

A flexibilização da inelegibilidade reflexa parental prevista no art. 14, § 7º da Constituição Federal e na Súmula Vinculante n. 18 do Supremo Tribunal Federal

Carla Vieira de Souza ¹

Pedro Ulysses Buritisa Alves de Souza ²

RESUMO

O presente trabalho buscará uma análise mais aprofundada sobre o instituto da inelegibilidade reflexa parental, em especial daquela que recai sobre o cônjuge que se divorcia do titular do cargo de chefe do Poder Executivo no curso de seu mandato, conforme previsto no art. 14, § 7º da Constituição Federal e na Súmula Vinculante nº 18 do Supremo Tribunal Federal. É cediço que tanto o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Eleitorais já sedimentaram o entendimento de que o simples fato de o casal ter se divorciado no curso do mandato não afasta a inelegibilidade prevista no referido dispositivo constitucional. Todavia, a ratio do Constituinte Originário era obstar o monopólio do poder político por grupos hegemônicos ligados por laços familiares. Assim, caso um dos cônjuges contraia novo matrimônio ou união estável, verificar-se-á a formação de novo núcleo familiar, transferindo-se a inelegibilidade reflexa parental, que antes recaía sobre o ex-cônjuge, para o atual, que passa a integrar o núcleo familiar do titular do cargo. Por fim, conclui-se que a inelegibilidade reflexa prevista no art. 14, § 7º da Constituição Federal e na Súmula Vinculante nº 18 do Supremo Tribunal Federal não deve ser aplicada de forma automática, devendo-se analisar o caso concreto para verificar a possibilidade de seu afastamento, especialmente nos casos de constituição de novos núcleos familiares.

Palavras-chave: Inelegibilidade reflexa; Divórcio; Afastamento; Flexibilização.

¹ Mestra em Direito pela UNESC. Pós-Graduada em Direito e Processo do Trabalho pela Faculdade Damásio, Direito Constitucional Aplicado pela Legale, Direito do Consumidor pela ESA OAB e Direito e Processo Eleitoral pela PUC PR e Graduada em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (2015). Ex-vereadora do município de Içara – SC. Professora da Univinte e Advogada. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/1033928190240851>

² Advogado. Palestrante. Graduado em Direito pela PUC-GO. Pós graduado com especialização em Direito e Processo do Trabalho pela UFGO. Pós graduado com especialização em Direito Público pela UCAM. Pós graduado com especialização em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral pela PUC-PR. Ex-professor na Faculdade de Piracanjuba-GO. Ex-Procurador Geral do Município de Piracanjuba. Atuou como Observador Internacional no plebiscito no Chile em 2023. Membro da Comissão de Direito Político e Eleitoral da OAB-GO. Coordenador da ESA pela OAB subseção de Piracanjuba-GO. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/7343938513256595>

ABSTRACT

This paper provides an in-depth analysis of the legal concept of reflective ineligibility due to kinship, focusing on spouses who divorce a sitting chief executive during their term of office, as established by Article 14, § 7 of the Federal Constitution and the Supreme Federal Court's Binding Precedent No. 18. It is well-established in the jurisprudence of both the Supreme Federal Court and the Electoral Courts that a divorce during the term of office does not, by itself, remove the ineligibility set forth in the aforementioned constitutional provision. However, the original intent of the Constitution's framers was to prevent the monopolization of political power by hegemonic groups linked by family ties. Therefore, should the office-holder enter into a new marriage or stable union, a new family nucleus is formed. This would transfer the reflective ineligibility from the former spouse to the current spouse, who now becomes part of the office-holder's immediate family. Finally, this paper concludes that the reflective ineligibility established by Article 14, § 7 of the Federal Constitution and Binding Precedent No. 18 should not be applied automatically. Instead, a case-by-case analysis is required to assess the possibility of setting aside this ineligibility, especially in cases where a new family nucleus has been formed.

Keywords: Reflective ineligibility; Divorce; Exception; Flexibilization.

Introdução

A Assembleia Nacional Constituinte, ao editar o texto da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, incluiu em seu corpo as condições de elegibilidade, descritas no § 3º e situações em que incide a inelegibilidade, previstas nos §§ 4º, 5º, 6º e 7º, todos do artigo 14.

Além das condições de elegibilidade e cláusulas de inelegibilidade trazidas pela Constituição Federal, o próprio texto constitucional prevê que outras hipóteses de inelegibilidade poderão ser estabelecidas através de lei complementar. Para tanto, foi editada a Lei Complementar nº 64/1990, alterada pela Lei Complementar nº 135/2010 que trata de outros casos de inelegibilidade além dos previstos pelo art. 14 da Constituição Federal de 1988.

Ao se analisar a Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar nº 64/1990, identificam-se inúmeros casos de inelegibilidade, nas mais diversas situações. Todavia, será tratada aqui uma

inelegibilidade específica a chamada inelegibilidade reflexa parental, prevista no art. 14, § 7º da Constituição Federal.

Ao abordar a inelegibilidade reflexa parental, observa-se a existência de alguns graus de parentesco aos quais o instituto se aplica. Porém, será analisado, especificamente, o caso de inelegibilidade que recai sobre o cônjuge, em especial após o divórcio, do detentor de mandato de Chefe do Poder Executivo, seja na esfera federal, estadual, distrital ou municipal.

Perceber-se-á que a legislação é taxativa quanto à aplicação da inelegibilidade aos cônjuges de detentores de mandato do Poder Executivo. Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal entende que a inelegibilidade reflexa não se afasta simplesmente com o divórcio. Todavia, tal interpretação legislativa tem acontecido de forma meramente gramatical, sem a devida consideração ao sentido teleológico do regramento jurídico que torna inelegível o cônjuge do detentor de mandato.

Acontece que, em julgado que se será tratado adiante, o próprio Supremo Tribunal Federal flexibilizou a regra trazida pelo art. 14, § 7º da Constituição Federal e em sua Súmula Vinculante nº 18. A Suprema Corte, como se verá, entendeu que a inelegibilidade reflexa deveria ser afastada no caso de falecimento do detentor de mandato eletivo no curso de seu primeiro mandato.

Com isso, começa-se a se vislumbrar a possibilidade de uma interpretação ampliativa quanto ao afastamento da inelegibilidade do ex-cônjuge, aplicando-se uma interpretação teleológica do instituto, bem como uma interpretação extensiva no que diz respeito à preservação ao direito e da capacidade eleitoral passiva do ex-cônjuge do detentor de mandato.

As inelegibilidades previstas na Constituição Federal de 1988

Nas palavras de Gomes (2023),

Denomina-se inelegibilidade ou ilegitimidade o impedimento ao exercício da cidadania passiva, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo. Em outros termos, trata-se de fator negativo cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional, tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo.

Nesse sentido, a Constituição Federal, em seu artigo 14, §§ 4º ao 8º, disciplina o instituto da inelegibilidade, nos seguintes termos:

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

(. . .);

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

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

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

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

§ 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

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

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

Assim, as inelegibilidades restringem a elegibilidade do cidadão, visando proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, bem como 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 (art. 14, § 9.º).

Ao tratar das inelegibilidades constitucionais, Lenza (2023) nos ensina que

As inelegibilidades estão previstas tanto na CF (art. 14, §§ 4.º a 8.º), normas essas que independem de regulamentação infraconstitucional, já que de eficácia plena e aplicabilidade imediata, como em lei complementar,

que poderá estabelecer outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, dividindo-se em dois grandes grupos: a) absolutas: impedimento eleitoral para qualquer cargo eletivo, taxativamente previstas na CF/88; b) relativas: impedimento eleitoral para algum cargo eletivo ou mandato, em função de situações em que se encontre o cidadão candidato, previstas na CF/88 — art. 14, §§ 5.º a 8.º — ou em lei complementar — art. 14, § 9.º.

Iniciam-se breves comentários acerca das inelegibilidades previstas no Texto Constitucional com a menção ao § 4º do art. 14, que determina que os inalistáveis e os analfabetos são inelegíveis.

São inalistáveis os menores de 16 anos de idade, os estrangeiros, com exceção dos portugueses que gozam do princípio da reciprocidade, e os conscritos, que são aqueles que são convocados para o serviço militar obrigatório ao atingirem 18 anos.

Assim, de forma clara e sucinta, a Constituição Federal de 1988 torna inelegível estes quatro grupos: o analfabeto (embora sejam alistáveis), os menores de 16 anos, os estrangeiros e os conscritos. Afora esses casos, como regra geral, todos os demais podem ser alistáveis e, portanto, elegíveis quanto a este requisito (alistabilidade).

Prosseguindo, o § 5º do artigo 14 da Constituição determina que 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.

Ou seja, o detentor de mandato de Chefe do Poder Executivo, em qualquer esfera, não poderá exercê-lo por três mandatos consecutivos. Não há óbice, contudo, para que determinada pessoa exerça mais de dois mandatos, desde que haja um intervalo entre o segundo e o terceiro mandatos, entre quarto e o quinto, e assim sucessivamente. O que se busca, aqui, é assegurar a alternância no poder.

Já o § 6º do art. 14 da Constituição Federal de 1988 determina que, 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.

Referida regra torna inelegível o detentor de mandato no Poder Executivo que não se afasta (desincompatibilização) de seu cargo no prazo legal. O intuito é impedir que o detentor de mandato utilize a máquina administrativa em benefício de sua candidatura,

assegurando que o pleito ocorra em condições de igualdade entre os candidatos.

Por sua vez, o § 7º trata da inelegibilidade reflexa (parental), ao tornar inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos, por afinidade ou por adoção, até o segundo grau, 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.

Aqui o Constituinte Originário buscou impedir a perpetuação no poder de um mesmo grupo familiar, evitando, dessa forma, a constituição de verdadeiras oligarquias políticas.

O § 8º do art. 14 trata da situação dos militares, determinando que os militares alistáveis são elegíveis. Como já visto, apenas os conscritos são inalistáveis; portanto, todos os demais militares são alistáveis, e, por consequência, elegíveis, salvo se incorrerem em alguma causa de inelegibilidade.

Por fim, o § 9º do art. 14 da Constituição Federal de 1988 estabelece que lei complementar poderá estabelecer novos casos de inelegibilidade. Todavia, tais inelegibilidades infraconstitucionais não serão objeto de estudo neste trabalho.

A inelegibilidade parental (reflexa) prevista no art. 14, § 7º da Constituição Federal de 1988

Pela leitura do texto constitucional, verifica-se, de forma clara, que o cônjuge do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído nos seis meses anteriores ao pleito é inelegível para a disputa de qualquer cargo eletivo, a qualquer tempo, durante o curso do mandato.

Na mesma linha, a Lei Complementar nº 64/1990, chamada de Lei das Inelegibilidades, em seu art. 1º, § 3º, reproduz integralmente a redação do § 7º do art. 14 da Constituição Federal de 1988.

Gomes (2023), sobre o tema, ensina que:

Em princípio, a inelegibilidade ocorre apenas quanto ao cônjuge e parentes de chefes do Poder Executivo, a saber: Presidente da República, Governador

de Estado ou do Distrito Federal e Prefeito. Não alcança os do vice, tampouco alcança os parentes de quem exerce de modo interino e precário a chefia do Poder Executivo – como pode ocorrer, por exemplo, com o presidente do Poder Legislativo e do Judiciário.

Dessa forma, verifica-se que, pela leitura do Texto Constitucional, a inelegibilidade alcança somente os cônjuges e parentes até segundo grau ou por adoção, dos detentores de mandato eletivo de Chefe de Poder Executivo, em quaisquer de suas esferas.

Por outro lado, a melhor doutrina eleitoral e a jurisprudência dos Tribunais Regionais Eleitorais e, em especial o Tribunal Superior Eleitoral já se posicionaram no sentido de que a regra exposta no art. 14, § 7º, deve ser aplicada somente em casos de candidaturas no curso do segundo mandato, evitando-se, assim, a possibilidade de o mesmo grupo familiar exercer o terceiro mandato consecutivo, o que é expressamente vedado pelo § 5º do art. 14 da Constituição Federal. Ou seja, o cônjuge do chefe do Poder Executivo é elegível para o mesmo cargo ocupado pelo titular, desde que este também esteja elegível.

Nesse sentido, Zílio (2023), em sua obra Direito Eleitoral, ensina:

Deve-se destacar que a jurisprudência tem entendido que a inelegibilidade do parentesco somente existe na medida em que igual restrição à elegibilidade possui o titular do mandato eletivo, ou seja, a inelegibilidade do titular é extensiva aos seus parentes.

Isto é, o titular do cargo de chefe do Poder Executivo, independentemente da esfera em que exerce seu mandato, atrai a inelegibilidade para seu cônjuge e para seus parentes até o segundo grau, para qualquer cargo no território de sua jurisdição.

O que se busca, com essa regra, é evitar que o mesmo grupo familiar se perpetue no poder, valendo-se da máquina pública para criar situações vantajosas a determinada pessoa ou grupo em campanhas eleitorais, ferindo, assim, o princípio da igualdade e da legitimidade das eleições, visto que uma pessoa ou grupo específico poderia ter tratamento privilegiado em relação aos seus opositores.

A *ratio legis* do § 7º do art. 14 da Constituição Federal de 1988, como já mencionado, é justamente impedir a perpetuação no poder de um mesmo grupo familiar e assegurar a alternância nas chefias dos Poderes Executivos, em todas as esferas federativas.

Todavia, ao longo do tempo, a Justiça Eleitoral se deparou com tentativas de fraude à inelegibilidade reflexa, prevista no art. 14, § 7º da Constituição Federal. Diversos foram os casos que chegaram aos Tribunais Eleitorais em que casais simulavam separações ou divórcios, com o intuito de confundir o eleitorado e a própria Justiça Eleitoral, objetivando um terceiro mandato consecutivo para o mesmo grupo familiar.

Nesses casos, a Justiça Eleitoral firmou o entendimento de que a inelegibilidade reflexa deve ser mantida, mesmo diante da comprovação de divórcio, quando este ocorre no curso do mandato. Vejamos alguns julgados sobre o tema:

RCAND 600096-51.2020.6.20.0049

RE - RECURSO ELEITORAL nº 060009651 - UPANEMA – RN

Acórdão nº 060009651 de 10/11/2020

Relator(a) Des. ADRIANA CAVALCANTI MAGALHÃES FAUSTINO FERREIRA

Publicação - Publicado em Sessão, Data 10/11/2020

RECURSO ELEITORAL - REGISTRO DE CANDIDATURA - ELEIÇÕES 2020 - CARGO - VEREADOR - AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA - INELEGIBILIDADE REFLEXA - ART. 14, § 7º, CF/88 - EX-CÔNJUGE - DIVÓRCIO NO CURSO DO SEGUNDO MANDATO - SÚMULA VINCULANTE Nº 18 DO STF - INCIDÊNCIA - INDEFERIMENTO DO REGISTRO - MANUTENÇÃO DA SENTENÇA - DESPROVIMENTO DO RECURSO.

A dissolução da sociedade ou do vínculo conjugal, no curso do mandato, não afasta a inelegibilidade prevista no § 7º do artigo 14 da Constituição Federal. Súmula Vinculante nº 18 do STF.

Tendo em vista que o ex-cônjuge da recorrida não é reelegível para o cargo de Prefeito do município de Upanema/RN, por ter sido eleito e reeleito nas duas últimas eleições municipais, é irrelevante a suposta ausência de fraude à lei, haja vista se tratar de circunstância aferível objetivamente, para fins de incidência da inelegibilidade em apreço.

Conhecimento e desprovimento do recurso (Rio Grande do Norte, 2020).

RCAND 0000220-77.2012.6.13.0237

RESPE – Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 22077 – SÃO JOÃO DO PARAÍSO – MG

Acórdão de 27/11/2012

Relator(a) Min. Marco Aurélio

Relator(a) designado(a) Min. Nancy Andrighi

Publicação: Publicado em Sessão, Data 27/11/2012

RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE REFLEXA. ART. 14, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EX-CÔNJUGE ELEITO E REELEITO PREFEITO NO MESMO MUNICÍPIO. DISSOLUÇÃO DA SOCIEDADE CONJUGAL NO CURSO DO SEGUNDO MANDATO. IRRELEVÂNCIA. PROVIMENTO.

1. O TSE, interpretando sistematicamente o art. 14, §§ 5º e 7º, da CF/88, consignou que o cônjuge e os parentes dos Chefes do Poder Executivo são elegíveis para o mesmo cargo, no período subsequente, desde que os titulares dos mandatos sejam reelegíveis e tenham renunciado ao cargo ou falecido até seis meses antes do pleito. Precedentes.

2. No caso dos autos, considerando que o ex-cônjuge da recorrida não é reelegível para o cargo de prefeito do Município de São João do Paraíso/MG nas Eleições 2012 – por ter sido eleito e exercido o mandato nas duas eleições imediatamente anteriores – a suposta ausência de fraude à lei quanto à dissolução da sociedade conjugal é irrelevante.

3. Recursos especiais providos para indeferir o pedido de registro de candidatura de Mônica Cristine Mendes de Sousa ao cargo de prefeito do Município de São João do Paraíso/MG nas Eleições 2012 (Brasil, 2012).

Pelos julgados acima transcritos, percebe-se que a Justiça Eleitoral tem se posicionado firmemente no sentido de aplicar, indistintamente, a inelegibilidade reflexa parental ao cônjuge ou ao ex-cônjuge, caso o mandatário esteja inelegível para o cargo em virtude de cumprimento de dois mandatos consecutivos.

Além disso, a Justiça Eleitoral tem se deparado com separações meramente fictícias, com o nítido intuito de fraudar a norma constitucional. Dessa forma, e após diversos casos julgados pela Suprema Corte, foi editado o Enunciado de Súmula Vinculante nº 18, com a seguinte redação: “Súmula Vinculante n. 18: A dissolução da sociedade ou do vínculo conjugal, no curso do mandato, não afasta a inelegibilidade prevista no § 7º do artigo 14 da Constituição Federal”.

Com isso, o Supremo Tribunal Federal buscou elidir toda e qualquer forma de burla ao instituto da inelegibilidade reflexa por meio dos divórcios fictícios. Pela simples leitura do Enunciado da Súmula

Vinculante nº 18, conclui-se que a dissolução da sociedade ou do vínculo conjugal não afasta, por si só, a incidência da inelegibilidade.

A aplicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) no Direito brasileiro

Com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 imputou especial regramento para os tratados e convenções internacionais que versem sobre direitos humanos.

Referida Emenda Constitucional acrescentou ao artigo 5º o § 3º, que dispõe:

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Dessa forma, todos os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil seja signatário, se aprovados sob o rito das emendas constitucionais (quórum qualificado), ingressarão no ordenamento jurídico brasileiro com status constitucional.

Por seu turno, os tratados e/ou convenções internacionais sobre direitos humanos, dos quais o Brasil seja signatário e que forem aprovados por rito diverso daquele exigido para aprovação de emendas constitucionais, terão status supralegal no ordenamento jurídico, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal (RE 466.343-1, SP). Ou seja, esses tratados e convenções serão normas hierarquicamente inferiores à Constituição Federal, porém, superiores às leis infraconstitucionais, independentemente de sua natureza.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, comumente denominada Pacto de São José da Costa Rica, foi promulgada pelo Poder Executivo Nacional através do Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992, portanto, em momento anterior à promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004. Assim, o Pacto de São José da Costa Rica possui, no Brasil, status supralegal.

Consequentemente, toda e qualquer norma editada no Brasil, deve observar, primeiramente, a Constituição Federal de 1988 e, numa

análise de convencionalidade, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Não há dúvidas de que os direitos políticos são uma espécie do gênero direitos humanos. Assim, como o Brasil é signatário do Pacto de São José da Costa Rica, toda norma que dispor sobre direitos humanos, e em especial, sobre direitos políticos, deverá obediência à referida norma internacional.

Em relação ao tema, Monteiro (2020) em seu artigo “A influência do sistema interamericano de direitos humanos no direito eleitoral brasileiro: por um novo crivo na proteção dos direitos político-eleitorais”, ensina que:

O reconhecimento dos direitos políticos como direitos humanos foi impulsionado por um processo progressivo de constitucionalização, e posteriormente, de internacionalização dos direitos humanos. Esse processo garantiu, além de uma importante dimensão simbólica, um sistema de proteção mais amplo, que permitiu o desenvolvimento de uma nova perspectiva de proteção em face de graves violações a direitos políticos praticadas por um Estado.

E, por falar na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, no que diz respeito aos direitos políticos, a norma internacional traz, em seu artigo 23, regras sobre o assunto, com a seguinte redação:

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:
 - a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
 - b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e
 - c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.
2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades e a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Pela leitura do dispositivo acima transcrito, tem-se, como regra, o pleno exercício das capacidades eleitorais ativa e passiva e, como exceção, casos de restrição ao gozo dessas capacidades, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Nessa toada, o § 9º do art. 14 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil dispõe que Lei Complementar tratará de outros casos de inelegibilidade (restrição ao gozo da capacidade eleitoral passiva), além daqueles já previstos no texto constitucional.

E assim fez o legislador infraconstitucional ao editar a Lei Complementar nº 64/90, alterada pela Lei Complementar nº 135/2010, que criou diversas situações de inelegibilidades infraconstitucionais.

Em que pese a sua grande importância para os signatários do Pacto de São José da Costa Rica, especialmente no que diz respeito aos direitos políticos, a norma internacional pouco tem surtido pouco efeito no direito interno brasileiro.

Pela simples leitura do dispositivo da CADH acima transcrito, verifica-se que as hipóteses de inelegibilidade trazidas por norma infraconstitucional deveriam obedecer ao estipulado pelo art. 23 da Convenção, que determina:

A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades e a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Ao se analisar a LC nº 64/90, constata-se que há, em seu conteúdo, diversas situações de inelegibilidade fora dos parâmetros estabelecidos no art. 23. 2 da CADH. Assim, diferentemente de seria esperado, o ordenamento jurídico brasileiro não tem se atentado para as normas internacionais, em especial ao Pacto de São José da Costa Rica em relação aos direitos políticos.

Em teoria, toda a norma brasileira que disciplina inelegibilidades fora dos parâmetros apontados pela convenção internacional e que tenha sido editada antes da sua promulgação deveria ter sido por ela revogada, com exceção daquelas previstas no texto constitucional. Por seu turno, as normas nacionais que versem sobre direitos humanos, editadas após a promulgação do pacto internacional, sequer deveriam

ser aprovadas caso estejam fora dos parâmetros indicados pela norma internacional.

Dessa forma, como já dito anteriormente, o ordenamento jurídico brasileiro não tem observado a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em especial no que diz respeito aos direitos políticos.

Como já elucidado, o art. 23 da Convenção determina que:

A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades e a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Também já foi abordado o status em que a CADH foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro, o da supralegalidade. Ou seja, está hierarquicamente inferior à Constituição Federal de 1988, porém superior às demais leis (ordinárias, complementares e delegadas).

Ao se trazer a análise de restrição da capacidade eleitoral passiva para o texto constitucional, o § 9º do art. 14, determina que:

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

O § 3º do art. 1º da LC 64/90 é justamente a repetição do art. 14, § 7º da Constituição, que constitui norma de eficácia plena, ou seja, não depende de outra norma para regular sua aplicação.

Assim, a LC nº 64/90 apenas replicou o dispositivo constitucional que já previa a inelegibilidade do cônjuge 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, para a disputa de qualquer cargo eletivo, e a qualquer tempo no curso do mandato.

Por esta perspectiva, a inelegibilidade reflexa deveria recair apenas sobre o cônjuge do mandatário, e não sobre seu ex-cônjuge, visto que essa interpretação é uma construção jurisprudencial e vai

de encontro ao disposto no art. 23.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos, a qual o Brasil é signatário.

Observe-se que a inelegibilidade do cônjuge está prevista na própria Constituição. Desse modo, esta norma é hierarquicamente superior à CADH, não sendo, por isso, afetada pelo seu art. 23.2. Por outro lado, a construção jurisprudencial feita pelos Tribunais Eleitorais, em especial pelo Tribunal Superior Eleitoral, conferiu interpretação extensiva à previsão constitucional, abarcando hipóteses não previstas na Carta Magna e, ainda, conflitantes com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

A flexibilização da inelegibilidade reflexa em casos de constituição de novo núcleo familiar por um dos cônjuges

O texto constitucional é claro ao dispor sobre a aplicação da inelegibilidade reflexa ao cônjuge 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 para a disputa de qualquer cargo eletivo e a qualquer tempo no curso do mandato.

Verificou-se, também, que a jurisprudência dos tribunais eleitorais tem se posicionado no sentido de que o divórcio, por si só, não afasta a inelegibilidade reflexa do ex-cônjuge. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 18.

Todavia, situação diversa ocorre quando, após o divórcio, um dos cônjuges contrai novo matrimônio ou união estável. Como já mencionado, essa causa de inelegibilidade reflexa busca coibir que um mesmo grupo familiar se perpetue no poder, criando, dessa forma, uma verdadeira oligarquia política.

Esta situação posta, a constituição de novo núcleo familiar, configura um verdadeiro *distinguishing*, pois, como se verá, não é o divórcio, isoladamente, que afasta a inelegibilidade, mas uma série de fatos, dentre eles, as novas núpcias.

No caso de contração de novo matrimônio ou união estável, um novo grupo familiar estará sendo formado, rompendo-se, de forma definitiva, com o antigo núcleo familiar. Com isso, o objetivo da norma constitucional resta alcançado, uma vez que o ex-cônjuge já não integra o grupo familiar do mandatário.

É necessário considerar que a inelegibilidade não deve recair sobre uma determinada pessoa, pura e simplesmente.

A inelegibilidade reflexa deve recair sobre a posição social do cônjuge, independentemente de quem o seja. Da mesma forma, para que se evitem tentativas de burla à norma constitucional, mesmo confrontando a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a dissolução da sociedade ou do vínculo conjugal, no curso do mandato, não afasta a inelegibilidade prevista no § 7º do artigo 14 da Constituição Federal, conforme dispõe a Súmula Vinculante nº 18.

Por outro lado, a constituição de novo núcleo familiar é, esta sim, capaz de afastar a inelegibilidade reflexa do ex-cônjuge.

Nesse sentido, da possibilidade de flexibilização da inelegibilidade parental, o Tribunal Superior Eleitoral já enfrentou algumas situações, como a que se apresenta a seguir, na qual irmãos, rivais politicamente, se enfrentaram em eleições sucessivas sem que fosse atraída a inelegibilidade parental.

Trata-se do Recurso Especial Eleitoral nº 0600001-57.2021.6.02.0026, onde firmada a tese que a inelegibilidade conexa por parentesco, prevista no artigo 14, § 7º, da Constituição Federal, não incide quando os parentes são adversários políticos na mesma localidade.

No caso, o eminente relator, ministro Benedito Gonçalves, com base nas informações dos autos, entendeu que as peculiaridades dos fatos afastavam a referida inelegibilidade, porque:

Os irmãos Walter Avelino e Isadora Alcântara são adversários políticos. Quando o irmão sucedeu a irmã no cargo, em 2017, ele o fez sem o apoio dela...Não houve a comunhão de interesses entre os irmãos, apta a gerar o uso dos recursos públicos da prefeitura de Marechal Deodoro ou seu favorecimento, na primeira eleição da chapa composta por Cacau e Walter. Ao contrário, a máquina pública em nada lhes favoreceu, posto que foi utilizada em seu desfavor, em apoio e em benefício dos candidatos da oposição (Brasil, 2022).

Também, em sede concreta, ficou firmado que:

4. A separação de fato ocorrida antes do curso do mandato que antecedeu aquele para o qual a candidata pretendeu se eleger, devidamente comprovada e sobre a qual não há qualquer pecha de fraude, é marco bastante ao

afastamento da hipótese de inelegibilidade reflexa de que trata o artigo 14, § 7º, da Constituição Federal e a Súmula Vinculante nº 18, exatamente porque suficiente a afastar, estreme de dúvidas, resquícios do desvio que a norma constitucional pretendeu extirpar" (Brasil, 2021).

Pelos casos postos acima, verifica-se que a regra de inelegibilidade parental não é absoluta, cabendo flexibilização em situações específicas, que deverão ser analisadas no caso concreto.

Corroborando este entendimento, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 758.461/PB, flexibilizou a aplicação da Súmula Vinculante nº 18. Referido julgado teve a seguinte ementa publicada:

CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MORTE DE PREFEITO NO CURSO DO MANDATO, MAIS DE UM ANO ANTES DO TÉRMINO. INELEGIBILIDADE DO CÔNJUGE SUPÉRSTITE. CF, ART. 14, § 7º. INOCORRÊNCIA. 1. O que orientou a edição da Súmula Vinculante 18 e os recentes precedentes do STF foi a preocupação de inibir que a dissolução fraudulenta ou simulada de sociedade conjugal seja utilizada como mecanismo de burla à norma da inelegibilidade reflexa prevista no § 7º do art. 14 da Constituição. Portanto, não atrai a aplicação do entendimento constante da referida súmula a extinção do vínculo conjugal pela morte de um dos cônjuges. 2. Recurso extraordinário a que se dá provimento.

Em apertada síntese, a tese apresentada pela parte interessada era: (a) a sociedade conjugal com ex-Prefeito foi dissolvida em setembro de 2007, em razão do seu falecimento; (b) houve sucessão legítima, por parte do Vice-Prefeito, mais de um ano antes do pleito de 2008; (c) nas eleições de 2008 concorreram o Vice-Prefeito e a recorrente, o que demonstra a quebra do vínculo dela com o grupo político do qual era integrante o seu ex-marido; (d) consagrada vitoriosa nas eleições de 2008, a recorrente constituiu novo núcleo familiar; (e) a reeleição nas eleições de 2012 não constituiu terceiro mandato do mesmo grupo familiar; (f) o Tribunal Superior Eleitoral modificou o entendimento, durante as eleições de 2012, firmado na Consulta 5.440/DF, que versou sobre específica questão constitucional.

Ou seja, no caso analisado pelo Supremo Tribunal Federal, o prefeito faleceu no curso de seu primeiro mandato e a viúva concorreu à eleição seguinte, sendo eleita. Posteriormente, disputou a reeleição

e novamente foi eleita, tendo seu registro de candidatura deferido e a inelegibilidade reflexa afastada, pelo fato de ter contraído novo matrimônio e a disputa ter se dado em grupos políticos antagônicos.

Assim, não houve extinção fraudulenta do vínculo matrimonial. Além disso, a viúva constituiu novo núcleo familiar, por meio de novo casamento, evidenciando, mais uma vez, o rompimento com o núcleo familiar anteriormente formado durante seu casamento anterior.

Ao analisar o caso julgado pelo Supremo Tribunal Federal, Carvalho (2022), em sua obra *Manual das Inelegibilidades*, afirma que:

Por outro lado, a morte não será fator determinante e único para configurar o afastamento da inelegibilidade, uma vez que o rompimento do vínculo familiar pelo fim da vida não é a única condição anotada no julgado paradigma, faz-se necessário, especialmente, que ocorra o afastamento da gestão do ente federado. Desse modo, ainda que ocorra o falecimento do titular se o poder prosseguir sob responsabilidade do mesmo grupo familiar persistirá o óbice constitucional.

Dessa forma, ao se analisar o divórcio, ocorrido antes do prazo fatal para desincompatibilização, somado ao fato de um dos ex-cônjuges contrair novas núpcias, não participar da gestão do ente federado e, por fim, disputar as eleições por grupo político em oposição ao do mandatário, poder-se-á afastar a inelegibilidade reflexa parental prevista no art. 14, § 7º da Constituição Federal de 1988 e sumulada pelo Supremo Tribunal Federal através do Enunciado Vinculante nº 18.

Note-se que não é o divórcio, por si só, que tem o condão de afastar a inelegibilidade. Ao contrário, o divórcio puro e simples, conforme se depreende da Súmula Vinculante nº 18 do STF, não afasta esse impedimento.

Todavia, o divórcio somado a outros fatores, como a constituição de novo núcleo familiar por meio de novas núpcias, a participação na eleição por grupo político adversário ao do mandatário e a ausência de vínculo com a gestão pública, pode relativizar a inelegibilidade reflexa para o ex-cônjuge.

Ao analisar os casos que seja possibilitado o afastamento da inelegibilidade reflexa do ex-cônjuge, os Tribunais Eleitorais devem aplicar o princípio da razoabilidade ao decidirem sobre o deferimento ou indeferimento do requerimento de registro da candidatura.

Não se pode interpretar cegamente o comando constitucional ou a jurisprudência, sem considerar as peculiaridades do caso concreto (*distinguishing*). Como já explanado, quando um dos ex-cônjuges contrai novo matrimônio, não é o divórcio que afasta a inelegibilidade, mas sim a formação de um novo grupo familiar, por meio do casamento ou da união estável, o que caracteriza, por consequência, a constituição de um novo núcleo parental.

Considerações Finais

Viu-se que a Constituição Federal do Brasil de 1988 prevê em seu art. 14, algumas cláusulas de inelegibilidade. Dentre elas, destaca-se a inelegibilidade reflexa parental, que veda a eleição de cônjuge e parente até o segundo grau, inclusive por adoção, de mandatários do Poder Executivo, na mesma circunscrição em que o parente exerce seu múnus, salvo se já for detentor de mandato e candidato à reeleição.

Observou-se também que, ao se debruçarem sobre a temática, os Tribunais Eleitorais estenderam a referida inelegibilidade aos ex-cônjuges, diante da constatação de diversas separações fictícias levadas ao Judiciário com o intuito de burlar o comando Constitucional que veda a eleição de parentes na circunscrição em que o mandatário exerce seu cargo. Com isso, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante n° 18.

Ademais, verificou-se que, embora o Brasil seja signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos, o chamado Pacto de São José da Costa Rica, que limita as restrições à elegibilidade exclusivamente aos casos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação por juiz competente em processo penal, tal norma internacional não tem sido devidamente observada. Isso se evidencia na ampliação da inelegibilidade reflexa em casos em que os casais se divorciaram.

Por fim, constatou-se que o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal têm julgado no sentido de que a inelegibilidade reflexa não é absoluta. O TSE considerou possível o registro de candidatura de irmãos, politicamente rivais, afastando a incidência da inelegibilidade.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, entendeu não ser aplicável a inelegibilidade reflexa no caso de falecimento do mandatário,

quando a viúva, após contrair novas núpcias, constitui novo grupo familiar e concorre às eleições por agremiação política adversária à de seu falecido marido.

Diante do exposto, conclui-se pela possibilidade de afastamento da inelegibilidade reflexa ao ex-cônjuge, desde que observados os seguintes requisitos:

A. o divórcio tenha ocorrido antes do período de desincompatibilização, ou seja, ao menos seis meses antes das eleições;

B. o ex-cônjuge do mandatário tenha se afastado totalmente da gestão do ente federativo;

C. algum dos ex-cônjuges tenha contraído novo casamento ou união estável;

D. o ex-cônjuge dispute as eleições por grupo político adversário ao do mandatário.

Preenchidos tais requisitos, estará configurada a situação de *distinguishing*, apta a afastar a regra da inelegibilidade reflexa.

O julgador, ao analisar o caso concreto, deverá aplicar o princípio da razoabilidade, tendo em vista que a *mens constitutionis* foi preservada. Afinal, ao contrair novas núpcias, o ex-cônjuge rompe com o seu antigo núcleo familiar ao constituir nova família. Além do mais, a disputa das eleições por grupos políticos antagônicos reforça ainda mais o afastamento da inelegibilidade.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, Frederico Franco. **A elegibilidade e seus impedimentos no Direito Comparado e nos pactos internacionais**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). *Elegibilidade e inelegibilidade: tratado de direito eleitoral*. vol. 3, Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- BARREIROS, Jaime. **Direito Eleitoral**. 10ª ed., rev., atual. e ampl., Salvador: Ed. Juspodivm, 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 de maio de 2023.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 220-77.2012.6.13.0237**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relatora designada: Ministra Nancy Andrighi. São João do Paraíso, MG, 27 de novembro de 2012. Publicado em Sessão.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 0600001-57.2021.6.02.0026**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 17 de maio de 2022. Diário de Justiça Eletrônico.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 0600127-72.2020.6.21.0152**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 22 de setembro de 2021. Diário de Justiça Eletrônico.
- CARVALHO, Volgane Oliveira. **Manual das Inelegibilidades: Comentários à Lei das Inelegibilidades e Jurisprudência atualizada do TSE e STF**. 4ª ed., Curitiba [SC]; Juruá, 2022.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 19ª ed., ver., atual. e ampl. – Barueri [SP]; Atlas, 2023.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 27ª ed., São Paulo [SP]; Saraiva, 2022.

MELLO, Ruy Nestor Bastos. **Teoria da Elegibilidade**. 1ª ed., São Paulo [SP]; Juspodivm, 2022

MONTEIRO, Vitor de Andrade. **A Influência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos no Direito Eleitoral Brasileiro**: por um novo crivo na proteção dos direitos político-eleitorais. *Revista De Derechos Humanos Y Estudios Sociales*, Cidade do México, V. 24, P. 117-150, 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional Eleitoral. **Recurso Eleitoral nº 0600096-51.2020.6.20.0049**. Relatora: Desembargadora Adriana Cavalcanti Magalhães Faustino Ferreira. Natal, 10 de novembro de 2020. Publicado em Sessão.

ZÍLIO, Rodrigo Lopez. **Direito Eleitoral**. 9ª ed. Ver., atual. e ampl., São Paulo [SP]; Juspodivm, 2023.