16/1997, ao inovar, criando o instituto da reeleição (até então não previsto na história republicana brasileira), o fez permitindo apenas uma única nova eleição para o cargo de Chefe do Poder Executivo de mesma natureza. Assim, contemplou-se não somente o postulado da *continuidade administrativa*, mas também o *princípio republicano* que impede a perpetuação de uma mesma pessoa ou grupo no poder, chegando-se à equação cujo denominador comum está hoje disposto no art. 14, § 5º, da Constituição: permite-se a reeleição, porém apenas por uma única vez.”¹⁰⁷

Muito embora o Ministro Gilmar Mendes reconheça que a conjugação do princípio da continuidade administrativa com o princípio republicano influenciou a previsão legal daquilo que hoje já está consagrado na redação do § 5º do artigo 14 da Constituição Federal, afirma que se deve interpretar o mesmo dispositivo teleologicamente, utilizando-se dos mesmos princípios, para concluir que o cidadão que exerce dois mandatos consecutivos em um mesmo município não preenche condição de elegibilidade, nem ao mesmo cargo, nem

¹⁰⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 637.485/RJ**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Voto do Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 21 de maio de 2013, p. 14. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3823598>>. Acesso em: 1 out. 2013.

a cargo de mesma natureza em município diverso, pois o legislador objetivou, na verdade, impedir a “*terceira eleição não apenas no mesmo município, mas em relação a qualquer outro município da federação*”¹⁰⁸.

Por esses fundamentos, prevaleceu o entendimento segundo o qual o cidadão que exerceu dois mandatos consecutivos de Prefeito Municipal não pode se candidatar a cargo da mesma natureza, ou seja, de Prefeito Municipal em outro município, mas pode se candidatar aos cargos de Governador de Estado e Presidente da República.

Observa-se que, nos dois posicionamentos, lançou-se mão do princípio republicano para interpretar teleologicamente o que consta do § 5º do artigo 14 da Constituição Federal, distanciando-se do sentido literal empregado pelo constituinte, e inevitavelmente dos conceitos próprios dos institutos da reeleição e da desincompatibilização, assim como da definição do que seria cargo.

Considerando-se, de um lado, a aplicação máxima do princípio republicano e, de outro, a limitação extraída da literalidade do texto constitucional, a questão se resume a três possibilidades de entendimento: i) a aplicação máxima dos postulados do princípio republicano, de modo a afastar qualquer forma de perpetuação no poder; ii) a aplicação da literalidade dos §§ 5º e 6º do artigo 14 da Constituição Federal impedindo-se a perpetuação no mesmo cargo; e iii) a conjugação subjetiva do conteúdo do princípio republicano com as regras constitucionais, de forma a impedir a perpetuação em cargos da mesma natureza.

De fato, o princípio republicano, como visto no item 4.2 acima, proíbe a profissionalização do cidadão no poder, na medida em que pressupõe a reassunção do ocupante de cargo público eletivo de sua posição de volta à sociedade.

Ocorre que o próprio constituinte, por outro lado, optou por permitir expressamente tal perpetuação, ao dispor em seu artigo 14, § 6º, que aqueles que ocupam os cargos de Chefe do Executivo podem se desincompatibilizar no prazo de seis meses para concorrerem a outros cargos.

¹⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 637.485/RJ**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Voto do Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 21 de maio de 2013, p. 23. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3823598>>. Acesso em: 1 out. 2013.

Assim, embora, em tese, o princípio republicano tenha alcance sobre a questão, a verdade é que o constituinte optou por permitir uma reeleição para o mesmo cargo, assim como contemplar a possibilidade de desincompatibilização para o exercício de outros cargos, inclusive do Poder Executivo. Ou seja, ele próprio restringiu sua abrangência.

Fica claro, pois, que a disposição constitucional já revela a ponderação do constituinte pátrio ao franquear aos ocupantes dos cargos de comando do executivo a permanência no poder, desde que obedeçam ao prazo de desincompatibilização.

Portanto, a interpretação das regras constitucionais, fundamentadas no princípio republicano, deve se ater à peculiaridade com a qual se deu a inserção do referido postulado em nossa ordem jurídica. Noutras palavras, não cabe ao intérprete valer-se do princípio republicano a fim de fundamentar uma interpretação que venha a modificar o alcance restrito dado pelo próprio legislador constituinte.

Dessa forma, não parece razoável que o intérprete, em expediente de subjetivismo certamente indesejável, ora utilize-se dos postulados do princípio republicano para afastar-se da limitação a ele imposta pelo texto legal, ora utilize-se desse mesmo texto legal para não aplicar o princípio republicano na sua integralidade, para concluir que o cidadão que exerceu dois mandatos consecutivos em um município não possa se eleger em outro município, mas possa se eleger ao Governo de Estado ou à Presidência da República; pois, em todo caso, estar-se-ia permitindo a mesma perpetuação no poder vedada pelo princípio da renovação, e, pior, restringindo inadequadamente o direito de livre acesso aos cargos públicos.

CONCLUSÃO

Inseridos no rol de direitos fundamentais da Constituição Federal de 1988, os direitos políticos asseguram a participação dos cidadãos na vida política da nossa república, de modo a permitir a interferência, direta ou indireta, no destino da sociedade. Essa participação traduz-se, dentre outras formas, no direito de votar e ser votado, que representam a capacidade eleitoral ativa e passiva, respectivamente.

Contudo, considerando o princípio republicano, o legislador constituinte originário estabeleceu certas restrições ao exercício da capacidade eleitoral passiva, razão pela qual devem ser interpretadas restritivamente. Tais disposições consubstanciam-se por dois tipos de normas limitativas da elegibilidade: as que preveem condições de elegibilidade e a que tipificam causas de inelegibilidade.

As condições de elegibilidade são requisitos básicos, que uma vez preenchidos, garantem aos cidadãos em geral o direito a concorrerem a cargos públicos eletivos. As causas de inelegibilidade, por sua vez, são regras cuja incidência torna o cidadão inelegível. Assim, a capacidade eleitoral passiva será garantida a todos os cidadãos que preencham os requisitos de elegibilidade, os quais não devem incidir em nenhuma das causas de inelegibilidade.

Em sua redação primitiva, o § 5º do artigo 14 da Constituição Federal previa causa de inelegibilidade absoluta, ao impedir que os ocupantes dos cargos do Poder Executivo se perpetuassem nos cargos já ocupados, dos quais poderiam se desincompatibilizar para concorrerem a outros.

A Emenda Constitucional n. 16/97 introduziu o instituto da reeleição no ordenamento jurídico brasileiro, modificando-se substancialmente a natureza jurídica do § 5º do artigo 14 da Constituição Federal, que passou a prever condição de elegibilidade para o mesmo cargo ocupado no Poder Executivo, do qual não é necessária a desincompatibilização, considerando o postulado da continuidade administrativa. No entanto, não deixou de prever causa de inelegibilidade, ao impedir a nova reeleição àqueles já reeleitos.

Previsto no § 6º do artigo 14 da Constituição Federal, o instituto da desincompatibilização não sofreu qualquer alteração, razão pela qual aquele que se reelege a um mesmo cargo do Poder Executivo pode se candidatar a outros, inclusive ao de mesma natureza em outra circunscrição eleitoral, desde que observado o requisito do domicílio eleitoral e o prazo de desincompatibilização.

Segundo a jurisprudência, a inelegibilidade do prefeito itinerante tem fundamento no § 5º do artigo 14 da Constituição Federal. Entretanto, não pode ser confundida com a irreelegibilidade. Enquanto a irreelegibilidade impede a recondução ao mesmo cargo de chefe do poder executivo, a inelegibilidade do prefeito itinerante se caracteriza por obstar a candidatura a outro cargo da mesma natureza daquele que já se ocupa.

A inelegibilidade do prefeito itinerante, portanto, impede a candidatura a um cargo, do poder executivo, de mesma natureza daquele para o qual se é irreelegível.

No entanto, essa causa de inelegibilidade não foi prevista na literalidade dos dispositivos constitucionais. Trata-se, pois, de uma interpretação ampliada do instituto da irreelegibilidade, fundada nos postulados do princípio republicano.

De fato, o princípio republicano impede a perpetuação no poder, na medida em que pressupõe a reassunção do ocupante de cargo público eletivo de sua posição de volta à sociedade.

Ocorre que o constituinte já revelou sua ponderação ao franquear aos ocupantes dos cargos de comando do executivo a permanência no poder, desde que obedçam ao prazo de desincompatibilização. Este aspecto do princípio republicano, portanto, foi mitigado pelo texto constitucional.

Assim, não seria razoável utilizar desse mesmo aspecto do princípio republicano para reconhecer a inelegibilidade do prefeito itinerante, pois, ao permitir-se a elegibilidade aos cargos de Governador de Estado e Presidente da República, inevitavelmente estar-se-ia a desobedecer ao mesmo postulado usado para impedir a elegibilidade ao cargo de Prefeito Municipal em circunscrição diversa, ou seja, continuar-se-ia permitindo a permanência no poder.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Pedro Delgado. **O princípio republicano**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Editora, v. 48, n. 1-2, 2007.

BASTOS, Celso Ribeiro de. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 1 out. 2013.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm>. Acesso em: 1 out. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1805/DF (Medida Cautelar)**. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 14 de novembro de 2003. Disponível em: <
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347277>>. Acesso em: 1 out. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 100.825/PR**. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, 7 de dezembro de 1984. Disponível em: <
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=193199>>. Acesso em: 1 out. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 597.994/PA**. Relator para acórdão: Ministro Eros Grau. Brasília, 28 de agosto de 2009. Disponível em: <
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=601811>>. Acesso em: 1 out. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 637.485/RJ**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 21 de maio de 2013. Disponível em: <
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3823598>>. Acesso em: 1 out. 2013.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 32.507/AL**. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 17 de dezembro de 2008. Disponível em: <
<http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=32507&processoClasse=RESPE&decisaoData=20081217&decisaoNumero=&noCache=0.26442145043984056>>. Acesso em: 1 out. 2013.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 10. ed. Bauru: Edipro, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004 (Versão Eletrônica 1.0.7).

JARDIM, Torquato. **Direito Eleitoral Positivo**. 2. ed. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira de; COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

NISS, Pedro Henrique Távora. **Direitos Políticos: Elegibilidade, Inelegibilidade e Ações Eleitorais**. 2. ed. Bauru: Edipro, 2000.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral: Anotações e Temas Polêmicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVEIRA, José Néri da. **Aspectos do Processo Eleitoral**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.