

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA AO EXAME DA PROPOSTA
DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 106, DE 1999**

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 106, DE 1999

Suprime o dispositivo que torna inelegível, no território de jurisdição do titular, cônjuge e os parentes consangüíneos ou afins, do Presidente da República, de Governador e de Prefeito.

Autores: Dep. LEUR LOMANTO e outros

Relator: Dep. ANDRÉ DE PAULA

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição n.º 106, de 1999, de autoria do Deputado Leur Lomanto, pretende suprimir o § 7º do art. 14 da Constituição Federal, cuja redação atual é a seguinte:

“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:

.....



193D4AEC27

§ 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.

.....”

À proposição em tela foram anexadas a PEC nº 138, de 1999, de autoria do Deputado Sebastião Madeira e outros, que “revoga o § 7º do art. 14 da Constituição Federal”, e a PEC n.º 147, de 1999, de autoria do Deputado Roberto Pessoa e outros, que “dá nova redação ao § 7º do art. 14 da Constituição”, ao instituir a inelegibilidade para o cônjuge e os parentes dos membros dos Tribunais e Conselhos de Contas.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada em 15 de dezembro de 2004, opinou unanimemente pela *admissibilidade* da Proposta de Emenda à Constituição n.º 106/1999, da PEC 138/1999 e da PEC 147/1999, apensadas, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Inaldo Leitão.

Admitidas as propostas, designou o Presidente da Câmara dos Deputados a presente Comissão Especial para o exame de mérito. Não foram oferecidas emendas à proposta junto a esta Comissão Especial.

É o relatório.

I – VOTO DO RELATOR

Afirmam os Autores da PEC 106/1999, na justificação apresentada, que a norma em apreço teve seu fundamento na defesa da moralidade das eleições, “impedindo o uso do Estado em favor de candidatos familiarmente ligados ao Chefe do Executivo”. Contudo, a partir da introdução da reeleição para cargos do Poder Executivo, em todos os níveis, não mais faria sentido a norma impeditiva da candidatura de parentes. Não vêem razão em se



193D4AEC27

obstar, em face do preceito que permite a reeleição de titulares de cargos executivos, a elegibilidade de cônjuges e parentes, e não necessariamente para os mesmos cargos daqueles. Ao eleitor caberia, então, a escolha do representante conforme lhe aprouvesse.

As proposições sob exame, embora possam apontar, como já se assinalou na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para sentidos opostos, tratam de tema de conteúdo polêmico e fundamental no Direito Constitucional: a elegibilidade, no âmbito do regime democrático representativo. Indubitavelmente, a Emenda Constitucional n.º 16, de 1997, que introduziu o instituto da reeleição, é um marco nesse debate.

Em consequência da ausência de adequação da norma constitucional que permitiu a reeleição, para um único período subsequente, do Presidente da República, dos Governadores de Estado e do Distrito Federal e dos Prefeitos, e as regras que disciplinam as situações de inelegibilidade, o texto constitucional em vigor é muito mais rígido com o cônjuge e os parentes consangüíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do que com os detentores de mandato no âmbito do Poder Executivo.

Como aceitar, sem questionar a razoabilidade da medida, que o legislador admita a possibilidade de reeleição prevista no parágrafo 5º do art. 14 da Constituição Federal e só permita a participação política e eleitoral ao cônjuge e ao parente de ocupante de mandato no âmbito do Poder Executivo que já se encontre na situação de detentor de mandato eletivo e seja candidato à reeleição?

Se o Governador de Estado pode pleitear sua própria reeleição, por que seu filho ou cônjuge que seja vereador num determinado município (não necessariamente a Capital) não pode concorrer às eleições para Deputado Estadual ou Federal, passos naturais de inúmeras carreiras políticas neste país? Na verdade, em relação a essa questão, vivemos uma antinomia entre o princípio republicano e o princípio democrático, que não pode ser resolvida pela anulação de um frente ao outro.

Por isso, em todo o mundo, desde que se colocou este problema, para as nações que optaram pela forma republicana de governo, um parâmetro pautou a ação dos legisladores constitucionais e infraconstitucionais: buscar o justo equilíbrio entre o “sempre presente perigo, anunciado por



193D4AEC27

Montesquieu, de que o poder corrompe o próprio poder” (Mônica Herman Salem Caggiano, em *Reeleição*. São Paulo: CEPS, 1997, pág. 7) e a “delicadeza de medidas como esta nas quais o que se faz é restringir o direito do eleitorado, isto é, restringir o exercício dos direitos das soberanias em suas próprias fontes” (Ruy Barbosa, *Obras Completas – Trabalhos Jurídicos*. Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 1999, pág. 148).

Esse balanceamento, hoje, não está presente no capítulo dos Direitos Políticos da Constituição da República. Com efeito, ao se permitir ao titular concorrer, no cargo, a sua própria reeleição, por uma única vez, está-se admitindo que este não faz uso do seu poder para si próprio. Porém, ao não se permitir que seu cônjuge ou parentes concorram à sua sucessão, está-se implicitamente admitindo que o titular usaria desse poder a favor do cônjuge ou de seus parentes.

A incongruência entre as normas previstas nos parágrafos 5º e 7º do art. 14 da Constituição Federal fica ainda mais evidente se analisarmos as rígidas e corretas disposições da legislação infraconstitucional sobre as condutas permitidas aos agentes públicos em períodos eleitorais.

O art. 73 da Lei 9.504/97 veda inúmeras condutas aos agentes públicos, servidores ou não, durante o período eleitoral. São proibições que se referem, por exemplo, à utilização, de bens móveis ou imóveis da administração pública em benefício de candidato ou partido político (inciso I); ceder servidor público para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação (inciso III); distribuir gratuitamente bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público para uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação (inciso IV).

Além dessas disposições, o art. 73 também estabelece regras que proíbem, nos três meses que antecedem o pleito, a realização de transferências voluntárias de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos estados aos Municípios, salvo em situações excepcionais ou para cumprir obrigação formal preexistente relativa à execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado (inciso VI, alínea “a”); a realização de publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral (inciso VI, alínea “b”); fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário



193D4AEC27

eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo (inciso VI, alínea “c”).

São vedações que estabelecem severas limitações à possibilidade do Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos de se utilizarem da máquina pública para a promoção pessoal durante as campanhas eleitorais. Se, para os atuais detentores de mandato no âmbito do Poder Executivo, aos quais é permitida a reeleição, é difícil se utilizar da administração pública durante as campanhas eleitorais, em função das corretas disposições da legislação infraconstitucional, como presumir que o cônjuge e os parentes, que não dispõem de um milésimo da visibilidade conferida aos chefes do Poder Executivo, em todos os níveis, serão beneficiados por estes?

Argumenta-se que a inelegibilidade do cônjuge e dos parentes visa impedir que, por intermédio dessas pessoas, o Chefe do Executivo – a quem cabe uma única reeleição – valer-se-ia desse viés para perpetuar-se indefinidamente no cargo. Ou, de outra maneira, a manutenção da inelegibilidade visa coibir a oligarquização do poder, entendida, aqui, como a detenção da chefia executiva em todos os níveis, por uma só ou algumas poucas famílias.

O argumento parte de pressuposto preconceituoso e anti-republicano em relação ao núcleo familiar, pois consagra a idéia de que o cônjuge ou o parente não seria dotado de personalidade própria e de direitos intangíveis como cidadãos brasileiros, garantida pelo *caput* e o inciso I do art. 5º da Constituição Federal.

Ao legislador não cabe supor se esta ou aquela pessoa, no gozo de seus direitos políticos, seja incapaz de se guiar por sua própria vontade e que, por isso, exerceria cargo público à mercê e sob o talante do cônjuge ou do parente que o antecederia. Ademais, essa tese vai de encontro à garantia constitucional de presunção da inocência, insculpida no inciso LVII do art. 5º da Constituição Federal, pois admite aprioristicamente que a assunção de cônjuge ou parente a cargo executivo labora em favor da prática de ilícitos eleitorais e administrativos.

Atendo-nos às ilustrações da grande nação norte-americana, cuja Constituição inspirou sobremaneira o nosso ordenamento jurídico, poderíamos imaginar ser a Senadora Hillary Clinton, do Estado de Nova York, mero aríete de seu marido? Ademais, sabe-se que em qualquer família



podem existir divergências, mormente políticas, que colocam, por vezes, em campos absolutamente opostos os seus membros. Mantenhamo-nos nos exemplos norte-americanos: é sabido e notório que Maria Shriver, mulher do Governador da Califórnia, o republicano Arnold Schwarzenegger, milita, politicamente, no campo oposto, o dos democratas, honrando as tradições de sua família, de Massachusetts.

Quem não conhece casos como esses? A História política brasileira de antes e de agora, registra inúmeros exemplos de irmãos, cunhados, filhos que militam em agremiações políticas diferentes (quando não antagônicas). E quanto às mulheres, foi-se o tempo em que elas se pautavam, unicamente, pelas idéias de seus maridos.

Tomada no sentido superficial e tosco, a eleição de cônjuge ou de parentes, pode, sim, possibilitar que um núcleo familiar, prevaleça no exercício de certa parcela do poder político, em prejuízo do acesso mais amplo às magistraturas.

A hipótese, contudo, não pode se impor como uma precaução contra a deviação do princípio republicano. Isto porque, em última instância, não impera a hereditariedade, vale dizer, não se rompe com os postulados da soberania popular e democracia representativa. Sob essa ótica, o agente político, seja ele quem for, é sempre detentor de um mandato que lhe é temporariamente outorgado pelo povo.

Seria risível, para os artífices e doutrinadores do constitucionalismo norte-americano, nossa matriz de ordenamento jurídico-estatal, a impugnação da candidatura de Robert Kennedy à sucessão de seu irmão, se esse houvesse logrado ser reeleito Presidente dos Estados Unidos da América; ou que Jeff Bush, Governador da Flórida, esteja, de plano, impedido de postular o cargo hoje ocupado por seu irmão, George Walker, aliás, antes ocupado pelo pai de ambos.

Contudo, se utilização de exemplos oriundos da política norte-americana é ilustrativo para o argumento que estamos apresentando, não podemos deixar de voltar nossa atenção para o fato de que a realidade política e institucional brasileira, em nítida diferenciação da estadunidense, apresenta acentuados contrastes entre suas diversas regiões. Municípios pequenos e distantes das capitais não podem ser comparados, do ponto de vista do



193D4AEC27

pluralismo político e da competição eleitoral, com a realidade dos médios e grandes centros.

Nesse sentido, parece-nos pouco prudente simplesmente suprimir ou revogar o parágrafo 7º do art. 14 da Constituição Federal, como querem as Propostas de Emenda à Constituição n.º 106/1999 e 138/1999. A PEC n.º 147/1999, por sua vez, não apenas desconsidera as antinomias existentes entre os parágrafos 5º e 7º do mencionado artigo, como introduz novas situações de inelegibilidade, desta vez relacionadas ao cônjuge e parentes de Membros dos Tribunais e Conselhos de Contas.

Para solucionar esses problemas esta Relatoria está apresentando Substitutivo à PEC n.º 106/99 que, em nosso entendimento, sintetiza o necessário equilíbrio entre o princípio republicano, o qual busca o zelo pela *res publica* (pensado do ponto de vista dos inúmeros contrastes regionais existentes na federação brasileira), e o princípio democrático, voltado para a garantia da ampla liberdade do cidadão de exercer seu direito de voto e de participação na vida política, sem quaisquer impedimentos.

De acordo com o Substitutivo, a única hipótese de inelegibilidade (perfeitamente possível de ser pensada como regra de transição, a ser revogada em futuro próximo), prevista no parágrafo 7º do art. 14 da Constituição Federal, será a do cônjuge ou parentes consangüíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal e de Prefeito que não seja titular de mandato eletivo.

Em outras palavras, a nova disposição constitucional asseguraria a ampla liberdade ao cônjuge ou parente de titular de mandato, no âmbito do Poder Executivo, de concorrerem a quaisquer cargos eletivos que serão disputados em determinada eleição, sem ficarem restritos a buscarem a reeleição para o cargo que já ocupam. Isto significa que, por exemplo, o parente do Governador, que já é Deputado Estadual no mesmo Estado, pode sucedê-lo na chefia da administração Estadual, ou mesmo pleitear o mandato de Senador.

Por apego ao princípio da prudência e tendo em vista as diversas realidades políticas e institucionais do país, preservamos a inelegibilidade para o cônjuge ou parente não detentor de mandato eletivo. Com esta medida, procuramos submeter o cônjuge ou parente ao primeiro teste das



193D4AEC27

urnas, quando o mesmo ainda não conta com qualquer vínculo, na mesma jurisdição, com membro familiar detentor de mandato no âmbito do Poder Executivo.

Assim, a norma busca evitar que, em circunscrições eleitorais com baixo pluralismo político e escassa competição eleitoral (nas quais a utilização do clientelismo é maior e o papel controlador da Justiça menor), pessoas sem qualquer experiência política e sem nunca terem angariado a simpatia prévia do eleitorado em função de serviços prestados enquanto detentores de mandato eletivo, possam alcançar êxito eleitoral apenas porque contam com o apoio, velado ou explícito, do chefe do Poder Executivo municipal ou estadual.

Por todo o exposto, e buscando a compatibilização dos elementos republicano e democrático, que devem orientar a formulação de juízo do legislador, manifesto-me favoravelmente à Proposta de Emenda à Constituição n.º 106, de 1999, nos termos da Emenda Substitutiva ora apresentada, pela prejudicialidade da Proposta de Emenda à Constituição n.º 138, de 1999 e pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição n.º 147, de 1999.

Sala da Comissão, em 07 de junho de 2005.

Deputado ANDRÉ DE PAULA



193D4AEC27

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA AO EXAME
DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 106, DE 1999**

**SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 106, DE
1999**

Altera a redação do §7º do art. 14 da
Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal,
nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao
texto constitucional:

Art. 1º. O §7º do art. 14 da Constituição Federal passa a
vigorar com a seguinte redação:

“Art. 14.....

*§ 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.*

.....(NR)”



193D4AEC27

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado ANDRÉ DE PAULA
Relator



193D4AEC27