



PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA  
de 24/10/97 pag. 53.4.28.  
Em 24/10/97  
*[Assinatura]*

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

RESOLUÇÃO Nº 19.952  
(02.09.97)

**CONSULTA Nº 327 - DISTRITO FEDERAL (Brasília).**

**Relator:** Ministro Néri da Silveira.

**Consulente:** Antônio de Almeida Freitas Neto, Senador da República.

Reeleição. Desincompatibilização. 2. Constituição, art. 14, § 5º, na redação introduzida pela Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997. 3. O art. 14, § 5º, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 16/1997, é norma que prevê hipótese de elegibilidade do Presidente da República, dos Governadores de Estado e do Distrito Federal e dos Prefeitos, bem como dos que os hajam sucedido ou substituído no curso dos mandatos, para um único período subsequente; a natureza de regra de elegibilidade não se modifica pelo fato de dispor que a reeleição é para um único período subsequente. 4. Na redação original, o parágrafo 5º do art. 14 da Constituição de 5 de outubro de 1988 previa, ao contrário, regra de inelegibilidade absoluta. 5. Distinção entre condições de elegibilidade e causas de inelegibilidades. Inelegibilidades de previsão constitucional e casos de inelegibilidades estabelecidos em lei complementar, de conformidade com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal. 6. Inelegibilidade e desincompatibilização. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral tem assentado correlação entre inelegibilidade e desincompatibilização, que se atende pelo afastamento do cargo ou função, em caráter definitivo ou por licenciamento, conforme o caso, no tempo previsto na Constituição ou na Lei de Inelegibilidades. 7. Não se tratando, no § 5º do art. 14 da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 16/1997, de caso de inelegibilidade, mas, sim, de hipótese em que se garante elegibilidade dos Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual, distrital, municipal e dos que os hajam sucedido ou substituído no curso dos mandatos, para o mesmo cargo, para um período subsequente, bem de entender é que não cabe exigir-lhes desincompatibilização para concorrer ao segundo mandato, assim constitucionalmente autorizado. 8. Cuidando-se de caso de elegibilidade, somente a Constituição poderia, de

*J. Néri*

expresso, estabelecer o afastamento no prazo por ela estipulado, como condição para concorrer à reeleição prevista no § 5º do art. 14, da Lei Magna, na redação atual. 9. O § 5º do art. 14 da Constituição em vigor, por via de compreensão, assegura, também, ao Vice-Presidente da República, aos Vice-Governadores e aos Vice-Prefeitos a elegibilidade aos mesmos cargos, para um único período subsequente. 10. Consulta que se responde, negativamente, quanto à necessidade de desincompatibilização dos titulares dos Poderes Executivos federal, estadual, distrital ou municipal, para disputarem a reeleição, solução que se estende aos Vice-Presidente da República, Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e Vice-Prefeito.

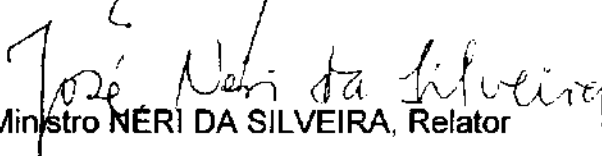
Vistos, etc.,

Resolvem os Ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade de votos, responder à consulta, nos termos do voto do Relator, que fica fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 02 de setembro de 1997.

  
Ministro ILMAR GALVÃO, Presidente

  
Ministro NÉRI DA SILVEIRA, Relator

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA: Senhor Presidente, o Dr. Procurador-Geral Eleitoral, em seu parecer de fls. 23/26, resumiu a Consulta 327, de fls. 2, e sobre ela se pronunciou, nestes termos:

*"1. Trata-se de consulta formulada pelo eminente Senador FREITAS NETO, solicitando que se pronuncie este Egrégio Tribunal Superior Eleitoral sobre a aplicabilidade ou não da Lei Complementar nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades), quanto a prazos de desincompatibilização relativamente a Governadores de Estado e Prefeitos, candidatos a reeleição, à luz da nova norma constitucional - a Emenda Constitucional nº 16/97 - que introduziu a reelegibilidade dos Chefes do Executivo na ordem jurídica eleitoral.*

*2. Tal emenda constitucional, como se sabe, promulgada em 4 de junho do corrente ano, passou a admitir a possibilidade de reeleição do Presidente da República, dos Governadores de Estado e do Distrito Federal, e de Prefeitos para o período subsequente. Eis o seu teor, **verbis**:*

*'Art. 14.....*

*.....*  
*§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.'*

*3. A norma constitucional anterior estabelecia a inelegibilidade para os mesmos cargos, no período subsequente, dos referidos titulares do Poder Executivo federal, estadual e municipal, e quem os houvesse sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito.*

*J. Néri*

4. Preliminarmente, merece ser conhecida a consulta, eis que efetivamente refere-se a matéria eleitoral e foi formulada por 'autoridade com jurisdição federal', segundo o disposto no art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral, como tem entendido esta Colenda Corte Superior Eleitoral.

5. No mérito, parece-nos que a resposta à consulta deve ser negativa, isto é, a Lei Complementar nº 64/90, especialmente o seu art. 1º, não tem aplicabilidade às hipóteses de candidaturas a reeleição de Governadores de Estado e Prefeitos, não prevalecendo prazos de desincompatibilização nela previstos na verdade para candidaturas a outros cargos.

6. A Lei Complementar nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades), por razões óbvias, não fixa prazo de desincompatibilização para Presidente e Vice-Presidente da República candidatos a reeleição, eis que tal possibilidade de reeleição não existia antes da introdução da reelegibilidade pela Emenda Constitucional nº 16/97. E também não o faz, por idênticas razões, quanto aos Governadores de Estado e Prefeitos, candidatos a reeleição. A despeito da literalidade do texto da referida lei complementar (art. 1º, II, a, nºs 10 e 13; III, a; e IV, a) - que por remissão permitiria conduzir a tal equívoco hermenêutico - não é possível aplicar, à luz da nova norma constitucional que estabelece a reelegibilidade, prazos de desincompatibilização previstos na verdade para candidaturas a outros cargos.

7. Além disso, as normas relativas a inelegibilidades, por serem restrições a direitos políticos, devem ser interpretadas restritivamente. Como ensina o eminente constitucionalista Professor JOSÉ AFONSO DA SILVA, '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' (in Curso de Direito Constitucional Positivo, 12ª Edição revista, Malheiros Editores, São Paulo, 1996, pág. 364).

8. Na verdade, inelegibilidades, absolutas ou relativas, são restrições a direitos políticos no que diz respeito à

J. Neri

*capacidade eleitoral passiva. E nenhuma inelegibilidade estabelecida há, relativamente ao novo direito político de ser candidato a reeleição surgido com a EC nº 16/97, seja no texto da própria Constituição Federal, seja na Lei Complementar nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades). Esta lei complementar, aliás, editada nos termos do art. 14, § 9º, da Carta da República, para estabelecer outros casos de inelegibilidades, além das hipóteses previstas no próprio texto da Constituição (inelegibilidades constitucionais e infraconstitucionais), nem mesmo poderia sequer ser considerada aplicável ao novo direito político introduzido na ordem jurídica pela referida emenda constitucional, pois, tendo entrado em vigor em 1990, não poderia evidentemente restringir direito político inexistente à época e somente estabelecido pelo Poder Constituinte derivado sete anos depois.*

9. *Ante o exposto, e pelas razões aduzidas, o parecer é no sentido de que, tendo em vista a reelegibilidade introduzida pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997, é inaplicável ao novo direito político de candidatura a reeleição, prazos de desincompatibilização previstos na Lei Complementar nº 64, de 1990, que não poderia definir inelegibilidades relativas, restringindo direito político inexistente à época em que passou a vigorar, sete anos antes."*

É o relatório. *J. Neri*

## VOTO

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (Relator):  
Senhor Presidente, distingue a Constituição entre condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade.

Dispõe, nesse sentido, o § 3º do art. 14, da Lei Maior:

*“§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:*

*I - a nacionalidade brasileira;*

*II - o pleno exercício dos direitos políticos;*

*III - o alistamento eleitoral;*

*IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;*

*V - a filiação partidária;*

*VI - a idade mínima de:*

*a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;*

*b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;*

*c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;*

*d) dezoito anos para Vereador.”*

As condições de elegibilidade constituem, assim, requisitos a serem preenchidos para que o cidadão possa concorrer a eleições. Cuida-se, aí, de requisitos positivos previstos na Constituição, a qual remete à lei discipliná-los, a tanto equivalendo a cláusula “na forma da lei”, consignada no § 3º do art. 14 transcrito.

Quanto às inelegibilidades, como bem anotou o Ministro Moreira Alves, em ensaio inserto em “*Estudos de Direito Público em*

*J. Néri*

*homenagem a Aliomar Baleeiro*", ed. Universidade de Brasília, 1976, pág. 228, "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".

A Constituição de 1988, assim como promulgada, ao lado das condições de elegibilidade (art. 14, § 3º), previu, expressamente, casos de inelegibilidade, nos parágrafos 4º, 5º, 6º e 7º, do mesmo art. 14, **verbis**:

"Art. 14.....

.....

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito.

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

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

Consoante decorre dos textos transcritos, as inelegibilidades implicam restrições ao direito político do cidadão de ser votado para cargos eletivos, o qual se alinha entre as liberdades públicas fundamentais. Compreende-se, destarte, informem-se essas restrições da

*J. Néri*

natureza própria de matéria constitucional, devendo, pois, sua sede originária de disciplina residir na Lei Fundamental do Estado, de forma exaustiva, ou, no mínimo, na Constituição se preverem os princípios básicos delas regentes. No tratamento do tema, não é possível olvidar o art. 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da Revolução Francesa, aprovada a 26.8.1789: *"Todos os cidadãos, por serem iguais perante a lei, devem ter igual acesso a todas as dignidades, postos e empregos públicos, segundo sua capacidade e sem outra distinção que por suas virtudes e talento"*.

Referindo-se ao § 5º do art. 14 da Constituição, na redação original, Celso Ribeiro Bastos anota:

*"O estudo da inelegibilidade compreende o da irreelegibilidade, caso particular da primeira, consistente na restrição de candidatar-se ao mesmo cargo que ocupa.*

*Convém frisar que o estudo desta matéria deve ser levado a efeito com a adoção das técnicas hermenêuticas que conduzem a um entendimento restritivo das normas interpretáveis. Isto em virtude de estar-se diante de vedações ou restrições do exercício de direitos, como o de votar, o de ser votado, o de preencher função pública etc., que devem ser feitos valer com a sua maior plenitude.*

*As restrições só devem prevalecer enquanto claramente fixadas no Texto Constitucional, sem qualquer recurso a métodos ampliativos de interpretação que possam conduzir a alguma hipótese restritiva sem expressa configuração legal ou constitucional."*

(*apud* Comentários à Constituição do Brasil - promulgada em 5 de outubro de 1988 - Ed. Saraiva, 2º vol., págs. 585/586).

*J. Nêr*



De outra parte, está no art. 14, § 9º, da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 7.6.1994, **verbis**:

*“§ 9º Lei Complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.”*

Verifica-se, desse modo, que, embora se cuide também de inelegibilidades as previstas em lei complementar editada com apoio no § 9º do art. 14 da Constituição, estão elas sujeitas ao objeto e finalidades estipulados na Lei Magna. Por fundamentos próprios, o constituinte definiu, entretanto, casos de inelegibilidade, imediatamente, no texto da Constituição. As normas contidas nos §§ 4º a 7º do art. 14 da Lei Fundamental são, à sua vez, de eficácia plena e aplicabilidade imediata, não dependentes da lei complementar a que se refere o § 9º do mesmo artigo.

Com efeito, é certo que a Constituição de 1946, regulava, por inteiro, o sistema das inelegibilidades. Destacado foi, no ponto, o pronunciamento de Argemiro de Figueiredo, no debate da matéria, na Constituinte de 1946, conforme registra José Duarte, *in* “A Constituição Brasileira de 1946”, v. II/516, **verbis**:

*“se já estatuímos, em dispositivos já votados, todos os casos de elegibilidades, com maior razão devemos incluir, expressamente, em nossa Carta Magna os de inelegibilidades, porque estes são mais importantes, visto como significam restrições ao direito político do cidadão. O*

*J. M. M.*

*mesmo poder que cria o direito é o competente para impor limitações. Seria erro de técnica, e perigoso mesmo, deixarmos matéria de tamanha importância para o legislador ordinário."*

Sucedeu, entretanto, que a Emenda Constitucional nº 14, de 3 de junho de 1965, em seu art. 2º, veio a permitir que lei especial criasse casos de inelegibilidade, além dos enunciados na Constituição, a fim de resguardar objetivos e valores aí previstos. Nessa linha, editou-se a Lei nº 4.738, de 15.7.1965, denominada Lei de Inelegibilidades. Tal técnica foi seguida na Constituição de 1967 e em sua Emenda nº 1, de 1969, bem assim na Constituição de 1988 (art. 14, § 9º). A esse respeito, escreveu José Afonso da Silva, *in* Curso de Direito Constitucional Positivo, 10ª ed. Revista, 1994, págs. 370/371:

*"A experiência do sistema revogado demonstrou, com sobradas razões, o acerto dessa lição (acima transcrita) de Argemiro Figueiredo, que a Constituinte de 1987/1988 lamentavelmente não aprendeu, deixando a possibilidade de criação de outros casos com o só limite de indicativos não muito definidos. O casuismo da Lei Complementar nº 5/70, fez incluir, em seus dispositivos, casos de inelegibilidades absurdos. Essa Lei foi substituída pela Lei Complementar 64, de 18.5.90, que, embora mais sóbria, sujeitando-se aos limites que a própria Constituição lhe impõe e aos que decorrem naturalmente do sentido excepcional que devem ter normas restritivas de direitos fundamentais, ainda mantém excessivo casuismo."*

No que concerne a inelegibilidades não definidas expressamente na Constituição, mas remetidas à lei complementar, a teor do art. 14, § 9º, do Estatuto Básico, anotou José Afonso da Silva, *in* Curso de Direito Constitucional Positivo, RT Editora, 1990, p. 335 :

*"A explicitação (por parte da Constituição) do objeto, quanto às inelegibilidades a serem criadas pela lei*

*J. Afonso*

*complementar era necessária, porque, configurando elas restrições a direitos políticos, importa sejam delimitadas aos objetos e fundamentos clara e expressamente indicados. Por serem restritivas de direitos fundamentais (direito à elegibilidade), é que a técnica sempre recomendou que fossem disciplinadas inteiramente em dispositivos constitucionais."*

Comentando o texto revisto em 1994, o ilustre Professor José Afonso da Silva, após analisar o objeto e fundamentos das inelegibilidades, com base na lei complementar prevista no § 9º, do art. 14, da Constituição, ainda observa (op. cit., 10ª ed., 1994, pág. 370):

*"As inelegibilidades possuem, assim, um fundamento ético evidente, tornando-se ilegítimas quando estabelecidas com fundamento político ou para assegurar o domínio do poder por um grupo que o venha detendo, como ocorreu no sistema constitucional revogado. Demais, seu sentido ético correlaciona-se com a democracia, não podendo ser entendido como um moralismo desgarrado da base democrática do regime que se instaure."*

À sua vez, em torno dessas inelegibilidades definidas em lei complementar, com base na autorização do art. 14, § 9º, da Lei Maior, escreveu Manoel Gonçalves Ferreira Filho: *"Mantém o texto vigente a preocupação da Emenda nº 1/69, ... de impedir que o exercício de altos cargos e funções na administração pudessem servir de instrumento para a conquista de postos eletivos"*, bem assim obstar a possibilidade de *"uso indevido do prestígio e dos poderes do cargo"* (in Curso de Direito Constitucional, Ed. Saraiva, 1990).

De outra parte, as inelegibilidades definidas nos §§ 5º e 6º, do art. 14 da Constituição, na redação original de 5 outubro de 1988, enquadram-se, segundo José Afonso da Silva, entre as denominadas

J. Afonso

inelegibilidades relativas, que constituem restrições à elegibilidade para determinados mandatos em razão de situações especiais em que, no momento da eleição, se encontre o cidadão, acrescentando o mestre paulista: *"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"* (op. cit., 10ª ed., 1994, págs. 371/372).

Por motivos funcionais, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houvesse sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito eram inelegíveis, *"para os mesmos cargos, no período subsequente"*. José Afonso da Silva, referindo também lição de Pontes de Miranda, acrescenta, a esse respeito (op. cit., 10ª ed., pág. 372):

*"É de notar, em primeiro lugar, a natureza especial dessas inelegibilidades, que a Constituição revogada denominava irreelegibilidades, termo desnecessário porque significa mesmo privação da elegibilidade para o mesmo cargo que está sendo ocupado pelo interessado; o de que se trata, (...), é mesmo de proibição de reeleição, agora tecnicamente configurada, como sempre foi da tradição do Direito Constitucional pátrio: vedação de pleitear eleição para o mesmo cargo num segundo mandato sucessivo; 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 mandato, ou o substituto, em qualquer momento, dentro dos seis meses anteriores ao pleito; se apenas tomar posse e não entrar em exercício do cargo, não se compõe a inelegibilidade."*

Diversamente, entretanto, sustenta Josaphat Marinho a natureza de *"inelegibilidade absoluta"*, de referência a que previa o § 5º do

J. Marinho .

art. 14 da Constituição, na redação original. Nesse sentido, escreveu o ilustre Professor e Senador mencionado, em "Reeleição e Desincompatibilização", trabalho publicado na "Jurídica Administração Municipal" - Ano II - nº 02, pág. 1, **verbis**:

*"A Constituição Federal estabeleceu como regra a inelegibilidade para os altos cargos executivos."*

Depois de transcrever o § 5º do art. 14 da Constituição, prossegue:

*"Na mesma diretriz de prudência e moralidade política a Constituição preceitua, no § 6º do artigo referido, que os titulares desses postos, para 'concorrerem a outros cargos', 'devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito'. Como se vê, a Carta de 1988 instituiu a **inelegibilidade absoluta** para os mesmos cargos, de seus ocupantes, inclusive o Presidente da República, em relação a quem os tenha exercido permanentemente ou nos seis meses anteriores ao pleito. Estipula a **inelegibilidade relativa** para os titulares daqueles postos, que pretendam 'outros cargos', obrigando-os a renunciar até seis meses antes do pleito. Confirmando o princípio da inelegibilidade, o instrumento constitucional proclama, no art. 82, que 'o mandato do Presidente da República é de quatro anos vedada a reeleição para o período subsequente'."*

Parece, fora de dúvida, sem necessidade de discutir sobre a natureza da inelegibilidade, que a do § 5º do art. 14 da Constituição, na redação original, possuía objeto e fundamento distintos, em confronto com as outras inelegibilidades também previstas na Constituição, pois o que nela se regulava, efetivamente, era a irreelegibilidade para o mesmo cargo, no período subsequente.

J. Neri

Escreve, nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho:  
*“A Constituição em vigor segue a tradição brasileira, fixando como regra para o Executivo a irreelegibilidade. De fato, não aceita a reeleição de quem ocupou a chefia do Executivo, em qualquer nível por qualquer tempo no período. Quis evidentemente prevenir o continuísmo, mal não só brasileiro como latino - americano” (Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Ed. Saraiva, 1990, pág. 129).*

Noutro passo, assevera: *“Note-se que esta alínea proíbe a reeleição. Portanto, veda a recondução para o mesmo cargo. A inelegibilidade eventual do titular dos cargos mencionados nesta alínea para outros cargos não deriva do aqui estabelecido, mas de outros preceitos adiante mencionados”.*

Comentando, a seguir, o § 6º do art. 14 da Constituição, o ilustre constitucionalista de São Paulo acrescenta: *“O titular, o sucessor e o mero substituto que hajam ocupado o cargo de Presidente, Governador, Prefeito, nos seis meses que precedem o pleito, são inelegíveis para qualquer cargo ou função. Com isso, a Constituição busca impedir que se prevaleçam do cargo para a obtenção de vantagens eleitorais” (op. cit., pág. 129).* Tais, assim, o objeto e fundamento dessa inelegibilidade.

Por último, referindo-se ao § 7º do mesmo art. 14, Manoel Gonçalves Ferreira Filho observa, quanto à inelegibilidade do cônjuge, dos consangüíneos e afins: *“Esta inelegibilidade já vem do direito anterior. É necessária para impedir o nepotismo, ou a perpetuação no poder através de interposta pessoa. A solução, aqui, é de bom senso. A inelegibilidade é ‘no território de jurisdição do titular’. Note-se que, em face deste dispositivo,*

*J. Nón*

o cônjuge, o parente consangüíneo, ou afim, do Presidente da República são absolutamente inelegíveis" (op. cit., pág.130).

Nessa mesma linha, escreveu a Professora Mônica Herman Salem Caggiano, de São Paulo, em ensaio intitulado "A Reeleição - Tratamento Constitucional (Breves Considerações)" - publicado em "Preleções Acadêmicas", do CEPS - Centro de Estudos Políticos e Sociais - São Paulo - Caderno nº 1/97 - págs. 7/8, **verbis**:

*"Em verdade, como assinalado no nosso Sistemas Eleitorais X Representação Política (Brasília, Ed. do Senado Federal, 1990), o principio decorre de interpretação extremamente restritiva do 'standard' republicano que impõe a alternância, evitando-se a perpetuação e a personificação do poder. Na matriz presidencialista, norte-americana, contudo, a restrição é muito mais suave e foi introduzida tão só com o advento da Emenda nº XXII, que estabeleceu: 'nenhuma pessoa deve ser eleita para o cargo de Presidente por mais de duas vezes'. Na França não há qualquer restrição à reeleição e o mandato presidencial, com a duração prevista de sete anos, pode ser renovado indefinidamente. E em Portugal, onde instalado um regime misto parlamentar-presidencial, o art. 126º da Constituição, que disciplina o tema da 'reelegibilidade', prevê, em relação à figura do Presidente, impedimento apenas para 'um terceiro mandato consecutivo' (126º, 1), preconizando, ainda, que 'se o Presidente da República renunciar ao cargo, não poderá candidatar-se nas eleições imediatas nem nas que se realizam no quinquênio imediatamente subsequente à renúncia' (art. 126º, 2) - in Constituição da República Portuguesa, Coimbra Editora, 1989.*

O *continuismo* e o sempre presente perigo, anunciado por Montesquieu, de que o poder corrompe o próprio poder, encontram-se como base a servir de respaldo à regra da irreelegibilidade. Ilustrativo a esse respeito o exemplo americano, território em que penetra a limitação ao exercício de dois mandatos presidenciais consecutivos por força da consolidação do costume introduzido por Washington, ao se recusar a concorrer para um terceiro

*J. M. M.*

*período. Rompida a tradição por Roosevelt, ao acatar um terceiro e um quarto mandatos, foi consagrada a regra limitadora, a nível constitucional, mediante retificação da já aludida Emenda nº XXII.*

*Avulta, assim, a inviabilidade de aproximação entre a hipótese de irreelegibilidade e as diferentes situações a suscitar inelegibilidade. Ambas, em verdade, afetam, restringindo, o domínio da elegibilidade. Há o discrimen, no entanto, quanto ao respectivo fundamento. E, sob este particular prisma, não há como reuni-las sob um rótulo único. Não carece, pois, de razão a advertência do Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, no sentido de que a inelegibilidade das figuras elencadas no parág. 5º, do art. 14 da Constituição Federal, para outros cargos decorre de outros preceitos da Lei Maior. E, robustecendo a assertiva, o registro promovido pelo Prof. José Afonso da Silva, pertinente à exigência de objeto definido para cada um dos casos que afete restritivamente o direito à elegibilidade (v. supra).*

*Não nos parece, destarte, restar dúvida de que a previsão de irreelegibilidade detém fundamento e objeto próprios e diversos daqueles a compor os casos de inelegibilidade. E esse quadro não mudará com o advento da nova redação a ser oferecida ao já aludido parág. 5º do art. 14 da C.F.. Embora atenuada a regra, o princípio permanecerá em cenário jurídico constitucional e, nessa qualidade, continuará a exigir interpretação restritiva, afastando qualquer tentativa de comunicação com as hipóteses de inelegibilidade."*

Pois bem, a Emenda Constitucional nº 16, de 4.6.1997, veio alterar a regra do § 5º do art. 14, da Lei Magna, para afastar a inelegibilidade de Presidente da República, de Governadores de Estado e do Distrito Federal e de Prefeitos, bem assim de quem os haja sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito. O preceito constitucional (art. 14, § 5º) deixou de dispor sobre inelegibilidade, tal como previa a redação original, em conformidade com a tradição constitucional republicana no Brasil. A Emenda Constitucional nº 16/1997 eliminou a

*J. Néri*



inelegibilidade dos titulares de Chefia do Executivo, nos planos federal, estadual, distrital e municipal, prevendo, ao contrário da norma alterada, regra de elegibilidade. Estabelece o § 5º do art. 14 da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 16/1997:

*“Art. 14.....  
.....*

*§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos, poderão ser reeleitos para um único período subsequente.”*

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 em vigor 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 de Executivo concorrer a outro mandato, imediatamente, ou seja, para o período subsequente. Decerto, não altera a natureza da norma aludida, na redação resultante da Emenda Constitucional nº 16/1997, a circunstância de a elegibilidade estar assegurada para um único período. De qualquer sorte, não há falar em inelegibilidade, quando a norma, sem outra condição, assegura capacidade de concorrer ao mesmo cargo eletivo em cujo exercício se encontre, no período subsequente.

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,

*J. Neri*

forma de desvencilhar-se da inelegibilidade "a tempo de concorrer à eleição cogitada".

Com efeito, como ensina José Afonso da Silva, "o candidato que incidir numa regra de inelegibilidade relativa deverá desincompatibilizar-se no prazo estabelecido, de sorte que, no momento em que requer o registro de sua candidatura, se encontre desembaraçado, sob pena de ver-se denegado o registro". E acrescenta: "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. Em algumas hipóteses, a desincompatibilização só se dará com afastamento definitivo da situação funcional em que se ache o candidato, ou o cônjuge ou parente. Noutras, basta o licenciamento" (op. cit., 10ª ed., pág. 373).

Anotou, nesse sentido, o ilustre Ministro Celso de Mello, *in* Constituição Federal Anotada, Saraiva, 1984, pág. 313: "A exigência de desincompatibilização, que se atende pelo afastamento do cargo ou função, só existe para aqueles que, por força do preceito constitucional ou legal, forem considerados inelegíveis". No mesmo sentido, afirmou esta Corte em decisão constante do Boletim Eleitoral 369/242.

A jurisprudência do TSE, em realidade, tem estabelecido correlação entre inelegibilidade e desincompatibilização, não cabendo invocar necessidade de desincompatibilização quando a situação funcional detida pelo candidato não constitui caso de inelegibilidade, assim prevista na Constituição ou na Lei das Inelegibilidades (Res. nº 18.136, de 12.05.92;

*J. Môn*

Ac. nº 12.761, de 24.09.92; Res. nº 14.349, de 30.06.88; Res. nº 12.505, de 04.02.86 e Res. nº 11.208, de 13.04.82).

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 do cargo 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 redação da Emenda Constitucional nº 16/1997. Não veio a ser acolhida qualquer das propostas de Emenda, nesse sentido, apresentadas no Congresso Nacional. Não afasta a conclusão o fato de a proposta de Emenda Constitucional nº 1, de 1995, do nobre Deputado Mendonça Filho, possuir esta redação:

*“§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído nos cursos do mandato poderão ser reeleitos por um período imediatamente subsequente e concorrer no exercício do cargo.”*

Possuía, entretanto, a proposta de Emenda à Constituição, nº 1/1995, à sua vez, a seguinte motivação:

*“O art. 14 da Constituição Federal, em seu § 5º, proíbe a reeleição do Presidente da República, dos Governadores de Estado e do Distrito Federal, dos Prefeitos, e de quem os houver substituído seis meses antes do pleito.*

*J. Móri*

*Durante o período de revisão constitucional, recentemente concluído, cerca de oitenta proposições apresentadas sugeriram a modificação desse dispositivo. É importante ressaltar que, destas, 40% visavam não apenas a possibilitar a reeleição para cargos executivos, como também entendiam ser inconsistente a manutenção, em tal caso, da exigência da renúncia prévia, assim como da inelegibilidade dos substitutos.*

*A exigência da renúncia prévia pode, com efeito, impedir a continuidade administrativa. A obrigatoriedade de renúncia do substituto implica, por outro lado, a formação de uma segunda chapa para a reeleição, o que tumultua o processo de negociação intrapartidária para a escolha de candidaturas.*

*Entendemos que o amadurecimento do processo democrático passa pelo instituto da reeleição, entendido este aqui como um fator importante da constituição de corpos administrativos estáveis. A população brasileira deve ser dada a opção de decidir pela continuidade de uma administração bem sucedida, como já acontece na maioria dos países. Além disso, cria-se, com isso, a efetiva possibilidade de se levar a efeito o cumprimento de metas governamentais de médio prazo, o que se torna praticamente impossível no sistema atual.*

*Diante do exposto, e na certeza de contar com o apoio dos nobres pares, apresentamos a presente Proposta de Emenda à Constituição Federal, a qual permite não só a reeleição, por um período subsequente, dos titulares de cargos do Poder Executivo, como também lhes outorga o direito de concorrer no exercício do cargo."*

Certo não se manteve na Câmara dos Deputados a cláusula final do Projeto: "e concorrer no exercício do cargo".

De considerar, todavia, de outra parte, no ponto, é que o tema da desincompatibilização, na aplicação do novo instituto da reeleição, esteve, também, posto ao debate do Congresso Nacional, não merecendo acolhida. O Relator, no Senado Federal, Senador Francelino Pereira,

*J. Néri*

anotou que a desincompatibilização “*compromete a essência da norma da reelegibilidade, para novo e consecutivo mandato*” (in REELEIÇÃO, ed. Senado Federal, 1997, pág. 19).

Nesse sentido, exame dos comemorativos da elaboração da Emenda Constitucional nº 16/1997 evidencia que a vontade do legislador constituinte derivado prevaleceu no sentido de emprestar à emenda da reeleição o caráter institucional de que se reveste, alterando preceito tradicional de nosso sistema republicano, para implantar experiência já conhecida por nações como os Estados Unidos da América, França, Portugal e Argentina, países onde se pratica a reeleição sem desincompatibilização dos titulares dos cargos de Presidente da República.

Pelos fundamentos antes aludidos, não se tendo, na Emenda Constitucional nº 16/1997, mantido hipótese de inelegibilidade, mas, ao contrário, criado caso de elegibilidade, não se fazia mister prazo de desincompatibilização, o que é próprio das situações em que o afastamento do cargo ou função se faz indispensável, no prazo previsto na Constituição ou na Lei das Inelegibilidades, para desobstruir a inelegibilidade. A exigência de afastamento do cargo, na hipótese definida no § 5º do art. 14 da Constituição, com a redação em vigor, como condição da elegibilidade na norma prevista, somente seria, assim, cabível, se resultasse de cláusula expressa na Constituição. A circunstância de não figurar, no texto, a autorização para concorrer, permanecendo o titular no exercício do cargo, apenas confirma a natureza da regra introduzida no § 5º do art. 14 da Constituição pela Emenda Constitucional nº 16/1997, qual seja, norma de elegibilidade. De fato, em se cuidando de norma concernente a elegibilidade, dispensável era cláusula de permanência; o que se impunha, ao contrário, seria disposição determinante do afastamento do titular, se e

J. Neri

quando houvesse isso de ser exigido. Repita-se: desincompatibilização pressupõe existência de inelegibilidade, o que não se configura na regra do § 5º do art. 14 da Constituição, na redação atual.

Ora, nem na Câmara dos Deputados, nem no Senado Federal, prevaleceu proposta de emenda de inserção de comando nesse sentido. No ensaio antes citado, a Professora Mônica Caggiano, na parte conclusiva de sua exposição, anotou (op. cit., pág. 9):

*“d) entendemos, em suma, que cada um dos casos de restrição ao direito de elegibilidade, delineados pela Lei Maior e detalhados pela Lei Complementar nº 64/90, deve ser aplicado na exata extensão do próprio preceito. Daí que, eventual imposição pertinente à desincompatibilização, visando a candidatura à reeleição, encontraria abrigo na ordem jurídica se introduzida por via de texto constitucional expresso. Isto porque não seria por demais invocar novamente a lição dos mestres: qualquer limite à elegibilidade não se presume; há de vir, de forma clara e explícita, expresso no Estatuto Fundamental.”*

Releva ainda conotar que se tem sustentado a necessidade da desincompatibilização aludida, estabelecendo-se confronto entre os §§ 5º e 6º do art. 14 da Constituição, possuindo o último sua redação original. Dá-se, porém, que o § 6º do art. 14 da Constituição disciplina caso de inelegibilidade, prevendo-se prazo de desincompatibilização. Desde o advento da Emenda Constitucional nº 16/1997, o § 5º do art. 14 da Lei Maior, passou, como se aludiu, a reger hipótese de elegibilidade, com disciplina específica, não sendo, em conseqüência, possível invocar, a seu respeito, a regra de desincompatibilização constante do § 6º do mesmo art. 14 da Lei Magna. De outra parte, qual também já se registrou, dos debates parlamentares e das deliberações do Congresso Nacional, em torno da Proposta de Emenda, de que resultou a Emenda Constitucional nº 16/1997,

*J. V. M. S.*

a permanência dos titulares em alusão nos cargos, mesmo se candidatos à reeleição, parece ter sido considerada, ademais, como medida de conveniência, em ordem a não ocorrer interrupção da ação administrativa dos governos por eles chefiados.

Assim, no Senado Federal, as Emendas nºs 2, 5 e 6, ao Projeto originário da Câmara dos Deputados, referente à Emenda Constitucional nº 16/1997, foram recusadas. Nelas se pretendia o afastamento dos titulares dos cargos executivos em foco, pretendentes à reeleição, à semelhança do disposto no § 6º do mesmo art. 14.

Discorrendo em seu relatório sobre essas emendas ao Projeto, o ilustre Senador Francelino Pereira anotou, em publicação feita pelo Senado Federal, sob o título "Reeleição", págs. 24/25:

*"As Emendas nºs 2 e 6, dos ilustres Senadores Antônio Carlos Valadares e Josaphat Marinho, respectivamente, são idênticas e acrescentam a exigência de renúncia prévia ao princípio da reeleição, ao modificar o § 6º do art. 14 da Constituição, mediante a introdução da expressão 'ao mesmo ou' entre as expressões 'concorrerem' e 'outros cargos'. Isso significa, na prática, que a desincompatibilização, inalterada na emenda da reeleição para o Presidente, os Governadores e os Prefeitos concorrerem a outros cargos, constitui exigência também para a reeleição.*

*A renúncia ao cargo de Chefe do Executivo seis meses antes da eleição significará um vácuo administrativo de cerca de nove meses, pois é muito provável que a grande maioria dos Vice-Prefeitos, Vice-Governadores, Presidente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e até mesmo o Vice-Presidente da República, também se desincompatibilizem para não se tomarem inelegíveis, sendo substituídos pelos Presidentes de Tribunais, não havendo, no entanto, equivalente quando se*

*J. Marinho*

*tratar de Município em que o Presidente da Câmara Municipal não queira assumir o cargo de Prefeito.*

*A emenda do ilustre Senador Jefferson Péres (Emenda nº 5) é, no entanto, substancialmente diferente quanto à substituição do titular que se desincompatibilizar para concorrer à reeleição. Acrescenta dois incisos ao § 5º do art. 14, o primeiro, para determinar a necessidade de desincompatibilização, até sessenta dias antes das eleições, e o segundo, para estabelecer a forma de substituição para esses casos. Outra alteração importante proposta nesta emenda é a que determina a volta dos licenciados somente após proclamados os resultados finais das eleições pela Justiça Eleitoral.*

*Tal alteração, combinada com emenda ao art. 79, altera radicalmente a linha de substituição do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos. Assim, o Presidente da República será substituído pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, os Governadores serão substituídos pelo Presidente do respectivo Tribunal de Justiça e os Prefeitos pelo Juiz mais antigo da comarca e, quando não houver, por Juiz designado pelo Presidente do Tribunal de Justiça.*

*Não obstante a preocupação do ilustre Senador Jefferson Péres com o uso da máquina administrativa, cabe lembrar que ela incorre nos mesmos problemas já apontados, embora por um tempo menor, cerca de quatro meses, principalmente quanto ao desvio de função de milhares de Juizes, inexistentes ou insuficientes em muitas comarcas, que também respondem pela Justiça Eleitoral, a qual tem sua maior atividade justamente nesse período de realização dos pleitos eleitorais.*

*Efetivamente, a exigência da desincompatibilização, independentemente de como seja feita a substituição do titular, compromete a essência da norma da reelegibilidade para novo e consecutivo mandato.*

*Opino, portanto, pela rejeição das Emendas nºs 2, 5 e 6."*

*J. M. S. n.*



No que concerne ao tratamento dispensado a Governadores e Prefeitos, *ad instar* do Presidente da República, observou o ilustre Senador Francelino Pereira, no trabalho referido, pág. 39:

*"A extensão da reeleição aos Governadores e aos Prefeitos e o tratamento igual conferido ao Presidente da República, aos Governadores de Estado e aos Prefeitos dispensando a desincompatibilização desses titulares é regra que decorre da estrutura da República Federal, impondo regulação idêntica, nessa matéria, aos entes que formam a República Federativa (Constituição, art. 1º), sob pena de incorrer na lesão funesta do equilíbrio federativo."*

Não cabe, à evidência, neste âmbito de exame da matéria, discutir se o instituto da reeleição, na redação atual, *ut* art. 14, § 5º, da Constituição, deveria ou não ter sido implantado, eis que ao Congresso Nacional, em amplo debate, esteve reservado tal juízo político, soberano.

Decerto, preocupações históricas quanto à reeleição são identificadas nas considerações de constitucionalistas e políticos. Não é, assim, possível esquecer, aqui, a grave advertência de João Barbalho, quanto ao dispositivo da Constituição de 1891, que vedava a reeleição do Presidente da República:

*"A expectativa de nova eleição para o seguinte período presidencial pode ser um grande estímulo ao presidente, a fim de que moureje por tornar-se, no exercício do cargo, um benemérito da nação. E a reeleição pode aproveitar um caráter provado em dificultosa comissão e uma experiência adquirida com vantagem para o bem público.*

*Mas é preciso não esquecer que trata-se de uma organização política cujo gonzo é a eleição, meio de se manifestar e influir na direção dos negócios públicos a opinião soberana do país. E para que esta se manifeste livremente e possa exercer essa influência é indispensável*

*J. Néri*

*garantir o voto. Uma das principais garantias é, pela incompatibilidade, arredar do pleito eleitoral, certos funcionários, cuja alta e extensa autoridade pode ser empregada em prejuízo da liberdade do votante.*

*De que poderosos meios não poderá lançar mão o presidente que pretender se fazer reeleger?*

*Admitir presidente candidato é expor o eleitorado à pressão, corrupção e fraude na mais larga escala. Já de si a eleição presidencial engendra no país agitação não pequena e temerosa; e o que não se dará quando o candidato for o homem que dispõe da maior soma de poder e força, pela sua autoridade, pelos vastos recursos que pode pôr em ação para impor a sua reeleição?! E que perturbação na administração pública, e que enorme prejuízo para o país no emprego de elementos oficiais com esse fim?*

*Não há incompatibilidade pois mais justificada."*

*(apud Constituição Federal Brasileira, Comentários, 1902, edição do Senado Federal, 1992, pág. 166).*

É de esperar, todavia, que, com a disciplina legal a editar-se, bem assim com a boa aplicação pela Justiça Eleitoral dos mecanismos atuais existentes de controle dos pleitos eleitorais, o processo sucessório, quer no plano federal, quer nos estaduais, distrital e municipais, mesmo quando concorram titulares da Chefia do Executivo a um mandato subsequente, *ut* art. 14, § 5º, da Constituição de 1988, na redação atual, não padeça dos males do abuso de poder e de autoridade, bem assim do poder econômico. A experiência dirá se a mudança foi positiva como apregoaram os defensores da reeleição no Congresso Nacional.

Nesta oportunidade, entretanto, diante do sistema implantado e à vista dos princípios aludidos, não vejo como proclamar, aqui, a necessidade de desincompatibilização do Presidente, dos Governadores e dos Prefeitos, para concorrerem à reeleição (CF, art. 14, § 5º), os quais, é certo, se candidatos, deverão submeter-se aos rigorosos termos da lei

*J. N. M.*

eleitoral e ao efetivo controle a ser exercido, pela Justiça Eleitoral brasileira, sobre o processo das correspondentes eleições.

Respondo, assim, negativamente, à Consulta, quanto à necessidade de desincompatibilização do Presidente da República, dos Governadores de Estado e do Distrito Federal e dos Prefeitos, se houverem de concorrer a um mandato subsequente, não lhes sendo aplicável a Lei das Inelegibilidades (LC 64/1990), quando prevê prazo de desincompatibilização.

## II - SITUAÇÃO DOS TITULARES DE CARGOS DE VICE-PRESIDENTE, VICE-GOVERNADOR E VICE-PREFEITO

Na aplicação do § 5º do art. 14 da Constituição, em sua redação original, o TSE adotou jurisprudência no sentido da íntima vinculação entre os titulares do Poder Executivo e o seu respectivo "Vice". Neste sentido, tinha-se como assente entendimento segundo o qual o Prefeito não podia candidatar-se a Vice-Prefeito, no mesmo Município, para o período subsequente, orientação essa confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, em vários julgados. Assim, no Recurso Extraordinário nº 158.564-1-AL, a 9.3.1993, relator o ilustre Ministro Celso de Mello, o STF decidiu, em acórdão de cuja ementa se destaca, **verbis**:

*"A inelegibilidade do Prefeito municipal que pretende candidatar-se a Vice-Prefeito do mesmo município, para o período administrativo subsequente, subsiste plenamente, ainda que o seu afastamento definitivo da chefia do Executivo local tenha ocorrido no semestre anterior à realização das eleições.*

*J. Néri*

*- A interpretação teleológica do art. 14, § 5º, da Constituição, objetiva impedir que se consuma qualquer comportamento fraudulento que, lesando o postulado da irreelegibilidade do Prefeito municipal, viabilize ainda que por via indireta, o acesso do Chefe do Poder Executivo local a um segundo mandato, cujo exercício, em período imediatamente sucessivo, lhe é categoricamente vedado pela norma constitucional."*

Sustentava-se, então, que, podendo o Prefeito candidatar-se a outro cargo, *ut* § 6º do art. 14 da Constituição, desde que deixasse o cargo seis meses antes, e sendo "outro" o cargo de Vice-Prefeito, nenhum óbice constitucional existiria à candidatura.

No acórdão, acolheu o Supremo Tribunal Federal este passo do parecer da Procuradoria Geral da República incorporado ao voto condutor do aresto:

".....

*'5. A vedação para que o Prefeito venha a concorrer, no pleito seguinte, ao cargo de Vice-Prefeito do mesmo Município está contida na regra (art. 14, § 5º, da CF/88) que o considera inelegível para o mesmo cargo, no período subsequente. Tal afirmativa é feita sem qualquer ofensa ao critério que recomenda a interpretação estrita da regra restritiva de direitos. Como se sabe, a atribuição ordinária do cargo de Vice-Prefeito é exclusivamente a de substituir o Prefeito Municipal, em suas faltas e impedimentos. Tal circunstância revela a absoluta relação de dependência do cargo de Vice-Prefeito ao de Prefeito Municipal. Trata-se, portanto, de cargo que, pela sua natureza, coloca o seu titular na condição de potencial exercente da Chefia do Executivo Municipal.*

*6. O princípio constitucional da irreelegibilidade dos Chefes do Poder Executivo, que veda a recondução ao exercício de mandato igual ao anterior,*

*J. Neri*

*não exige observância apenas sob o aspecto formal, vale dizer, seu ditame há de ser substancialmente observado. Disso decorre que a expressão "para os mesmos cargos", constante do § 5º do art. 14 da Constituição Federal, deve abranger não apenas os que ostentam a mesma denominação (Presidente, Governador e Prefeito) mas também aqueles que, a despeito da denominação diversa (Vice-Presidente, Vice-Governador e Vice-Prefeito), têm como atribuição ordinária (senão exclusiva) o potencial exercício das funções próprias daqueles cargos.*

*7. É essa aptidão, natural e ordinária, do titular do cargo de Vice-Prefeito ao exercício das atribuições próprias do cargo de Prefeito que justifica a compreensão no sentido de que o Chefe do Poder Executivo Municipal não pode concorrer, no pleito subsequente, ao cargo de Vice-Prefeito. Tal conclusão, que não caracteriza interpretação ampliativa, impõe-se como consequência substancial que se deve dar ao princípio da irreelegibilidade dos Chefes do Poder Executivo.*

*8. O § 6º do art. 14 da Constituição Federal também não foi ofendido. A expressão "a outros cargos" há de compreender apenas os cargos que, além de possuírem denominação diversa, tenham atribuições diferentes, sem o que ficaria vulnerável o princípio da irreelegibilidade em questão, ante a possibilidade de ataque por via reflexa.*

*9. Por fim, o § 9º do art. 14 da Constituição, igualmente, não foi contrariado. É que, ao admitir como compreendida no § 5º, do art. 14, a vedação do Prefeito candidatar-se a Vice-Prefeito no pleito seguinte, no mesmo município, o acórdão recorrido não criou inelegibilidade não prevista na Constituição Federal ou em Lei Complementar. A decisão apenas deu a exata dimensão do alcance da referida regra constitucional.'*

*Essa manifestação do **Parquet** federal encontra-se de pleno acordo com o meu entendimento - que, de resto, coincide com o do próprio Supremo Tribunal Federal - de que a exegese teleológica das normas pertinentes à*

*J. M. S. M.*

*disciplina jurídica das inelegibilidades revela-se coerente com a ratio do instituto e com os objetivos que persegue.*

*Esta Corte, aliás, em precedente específico - RE 157.959 - RJ, Rel. Min. ILMAR GALVÃO (DJU de 12/11/92) - confirmou a tese adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral e proclamou, verbis:*

**'ELEITORAL. DECISÃO QUE CONSIDEROU INELEGÍVEL, PARA O CARGO DE VICE-PREFEITO, QUEM EXERCEU O CARGO DE PREFEITO, NO PERÍODO IMEDIATAMENTE ANTERIOR, AINDA QUE DESINCOMPATIBILIZADO NO PRAZO DO ART. 14, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IRRESIGNAÇÃO FUNDADA NA IMPOSSIBILIDADE DE INTERPRETAR-SE EXTENSIVAMENTE NORMA RESTRITIVA DE DIREITO.**

*Incensurabilidade do acórdão impugnado que, longe de contrariar regra da hermenêutica, limitou-se a revelar e definir o exato sentido da norma, de molde a impedir que, por via indireta, viesse ele a frustrar-se.*

*Recurso não conhecido.'*

*Não encontro qualquer dificuldade, Sr. Presidente, em divisar na vedação do § 5º do art. 14, da Constituição a situação do antigo Prefeito que pretende eleger-se, para o período imediatamente subsequente, Vice-Prefeito do mesmo Município.*

*Impõe-se reconhecer que a função típica do Vice-Prefeito - além daquela de suceder ao chefe do Poder Executivo no caso de vaga - realiza-se no ato de substituí-lo, em caráter temporário, nas hipóteses de impedimento. Na realidade, essas funções típicas ou próprias do cargo de Vice-Prefeito correspondem às atribuições ordinárias para cujo exercício foi ele instituído.*

*Autorizar a candidatura, nesta hipótese, poderia dar ensejo à perpetuação do poder, ante a possibilidade - sempre presente - de o Vice-Prefeito, mais do que meramente substituir, vir a suceder ao Prefeito municipal nos casos de vacância. Com esse procedimento, estar-se-ia, em última análise, permitindo a uma mesma pessoa,*

*J. Néri*

*ainda que investida em mandatos diversos (o de Prefeito e o de Vice-Prefeito), suceder a si própria no exercício do poder. Ensejar-se-lhe-ia, em suma - e tal como ressaltado pela decisão ora impugnada - o desempenho, por via indireta, de mandato eletivo cujo exercício, em período administrativo subsequente, é expressamente vedado pela Constituição.*

*O prevalecimento da tese sustentada pelo ora recorrente, afetaria de modo substancial o **telos** normativo que emerge do preceito consubstanciado no art. 14, § 5º, da Constituição e comprometeria, desse modo, a alta finalidade ético-política que ditou a formulação dessa regra básica de inelegibilidade em nosso sistema jurídico.*

*O em. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, relator do acórdão ora impugnado, reportou-se a precedente específico do Tribunal Superior Eleitoral, de que foi também Relator - precisamente a decisão mantida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do RE 157.959 - RJ, Rel. Min. ILMAR GALVÃO.*

*A **ratio essendi** e a própria teleologia do preceito constitucional em causa foram bem ressaltados pelo em. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Relator do acórdão recorrido no precedente mencionado (RE nº 157.959 - RJ, Rel. Min. ILMAR GALVÃO), no qual esta Corte confirmou, em data bastante recente (Sessão de 04/11/92), a plena compatibilidade constitucional do entendimento firmado, na matéria, pelo Tribunal Superior Eleitoral:*

*'Senhor Presidente, no mérito - como não desconhecia o Tribunal **a quo** - a questão foi objeto de diversas e recentes consultas, todas elas resolvidas pelo TSE no sentido de que "persiste a inelegibilidade do Prefeito que pretende candidatar-se a Vice-Prefeito, no período subsequente, mesmo que tenha ocorrido o afastamento definitivo nos seis meses anteriores ao pleito, em obediência ao princípio de irreelegibilidade (CF, art. 14, § 5º), que poderia ser violado por via indireta, acaso renunciasse o novo Prefeito eleito e assumisse então a titularidade do Executivo o ex-Prefeito, porventura empossado na condição de Vice-Prefeito" (Consultas nºs 12.469, 24/3/92, Torquato;*

*J. M. M. M.*

12.432, 2/4/92, José Cândido; 12.021, 28/4/92, Américo Luz e 12.605, 28/4/92, Pertence).

*Sigo convencido, entretanto, que, no caso, a orientação do Tribunal, longe de violar a Constituição, é a que lhe dá a inteligência compatível com as inspirações teleológicas do princípio republicano da irreelegibilidade para mandatos de chefia do Poder Executivo.*

*Contra, assenta-se o dogma de interpretação estrita das normas limitativas de direitos, que, entretanto, não deve servir de pálio protetor da fraude à lei e à Constituição.*

*Essa tem sido, já faz tempo, a lição da melhor jurisprudência desta Casa em matéria de inelegibilidade.*

*Recorde-se a afirmação pelo TSE da inelegibilidade da esposa eclesiástica do titular do Executivo na eleição para o período subsequente (cf. Recurso Especial nº 96.935, 3/11/92, Cordeiro Guerra, RTJ 103/1321; Recurso Especial nº 98.968, 18/11/82, Djaci Falcão, RTJ 105/443).*

*No primeiro desses - Recurso Especial nº 96.935 - para confirmar-se a decisão deste Tribunal, o voto condutor do eminente Ministro Cordeiro Guerra recordou parecer do então Procurador-Geral, Xavier de Albuquerque, no qual, a partir da evidência de que "o estabelecimento de inelegibilidade atende a inspirações menos jurídicas do que morais, sociológicas, econômicas, numa palavra, políticas", concluíra o eminente juriconsulto que o conceito jurídico de parentesco, utilizado pela regra de inelegibilidade, não podia, na interpretação dele, "ser manipulado como preciosismo capaz de frustrar, pela prevalência do meio sobre o fim, a sua própria destinação"(BE, 236/455).*

***Mutatis Mutandis**, também na espécie não deve a miopia exegetista da letra do art. 14, § 5º, da Constituição, servir de instrumento de fraude e de frustração das suas inspirações finalísticas.*

*A irreelegibilidade dos Chefes do Poder Executivo de todos os níveis federativos tem sido um dogma do*

*J. Néri*



*nosso constitucionalismo republicano, com a única e compreensível exceção da Carta do Estado Novo: sua efetividade há de ser a premissa de toda a hermenêutica da norma que o consagra, de modo a inibir que se possa atingir por via indireta o que ostensivamente a Constituição quis vedar.*

*Ora, na Constituição, a regra de inelegibilidade, para o período subsequente, do titular do mandato executivo é absoluta. Tanto que não lhe veda apenas concorrer à sua própria sucessão, mas também na hipótese de dupla vacância do cargo no curso do mandato subsequente, que imponha eleições extraordinárias - de candidatar-se a elas.*

*Se assim é, como admitir-se a eleição do Prefeito a Vice-Prefeito, se a investidura deste não lhe atribui, por si mesma, função própria alguma, mas apenas lhe outorga situação jurídica pré-ordenada à eventualidade da substituição ou da sucessão do titular: vale dizer, ao exercício, provisório ou definitivo, do mesmo mandato ao qual, diretamente, não poderia concorrer, durante todo o período subsequente ao seu próprio mandato anterior.*

*Não se trata de estender a proibição a hipóteses não abrangidas pela regra que a veicula, mas de extrair dela toda a compreensão necessária a inibir a fraude às suas inspirações.'*

*O Supremo Tribunal Federal, ao placitar essa orientação da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral - que proclamou a inelegibilidade do Prefeito municipal ao cargo de Vice-Prefeito, para o período imediatamente subsequente, ainda que renunciando ao mandato no prazo referido no art. 14, § 6º da Constituição Federal - certamente teve presente a lapidar advertência do Ministro VIEIRA BRAGA, quando afirmou (BE/TSE vol. 90/509), **verbis**:*

*'A Constituição ou a lei, quando veda determinado ato, não precisa acrescentar que fica também vedado fraudar a proibição. Os atos praticados em fraude à lei apresentam-se, pelo menos*

*J. Nób*

*quase sempre, vestidos e paramentados com as palavras da lei. E é exatamente a interpretação por compreensão que permite à justiça negar-lhe legitimidade e efeitos jurídicos.'*

*É preciso ter presente, desse modo, que o regime das inelegibilidades, não obstante contemple restrições à capacidade eleitoral passiva dos cidadãos, comporta - consoante tem proclamado o Supremo Tribunal Federal (RE nº 157.868, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJU de 09/12/92; RE nº 158.314, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJU de 12/02/93) - interpretação construtiva dos preceitos que lhe compõem a estrutura normativa (RTJ 103/1321).*

*E foi, precisamente, o que fez o Tribunal Superior Eleitoral, em interpretação jurisprudencial inteiramente legitimada pelo sentido finalístico da norma constitucional.*

*A interpretação teleológica do art. 14, § 5º, da Constituição, objetiva impedir que se consuma qualquer comportamento fraudulento que, lesando o postulado da irreelegibilidade do Prefeito municipal, viabilize, ainda que por via indireta, o acesso do Chefe do Poder Executivo local a um segundo mandato, cujo exercício, em período imediatamente sucessivo, lhe é categoricamente vedado pela norma constitucional.*

*Por todo o exposto, e sobretudo tendo em vista o precedente específico consubstanciado no RE nº 157.959 - RJ, tenho por incorrente qualquer ofensa à Constituição Federal e não conheço, em consequência, do presente recurso extraordinário."*

De outra parte, esta Corte, na Resolução nº 19.452, de 29.2.1996, decidiu que o Vice-Prefeito, ainda que tenha preservado o seu mandato, não é inelegível para o cargo de Prefeito no mesmo município, desde que não tenha sucedido ou substituído o titular nos últimos seis meses anteriores ao pleito (CF, art. 14, § 5º; LC nº 64/90, art. 1º, § 2º). Também afirmou o TSE na Resolução nº 14.225, a 5.4.1994, **verbis**: "A jurisprudência da Corte é no sentido de que o Vice-Prefeito, que não vier a

*J. Néri*

*substituir o titular nos seis meses anteriores ao pleito, poderá candidatar-se aos demais cargos (Precedentes: Resoluções nºs 17.940/92, 18.086/92, 18.105/92 e 18.128/92) (LC nº 64/90, art. 1º, § 2º). Já na Resolução nº 18.218, de 2.6.1992, o TSE, respondendo a consulta, entendeu que o Vice-Prefeito não poderá candidatar-se ao mesmo cargo para o período subsequente, ainda que não tenha sucedido ou substituído o titular na Chefia do Executivo Municipal nos seis meses anteriores ao pleito, conforme precedentes da Corte. No mesmo sentido, o Acórdão nº 12.862, no Recurso Especial nº 10.115, a 28.9.1992, e ainda a Resolução nº 9.119, de 10.11.1971 .*

Compreende-se, desse modo, que, na exegese do art. 14, § 5º, da Constituição, na redação de 5.10.1988, este Tribunal manteve constante jurisprudência no sentido de ver estendida a regra de inelegibilidade do Prefeito para mandato sucessivo ao Vice-Prefeito, pela íntima correlação entre os dois cargos e pela natureza do último, cuja função típica, *“além daquela de suceder ao Chefe do Poder Executivo no caso de vaga, realiza-se no ato de substituí-lo, em caráter temporário, nas hipóteses de impedimento, afirmando-se, ainda, que essas funções típicas ou próprias do cargo de Vice-Prefeito correspondem às atribuições ordinárias para cujo exercício foi ele instituído”*.

Assim sendo, não é possível deixar de entender que, no âmbito de compreensão do § 5º do art. 14 da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 16/1997, enquadram-se os titulares de cargo de Vice-Prefeito, bem assim, pela simetria federativa existente, dos cargos de Vice-Governador e de Vice-Presidente da República. Quando esse dispositivo afastou a inelegibilidade do Presidente, dos Governadores de Estado e do Distrito Federal e dos Prefeitos, para o mesmo cargo no

*J. M. S. M.*

período subsequente, por força de compreensão, em cada uma das esferas administrativas, o respectivo Vice, por igual, pode concorrer ao mesmo cargo, para o período subsequente, uma única vez. Essa capacidade eleitoral passiva, assim resultante da norma aludida, estende-se ao Vice-Presidente, aos Vice-Governadores e aos Vice-Prefeitos, por sua íntima vinculação aos correspondentes titulares da Chefia do Poder Executivo. Nem seria, ademais, possível ver inelegibilidade emanada de norma que, por sua nova redação, dispõe sobre elegibilidade e na qual, de explícito, se prevêem os que hajam sucedido ou substituído os titulares, no curso dos mandatos, vale dizer, inclusive nos seis meses anteriores ao pleito.

Podem, destarte, o Vice-Presidente da República, os Vice-Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Vice-Prefeitos concorrer, ao mesmo cargo, para o período subsequente, tal como sucede, de referência ao Presidente da República, aos Governadores de Estado e do Distrito Federal e aos Prefeitos, com apoio no § 5º do art. 14 da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 16/1997.

J. Nên

### EXTRATO DA ATA

Cta nº 327 - DF. Relator: Néri da Silveira. Consulente: Antônio de Almeida Freitas Neto, Senador da República.

Decisão: Respondida nos termos do voto do Ministro Relator.

Presidência do Exmº Sr. Ministro Ilmar Galvão. Presentes os Srs. Ministros Néri da Silveira, Maurício Corrêa, Costa Leite, Nilson Naves, Eduardo Alckmin, Costa Porto e o Dr. Flávio Giron, Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Substituto.

SESSÃO DE 02.09.97.