

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL**  
**Faculdade de Direito de Alagoas - FDA**  
**Programa de Pós-Graduação em Direito Público - PPGD**

**IGOR FRANCO PEREIRA DOS SANTOS**

**DIREITOS POLÍTICOS SOB A LUZ DOS MÉTODOS DE INTERPRETAÇÃO: o**  
problema da extensão da inelegibilidade reflexa.

**Maceió/AL.**  
**Outubro/2021.**

IGOR FRANCO PEREIRA DOS SANTOS

**DIREITOS POLÍTICOS SOB A LUZ DOS MÉTODOS DE INTERPRETAÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Público da Universidade Federal de Alagoas, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. George Sarmiento Lins Júnior.

Maceió/AL.

Outubro/2021.

**Catálogo na Fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

S237d Santos, Igor Franco Pereira dos.  
Direitos políticos sob a luz dos métodos de interpretação / Igor Franco Pereira dos Santos. – 2021.  
106 f. : il.

Orientador: George Sarmiento Lins Júnior.  
Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió.

Bibliografia: f. 101-106.

1. Inelegibilidade reflexa. 2. Família itinerante. 3. Direito políticos humanos fundamentais. 4. Métodos de interpretação. I. Título.

CDU: 342.722



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL**  
**FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD**

**IGOR FRANCO PEREIRA DOS SANTOS**

**“DIREITOS POLÍTICOS SOB A LUZ DOS MÉTODOS DE INTERPRETAÇÃO: O PROBLEMA DA EXTENSÃO DA INELEGIBILIDADE REFLEXA”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas – UFAL, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. George Sarmento Lins Júnior

A Banca Examinadora, composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu a candidata à defesa, em nível de Mestrado, e o julgou nos seguintes termos:

Prof. Dr. Andreas J. Krell (UFAL)

Julgamento: Aprovado (nota: 9,00)

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Adualdo de Lima Catão (UFAL)

Julgamento: Aprovado (nota: 9,00)

Assinatura: \_\_\_\_\_

ADUALDO DE LIMA

Assinado de forma digital por  
ADUALDO DE LIMA  
CATAO:00818205423  
Dados: 2022.01.11 10:51:35 -03'00'

Prof. Dr. Marcelo Weick Pogliese (UFPR)

Julgamento: Aprovado (nota: 9,00)

Assinatura: \_\_\_\_\_

DocuSigned by:  
  
B2A64B35920E4E3...

Maceió-AL, 07 de dezembro de 2021.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela iluminação e proteção nesse projeto impactado por uma pandemia e enfermidade de minha mãe. Aos meus pais e primeiros professores, Fátima e José Carlos, pelo amor e apoio incondicional. À minha esposa Keylla e meu filho Benjamin pela paciência e compreensão com o tempo dedicado ao Mestrado. À minha irmã Luanda por compartilhar a jornada da vida sempre ao meu lado. Aos demais familiares na pessoa da vó Maria e *in memoriam* da vó Amor. Ao meu orientador George Sarmiento, que incentivou e contribuiu para a evolução e resultado final deste trabalho. Aos meus amigos por todo apoio, torcida e incentivo. Aos colegas e amigos dos Escritórios Franco & Cordeiro e PMV, do Mestrado, da Procuradoria de São Miguel dos Campos e do Instituto de Direito Eleitoral de Alagoas.

## **RESUMO**

A pesquisa analisa, com o auxílio dos métodos de interpretação, a extensão da inelegibilidade reflexa prevista no art. 14, § 7º, da CRFB/88, em especial, qual o alcance da expressão “no território de jurisdição do titular” contida no artigo.

É demonstrado no decorrer da pesquisa como a perpetuação de grupos familiares podem ofender princípios representativos da democracia como o republicano, igualdade e liberdade. Também são destacadas modificações político-administrativas que podem ampliar o espaço de jurisdição do titular de mandato eletivo.

Foi realizada a coleta de dados, estudo de direito comparado, e análise de documentos históricos, os quais demonstram que a inelegibilidade reflexa deve incidir para vedar as candidaturas de parentes do titular do poder executivo que tenha competência ou influência político administrativa no mesmo território.

## **Palavras-chave**

Inelegibilidade Reflexa, Família Itinerante, Direitos Políticos Humanos Fundamentais, Métodos de Interpretação.

## **RESUMEN OU ABSTRACT**

The research analyzes, with the help of interpretation methods, the extent of reflex ineligibility provided for in art. 14, § 7, of the CRFB/88, in particular, what is the scope of the expression "in the territory of jurisdiction of the holder" contained in the article.

It is demonstrated throughout the research how the perpetuation of family groups can offend representative principles of democracy such as republican, equality and freedom. Political-administrative changes that can expand the jurisdiction space of the holder of an elective mandate are also highlighted.

Data collection, comparative law study, and analysis of historical documents were carried out, which demonstrate that reflex ineligibility should apply to prohibit the candidacies of relatives of the holder of the executive power who have administrative political competence or influence in the same territory.

### **Key words**

Reflex Ineligibility, Itinerant Family, Fundamental Human Political Rights, Methods of Interpretation.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 DIREITOS POLÍTICOS E INELEGIBILIDADE REFLEXA - DO PREFEITO ITINERANTE À FAMÍLIA ITINERANTE.....</b>	<b>14</b>
2.1 DIREITOS HUMANOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	14
2.2 DIREITOS POLÍTICOS COMO DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS .....	16
2.3 A INELEGIBILIDADE REFLEXA .....	19
2.4 RESTRIÇÃO A DIREITO POLÍTICO FUNDAMENTAL – O DIREITO DE SER VOTADO.....	20
2.5 A INELEGIBILIDADE REFLEXA NO DIREITO COMPARADO.....	22
2.6 CONTEXTUALIZAÇÃO DA REALIDADE HISTÓRICO SOCIAL DAS OLIGARQUIAS NO BRASIL .....	27
2.7 O PREFEITO ITINERANTE .....	30
2.8 A FAMÍLIA ITINERANTE .....	33
<b>3 DOS ARGUMENTOS CONTRÁRIOS À APLICAÇÃO DA INELEGIBILIDADE REFLEXA PARA AS CANDIDATURAS DAS FAMÍLIAS ITINERANTES.....</b>	<b>39</b>
3.1 A INTERPRETAÇÃO MAIS FAVORÁVEL AO DIREITO POLÍTICO FUNDAMENTAL DE SER VOTADO .....	39
3.2 O ENTENDIMENTO DO STF A RESPEITO DA INELEGIBILIDADE DO “PREFEITO ITINERANTE” NÃO PODE SER APLICADO AUTOMATICAMENTE AO CASO DE INELEGIBILIDADE REFLEXA.....	43
3.3 RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA .....	44
3.4 INSTRUMENTOS PROCESSUAIS ADEQUADOS E PROBLEMAS PROBATÓRIOS.....	44
<b>4 MÉTODOS DE INTERPRETAÇÃO – CÂNONES DE INTERPRETAÇÃO – E A INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE REFLEXA COMO CAUSA DE INELEGIBILIDADE CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>46</b>
4.1 INTERPRETAÇÃO GRAMATICAL.....	48
4.2 INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA .....	50
4.3 INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA.....	54
4.3.1 A vontade do legislador.....	54

4.3.2 A vontade da lei.....	59
4.3.3 Território, espaço e políticas públicas.....	61
4.4 A FAMÍLIA ITINERANTE COMO UMA INFRAÇÃO INDIRETA À CONSTITUIÇÃO E OS MÉTODOS CLÁSSICOS DE INTERPRETAÇÃO .....	70
4.5 PARÂMETROS PARA A APLICAÇÃO DA TESE DA FAMÍLIA ITINERANTE....	76
<b>5 DADOS SOBRE AS FAMÍLIAS ITINERANTES EM ALAGOAS.....</b>	<b>78</b>
5.1 METODOLOGIA.....	78
5.2 APRESENTAÇÃO DOS DADOS .....	79
<b>5.2.1 Família 1.....</b>	<b>79</b>
<b>5.2.2 Família 2.....</b>	<b>81</b>
<b>5.2.3 Família 3.....</b>	<b>83</b>
<b>5.2.4 Família 4.....</b>	<b>84</b>
<b>5.2.5 Família 5.....</b>	<b>85</b>
<b>5.2.6 Família 6.....</b>	<b>86</b>
<b>5.2.7 Família 7.....</b>	<b>87</b>
<b>5.2.8 Família 8.....</b>	<b>89</b>
<b>5.2.9 Consolidação dos dados .....</b>	<b>91</b>
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>99</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>101</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O direito é uma ciência vocacionada para soluções práticas, entretanto, a verificação tópica do problema e o desenvolvimento de argumentos válidos não são suficientes para a construção de decisões racionais que proporcionem segurança jurídica e vedem a arbitrariedade. O problema de fundo que se apresenta é um fenômeno de fácil constatação no ambiente político do Estado de Alagoas, qual seja: a candidatura de membros de um mesmo núcleo familiar em municípios vizinhos.

Tal fenômeno ganhou ainda mais destaque após o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento de Recurso Extraordinário - RE nº 637485, no ano de 2012 -, ter fixado a vedação da candidatura do que se denominou “prefeito itinerante” ou “prefeito profissional”. A discussão neste RE tratava da possibilidade de prefeito reeleito para um determinado município, no gozo de seu mandato, transferir seu domicílio eleitoral e concorrer ao cargo de prefeito em município diverso e, assim, caracterizar o exercício de um terceiro mandato, situação na qual poderia ser aplicada a inelegibilidade prevista no artigo 14, § 5º, da Constituição Federal, sendo configurado, portanto, o fenômeno em análise.

O caso marcou uma virada de jurisprudência, eis que até então os precedentes eram pacíficos no sentido de permitir tais candidaturas. Em razão disso, o Ministro do STF, Gilmar Mendes, defendeu que em hipóteses de alteração de jurisprudência de longa data seria sensato considerar a necessidade de se modularem os efeitos da decisão, com base em razões de segurança jurídica. Segundo o Ministro, esta seria a praxe do Supremo quando há modificação radical da jurisprudência. Outros elementos como o princípio constitucional da anualidade ou anterioridade eleitoral, disposto no artigo 16 da Constituição Federal também foram considerados pelo Tribunal, com a finalidade de que o novo entendimento somente fosse aplicado para futuras eleições.

Essa modificação de jurisprudência teve início com julgamentos proferidos pelo Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, como o Recurso Eleitoral nº 422, (Acórdão nº 5.595, Relator Desembargador Eleitoral André Luís Maia Tobias Granja, DJ de 06/09/2008), além dos argumentos técnicos dos votos proferidos naquele julgamento, outro ponto imprescindível para o avanço jurisprudencial foi a contribuição apresentada por Marcos Bernardes de Mello, que em parecer fundado em seus estudos sobre a obra de Pontes de Miranda, identificou nas candidaturas itinerantes um abuso de direito, praticado através de uma fraude à Constituição.

Não obstante, após a mudança na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, grupos familiares que já ocupavam a chefia do poder executivo municipal passaram a transferir o

domicílio eleitoral de outros parentes que não o prefeito, com a finalidade de disputar a chefia do executivo de municípios vizinhos. Diante desse quadro, surgiu o questionamento de que por outro procedimento não se estaria igualmente proporcionando candidaturas em fraude à Constituição e ofensa aos princípios constitucionais republicano e da isonomia.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no que concerne aos municípios, vem interpretando a inelegibilidade reflexa como restrita apenas à circunscrição eleitoral, o que acaba por permitir que os clãs familiares se perpetuem no poder em municípios vizinhos (AgR-REspe nº 83291/BA, Rel. Min. Nancy Andrighi, PSESS de 11/12/2012). No entanto, ao verificar o inteiro teor das decisões do TSE, é possível constatar que a mesma construção teórica que fundamentou o julgamento dos casos dos prefeitos itinerantes também se aplica à vedação das candidaturas das famílias itinerantes, porquanto ambos os julgamentos poderiam ser sustentados em razões como vedação do continuísmo e ofensa ao princípio republicano.

Dentre as soluções possíveis, a mais simples e que não está no âmbito da ciência do Direito, seria o voto, ou seja, o próprio eleitor repudiar as candidaturas de um mesmo núcleo familiar em municípios vizinhos, cuja viabilidade será verificada a partir de dados empíricos trazidos nessa pesquisa. A segunda é a possibilidade de os tribunais eleitorais barrarem a candidatura de pessoas pertencentes ao mesmo núcleo familiar em municípios vizinhos.

Foi diante dessa problemática e do enfrentamento de um caso concreto, que surgiu a motivação para a produção da presente pesquisa, que sem a pretensão de buscar resposta definitiva para questão, propõe apresentar dados e instrumentos de interpretação que contribuam para a construção de decisões dotadas de coerência e alicerçadas em razões racionais, com atenção para a proteção dos Direitos Humanos Fundamentais e da segurança jurídica.

A tese é voltada para a superação dos precedentes anteriores do Tribunal Superior Eleitoral, com fundamento na regra constitucional que cria obstáculo para a perpetuação do mesmo grupo familiar no poder, a qual está prevista no art. 14, § 7º, conhecida como inelegibilidade reflexa de cônjuge e parentes, com a seguinte redação:

§ 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 (sem grifo no original).

Como se vê, o texto da Constituição traz um termo polissêmico (território de jurisdição do titular), o que pode gerar insegurança jurídica quanto à interpretação correta do sentido da norma.

Com o objetivo de encontrar o significado que melhor se amolde à Constituição e produza uma solução jurídica segura e coerente, além da contribuição de Marcos Bernardes de Mello, a presente pesquisa tem como ponto de partida artigo de Andreas Krell, com o título “Entre desdém teórico e aprovação na prática: os métodos clássicos de interpretação jurídica”, porquanto mesmo que as questões trazidas nessa pesquisa envolvam análises de dados empíricos e direitos humanos fundamentais de grande densidade, os cânones clássicos oferecem uma argumentação direta, que facilita na construção de soluções racionais. O uso da metódica também favorece a compreensão do interprete e possibilita verificar a coerência dos precedentes (Krell, 2014, p. 316),

O presente trabalho sob a perspectiva dos direitos políticos como direitos humanos fundamentais realizará a contextualização do problema definindo, o que seriam as famílias itinerantes e a inelegibilidade reflexa que sobre elas incidiria. Serão também explorados argumentos contrários à inelegibilidade dos parentes itinerantes, bem como teorias, documentos históricos, direito comparado e dados com o objetivo de serem testadas as seguintes hipóteses: 1) a assunção do poder por clãs familiares é uma realidade no processo de desenvolvimento histórico brasileiro; 2) a manutenção e expansão do poder político de clãs familiares é uma realidade negativa que fere o sistema democrático e os princípios constitucionais; 3) os fundamentos que levaram à interpretação da vedação do prefeito itinerante podem ser aplicados para a vedação das famílias itinerantes; 4) o termo “jurisdição do titular” presente no art. 14, §7º da Constituição pode ser compreendido como área de competência ou influência político administrativa; 5) os cânones clássicos de interpretação podem ajudar a encontrar uma interpretação segura e coerente; 6) as famílias itinerantes em Alagoas são uma realidade negativa que precisam de uma solução jurídica através da interpretação do §7, art. 14 da Constituição.

A proposta aqui apresentada é a de que a expressão “no território de jurisdição do titular” pode ser interpretada como área de competência ou influência político-administrativa, a exemplo de ampla prestação de serviços públicos divididos pelas populações dos municípios vizinhos como os de educação e saúde.

Entrementes, indeferir um registro de candidatura passa necessariamente pela limitação de um direito humano fundamental: o *jus honorum* (i.e., direito de ser votado), garantido aos brasileiros que preenchem as condições de elegibilidade e não padeçam de causas de inelegibilidade.

Desse modo, ao se pretender limitar um direito humano fundamental, previsto na Constituição Federal e em Tratados Internacionais, como a Convenção Americana de Direitos

Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a decisão deve apresentar argumentos considerando uma ampla gama de possibilidades interpretativas, bem como apresentar os motivos de sua correção, sob pena de produzir soluções arbitrárias que criem instabilidade e insegurança jurídica, o que justifica a importância de se recorrer aos métodos de interpretação.

## **2 DIREITOS POLÍTICOS E INELEGIBILIDADE REFLEXA - DO PREFEITO ITINERANTE À FAMÍLIA ITINERANTE**

### **2.1 DIREITOS HUMANOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Antes de iniciar a abordagem sobre os direitos políticos como direitos fundamentais, deve-se fazer a ressalva de que não se trata aqui de visitar as origens históricas de tais direitos até a modernidade, eis que a vastidão da bibliografia e as implicações sociológicas sobre o tema acabariam por desviar o foco do presente trabalho.

Considerando os riscos do “manualismo” que Luciano Oliveira (2004, p. 137-167) bem alerta, os conceitos aqui elencados são apenas os necessários para a compreensão do problema jurídico posto, uma vez que a aplicação da inelegibilidade reflexa é também uma restrição de direitos fundamentais. Dito isso, e sem a necessidade de adentrar no desenvolvimento histórico e sociológico dos Direitos Políticos, os quais remontam à Magna Carta ou aos direitos de primeira geração pós-revoluções burguesas, é possível de plano identificar os direitos políticos como direitos humanos fundamentais.

Os direitos do homem se referem aos direitos naturais ou pretensões éticas, adotadas pelas cartas internacionais. Sobre essa terminologia, José Afonso da Silva (2006, p. 176) destaca a crítica de que não há direito que não seja humano ou do homem, afirmando-se que só o ser humano pode ser titular de direitos.

Apesar dos termos “direitos humanos”, “direitos do homem” e “direitos fundamentais” serem muitas vezes utilizados com o mesmo significado, a doutrina vem preferindo utilizar a expressão “direitos fundamentais” para definir os direitos humanos que não são apenas reivindicações políticas e passaram a ser externados em normas jurídicas, mais precisamente normas jurídicas de direito interno, a partir do momento em que são estabelecidos pelas constituições nacionais.

Historicamente os “direitos do homem” surgiram da ideia de que alguns direitos seriam inerentes ao ser humano, numa acepção do direito natural, o que bem pode ser percebido no imperativo categórico de Kant<sup>1</sup>, onde liberdade e legalidade coincidem para expressar uma conduta que deveria ser inerente ao ser humano segundo uma concepção moral universal.

---

<sup>1</sup> “Age como se a máxima de sua conduta pudesse se transformar em lei universal”.

Tal pensamento foi enfrentado pelos positivistas, que entendiam que não existia nenhum direito inerente ao ser humano sem um ordenamento jurídico para tutelá-lo. Separando o “ser” do “dever ser”, Kelsen entendia que norma e valor estavam em planos diferentes e que não era possível fazer referência a uma lei fundamental sem antes tratar de uma norma jurídica (1998, p. 14):

Os juízos de valor segundo os quais uma conduta real corresponde a uma norma considerada objetivamente válida e, neste sentido, é má, isto é, desvaliosa, devem ser distinguidos dos juízos de realidade que, sem referência a uma norma objetivamente válida – o que, em última análise, quer dizer: sem referência a uma norma fundamental pressuposta- enunciam algo como algo é.

Após os trágicos acontecimentos gerados pelo nazismo durante a 2ª Guerra Mundial, surgiu uma preocupação internacional de estabelecer direitos mínimos à manutenção da dignidade humana a serem respeitados pelos ordenamentos internos, situação que originou a Declaração Universal dos Direitos Humanos. As novas constituições nacionais inspiradas nesse contexto internacional, passaram a não apenas a garantir esses direitos, mas também a promover as garantias de que estes seriam respeitados e efetivados pelos Estados em seus ordenamentos internos.

Como corolário do reconhecimento dos direitos humanos deve ser criado um sistema no qual o Estado, além de se abster de violar tais direitos, deve ainda adotar as medidas necessárias para que esses direitos sejam respeitados por todos aqueles que estejam sujeitos à sua soberania (PERELMAN, 1999, p. 400). Portanto, os direitos fundamentais, enquanto direitos subjetivos, outorgam aos titulares a possibilidade de impor seus interesses em face dos órgãos obrigados, podendo os cidadãos exigirem tanto prestações negativas como positivas do Estado.

Por este motivo, os poderes constituintes originários passaram a ter a preocupação de estabelecer em suas cartas constitucionais um rol de direitos necessários para o pleno desenvolvimento da dignidade humana dentro da sociedade, de maneira que seus cidadãos pudessem estar protegidos contra os desmandos estatais e, ao mesmo tempo, terem o direito de exigir do Estado as garantias necessárias à efetividade desses direitos.

Na mesma direção se manifesta Ronald Dworkin (2002, p. 414) ao estabelecer o fundamento da teoria constitucional americana:

Se uma pessoa tem um direito a alguma coisa é errado que o governo a prive desse direito, mesmo que seja do interesse geral proceder assim. Esse sentido destaca o conceito bem definido de um direito individual contra o Estado, conceito que está, por exemplo, no cerne da teoria constitucional nos Estados Unidos.

Por conseguinte, o papel das constituições não é o de declarar os direitos fundamentais, pois eles já existem como concepção ética da sociedade, mas sim o de garantir a efetividade

destes. O ordenamento jurídico, contudo, não resta estático. Uma vez que se entende que os direitos fundamentais não são absolutos, abre-se a possibilidade de que, quando surgirem novos anseios na sociedade, estes ingressem na Constituição.

Para que se entenda a relatividade desses direitos, é necessário antes afirmar que eles assim o são porque podem ser limitados e até mesmo modificados, mas, enquanto vigentes, não podem ser afetados. Para exemplificar, existem situações nas quais o direito à liberdade é limitado pelo direito à igualdade (um patrão tem a liberdade de contratar quem ele quiser, contudo não poderá deixar de contratar alguém com base apenas na cor de sua pele, o que estaria ferindo o direito à igualdade).

Bobbio (2004, p. 15) explica que não podem existir dois direitos fundamentais antinômicos sustentados por um direito absoluto que os torne inquestionáveis. Lembrando inclusive que a ilusão do fundamento absoluto foi historicamente um obstáculo para a introdução de novos direitos.

Assim é que a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, por se tratar de uma carta política social e preocupada com os anseios da sociedade, ampliou consideravelmente os bens jurídicos tutelados pelo Estado, permitindo inclusive por meio de tratados internacionais e emendas constitucionais a ampliação dos direitos fundamentais nela esculpidos, deixando claro que o rol do art. 5º não é taxativo<sup>2</sup>.

## 2.2 DIREITOS POLÍTICOS COMO DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS

Atos internacionais reconhecem os direitos políticos como direitos humanos, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>3</sup>, Código de Boa Conduta em Matéria Eleitoral<sup>4</sup>, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos<sup>5</sup> e o Pacto de São José da Costa

---

<sup>2</sup> CRFB/88 - Art. 5º § 2º - “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

<sup>3</sup> Art. 21 – “1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto”.

<sup>4</sup> Criado pela Comissão Europeia para a Democracia através do direito a pedido da Assembleia Parlamentar Europeia e publicado pelo Conselho da Europa.

<sup>5</sup> Artigo 25 – “Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas: 1. de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; 2. de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; 3. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país”.

Rica<sup>6</sup>. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) definiu os direitos políticos como “aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país”. Para a Comissão, “son por esencia derechos que propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político” (CIDH, 2009, parágrafo 18).

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter sistematizado os direitos políticos de forma espaça em seu texto, não há dúvida de que são direitos fundamentais, considerando a sua instrumentalidade necessária para a participação do cidadão em um Estado Democrático (MIRANDA, 2007, p. 108). Na visão de Canotilho (2003, p. 301) os direitos políticos são fundamentais para a realização do princípio democrático, haja vista que, pelo sufrágio, a democracia é legitimada.

É cediço também que os direitos fundamentais permeiam por toda a Constituição, não sendo imprescindível que estejam elencados no artigo 5º para terem esta natureza. Ainda no caso dos direitos políticos, pode-se até mesmo afirmar que sem eles não haveria que se falar em Estado Democrático de Direito.

Os direitos políticos formam a base do regime democrático (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010, p. 855), são direitos instrumentais, pois permitem a inserção do indivíduo no processo de escolha de representantes e participação direta voltados para a percepção e garantia de outros direitos fundamentais. Em um sentido amplo, os direitos políticos envolvem outros direitos fundamentais como direitos de opinião, oposição, greve, associação, reunião, petição e fiscalização do tratamento conferido à res publica (ALVIM, 2018, p. 36).

Os direitos políticos dividem-se em dois grupos: (a) o direito de sufrágio e (b) o direito de ser votado.

O direito de sufrágio não se resume apenas ao direito de votar nas eleições gerais e municipais, mas também o de participar da vontade estatal, seja através de instrumentos constitucionais como plebiscito e o referendo, ou novos instrumentos como a audiência pública e canais diretos de comunicação com o poder público, além de amplo acesso à informação e novos meios de comunicação digital.

---

<sup>6</sup> Artigo 23 – “Direitos políticos 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam 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, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”.

No que concerne ao direito de ser votado (*ius honorum*), a elegibilidade é um direito fundamental, que proporciona aos cidadãos a sua participação nos negócios políticos do Estado. Não se trata de direito de defesa, como os direitos individuais, ou à prestação positiva, como os direitos sociais, mas sim um direito de participação (*status activus*), decorrente do princípio democrático de direito, conforme definições dadas por Jellinek no final do século XIX e utilizadas pela doutrina contemporânea (KIM, 2016, p. 81).

O direito de sufrágio e o direito de ser votado devem preencher requisitos de admissibilidade para que sejam plenamente exercidos. No caso do direito de ser votado, pertinente ao presente trabalho, deve ser observado o preenchimento de condições para que ele seja exercido, dentre as quais estão as condições de registrabilidade, condições de elegibilidade e ausência de incidência das causas de inelegibilidade.

Em apertada síntese, as condições de elegibilidade são as descritas na Constituição, sem as quais qualquer cidadão não pode ser escolhido para exercer mandato eletivo, como a condição de brasileiro nato ou naturalizado. Já as condições de registrabilidade são requisitos que devem ser preenchidos para a candidatura de cargo específico, como por exemplo o nome escolhido em convenção ou a apresentação da declaração de bens para a justiça eleitoral.

Por fim, existem também as causas de inelegibilidade, que podem ser constitucionais ou infraconstitucionais, conforme previstas ou não na Constituição conforme (ALVIM, 2018, p. 43).

As causas de inelegibilidade podem ser classificadas como inatas, quando originadas diretamente da subsunção dos fatos às hipóteses normativas, ou inelegibilidades cominadas, as quais são consequências legais em face de condutas desaprovadas pelo direito, ou seja, derivadas de atos ilícitos e necessitam quase sempre de uma declaração derivada de um poder estatal, como o Tribunal de Contas ou o Poder Judiciário. Encontram-se previstas, em sua maioria, na Lei Complementar n° 64/90, mais conhecida como a Lei da Ficha Limpa.

A inelegibilidade reflexa, que será abordada no presente trabalho, é uma inelegibilidade inata e constitucional, sendo prevista no art. 14, § 7° da Constituição Federal. Não tem origem em um fato ilícito, bastando para nela incidir o pretense candidato ser, “no território de jurisdição do titular”, cônjuge, parente consanguíneo ou afim, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito.

Trata-se de uma regra constitucional, mandamento negativo direto àqueles que dentro dos parâmetros estabelecidos pela norma pretendam candidatar-se no território de jurisdição do

titular de cônjuge ou parente. Embora seja expressa e objetiva, a inelegibilidade reflexa gera importantes discussões dogmáticas e divergências jurisprudenciais.

### 2.3 A INELEGIBILIDADE REFLEXA

Conforme já mencionado anteriormente, denomina-se inelegibilidade reflexa a que incide sobre familiares do chefe do poder executivo, nos moldes do § 7º do artigo 14 da Constituição. Tal regra também é reproduzida no artigo 1º, § 3º, da Lei Complementar nº 64/1990 (Lei das Inelegibilidades).

Essa modalidade não decorre de uma sanção por ato ilícito, mas de um instrumento voltado para minorar os efeitos da máquina administrativa na disputa eleitoral, garantindo a alternância no poder.

A inelegibilidade reflexa tem sua origem no risco de que os vínculos de parentesco beneficiem candidatos pela atuação do chefe do poder executivo, quebrando a isonomia entre os candidatos. Para José Jairo Gomes (2021, p. 261) a máquina administrativa estatal desde sempre é utilizada pelos detentores do poder político, que jamais hesitaram em empregá-la para favorecer a si próprios, a seus familiares e aliados.

Portanto, não se trata de uma sanção, mas sim de um obstáculo em razão da presunção que uma vez na chefia do poder executivo, o detentor do mandato poderá utilizá-lo para favorecer a candidatura de um parente. Não por acaso a inelegibilidade reflexa trouxe à Justiça Eleitoral discussões complexas quanto ao seu real alcance, como a sua extensão após a interrupção do vínculo de parentesco no curso do mandato (AgR-REspe nº 17720, rel. Min. Luiz Fux), pertencimento de parentes à grupos políticos opositores ao detentor do mandato (REspe nº 060020435, Acórdão, Relator(a) Min. Luis Felipe Salomão), separações conjugais simuladas (REspe nº 17672, rel. Min. Fernando Neves), o prefeito itinerante (REspe nº 11374, rel. Min. Arnaldo Versiani) e agora o que aqui se chama de família itinerante.

Conforme pode ser depreendido do texto do § 7º, art. 14, da Constituição, a inelegibilidade reflexa incide sobre o direito de ser votado do parente do detentor do poder, ou seja, trata-se de uma restrição constitucional ao direito político fundamental de ser votado.

Alvim (2018, p. 45) classifica a inelegibilidade reflexa como impedimento para garantir a competição eleitoral, ao passo que a proibição da reeleição teria por finalidade garantir o princípio republicano, nos moldes das seguintes tabelas:

Tabela 1 – Impedimentos tendentes a assegurar a igualdade na competição eleitoral

Hipóteses	Previsão Legal
-----------	----------------

1 Incompatibilidades aplicáveis aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República	Art. 1º, II, LC nº 64/90
2 Incompatibilidades aplicáveis aos cargos de Governador e Vice-Governador	Art. 1º, III, LC nº 64/90
3 Incompatibilidades aplicáveis aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito	Art. 1º, III, LC nº 64/90
4 Incompatibilidades aplicáveis ao cargo de Senador	Art. 1º, IV, LC nº 64/90
5 Incompatibilidades aplicáveis ao cargo de Deputado Federal, Estadual ou Distrital	Art. 1º, VI, LC nº 64/90
6 Incompatibilidades aplicáveis ao cargo de Vereador	Art. 1º, VII, LC
7 Inelegibilidades em virtude de parentesco	Art. 14, §7º, CF

Fonte: ALVIM, 2018, p. 45.

Tabela 2 – Impedimentos tendentes à preservação do princípio republicano

Hipóteses	Previsão Legal
1 Limitação à reeleição	Art. 14, §5º, CF

Fonte: ALVIM, 2018, p. 47.

Não obstante, conforme será demonstrado ao longo desta pesquisa, a vedação à candidatura de parentes itinerantes, assegura tanto a igualdade na competição eleitoral como também o princípio republicano.

## 2.4 RESTRIÇÃO A DIREITO POLÍTICO FUNDAMENTAL – O DIREITO DE SER VOTADO

Os direitos fundamentais não são absolutos, o que se protege é seu núcleo essencial, a doutrina considera que existe um conteúdo mínimo desses direitos, que não pode ser atingido pelo legislador ou pelo aplicador do direito. Assim, o núcleo essencial traduz o “limite dos limites”, ao demarcar uma linha intransponível, sobre a qual não pode haver restrição (SARMENTO, 2002, p. 113).

Nesse sentido, pode ser citado recente julgado do STF, responsável por enfatizar que a liberdade sindical tem previsão constitucional, mas não é dotada de caráter absoluto. E que a previsão de número máximo de dirigentes sindicais dotados de estabilidade de emprego não esvazia o núcleo do direito fundamental à liberdade sindical (STF, 2020).

No caso da inelegibilidade reflexa é o próprio texto Constitucional que limita o direito fundamental de ser votado, em razão da presunção de que o mandato eletivo seria utilizado para beneficiar parentes e garantir a continuidade do mesmo grupo político no poder. Jorge Miranda (2000, p. 331) destaca que restrições diretamente constitucionais estão associadas a restrições constitucionais imediatas, ao passo que restrições constitucionais mediatas seriam as originadas

de leis expressamente mencionadas na Constituição. Portanto, uma restrição a um direito fundamental que esteja expressamente contida na Constituição pode ser considerada uma restrição direta da lei fundamental, independentemente de não estar contida no mesmo dispositivo que conferiu o direito, o que reclama especial atenção para a unidade da Constituição e a necessidade de uma interpretação sistemática.

Entretantes, a discussão que se apresenta não é se o texto constitucional pode limitar direitos fundamentais, tendo em vista que a possibilidade de restrição de tais direitos já é ponto pacífico na doutrina e jurisprudência. O aspecto que importa para a presente pesquisa é verificar se dentre interpretações possíveis que o texto permite (nesse caso o texto servindo como limite semântico que a linguagem comporta), pode ser adotada interpretação que restrinja direito fundamental individual.

Sob outra perspectiva, cabe destacar que ao realizar uma restrição sobre o direito de ser votado, indiretamente também se está restringido o direito de sufrágio universal, eis que ao incidir a inelegibilidade reflexa o espectro de potenciais candidatos pode ser reduzido de forma relevante.

Dentro desta perspectiva, existem técnicas, como a ponderação de interesses, que permitem ao intérprete um caminho racional para a tomada de decisão, de forma que quando envolvidas outras normas de direito fundamental, possa prevalecer aquela que garanta a máxima efetividade da Constituição.

Para Alexy (2001, p. 311), o conceito de correção não pressupõe que exista uma resposta correta para cada pergunta prática, porquanto a resposta correta única tem muito mais o caráter de um objetivo a ser perseguido. Assim, os participantes de um discurso prático precisam fazer a exigência, independentemente de haver uma única resposta correta, de que a sua seja a única resposta correta. A possibilidade de ponderação de interesses e prevalência dos princípios democrático, republicano e da igualdade que aqui se defende já é um entendimento aceito pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do caso do prefeito itinerante.

Não obstante, o caso do prefeito itinerante não é idêntico ao da família itinerante, razão pela qual é ônus argumentativo deste trabalho demonstrar a pertinência de reconhecer a necessidade de através da ponderação de interesses ou dos cânones clássicos de interpretação demonstrar a necessidade, adequação e utilidade em definir a incidência da inelegibilidade reflexa para as famílias itinerantes.

Um ponto importante também a ser considerado é que de forma diferente do caso do prefeito itinerante o trabalho aqui proposto defende a incidência da inelegibilidade reflexa sobre as famílias itinerantes a partir de uma interpretação estrita do texto legal.

Uma outra consideração necessária está em observar que a inelegibilidade reflexa é uma restrição ao direito de ser votado, mas sob outra perspectiva é também uma norma que maximiza princípios centrais do Estado de Direito como os princípios democrático, republicano e o da isonomia. Noutra passo, conforme será demonstrado no próximo tópico, em estudo de direito comparado sobre as inelegibilidades existentes em outros países e até mesmo em decisões de Corte Interamericana de Direitos Humanos, cada país possui seus próprios processos históricos de desenvolvimento dos direitos fundamentais e limitação de direitos políticos com a criação de hipóteses de inelegibilidades seguem as peculiaridades de cada sistema eleitoral.

Na presente pesquisa, através de levantamento e cruzamento de dados também será possível verificar se em última análise a inelegibilidade reflexa aplicada à família itinerante é necessária para preservar o próprio direito de ser votado.

## 2.5 A INELEGIBILIDADE REFLEXA NO DIREITO COMPARADO

O ingresso no estudo do direito comparado no presente trabalho tem por escopo verificar a possibilidade de limitação do direito político de ser votado sob a perspectiva dos atos e jurisprudência das Cortes internacionais.

Conforme demonstra a seguinte tabela é comum a prática de inserir, seja nas constituições ou legislações ordinárias impedimentos à elegibilidade:

Tabela 3 - Impedimentos à elegibilidade no direito comparado

Países	Condições de elegibilidade (comuns a todos os cargos nacionais)	Causas de suspensão ou perda de direitos políticos	Inelegibilidades	Total de impedimentos decorrentes de direitos políticos negativos	Entraves legais à candidatura.
Brasil	6	5	17	22	28
Argentina	5	7	6	13	18 (deputado)
	(+) 1 (Senador/Presidente)				19 (senador)
	(+) 1 (Presidente)				20 (presidente)
México	4	6	2	8	20
	(+)1 (Presidente)				21 (presidente)
Espanha	3	3	5	8	11
Portugal	1	6	3	9	10

Fonte: ALVIM, 2018, p. 82.

Como pode ser observado na tabela, o Brasil possui um número elevado de inelegibilidades se comparado com os países selecionados, mais que o dobro da Argentina que fica em segundo lugar. Quando considerados outros entraves legais, como condições de elegibilidade e incompatibilidades, o número não fica tão distante de Argentina, México e Espanha.

A maior parte das inelegibilidades existentes no Brasil são de cunho sancionatório, ou seja, derivada da prática de algum ato ilícito e, em grande medida, o número elevado se deu em virtude da Lei Complementar nº 64, de 1990, Lei das Inelegibilidades, que com os acréscimos inseridos pela Lei Complementar nº 135, de 2010, a Lei da Ficha Limpa, possui 15 das 17 inelegibilidades definidas na legislação brasileira.

A Constituição de 1988 estabeleceu apenas duas inelegibilidades, que estão previstas nos §5º e 7º da Constituição. A Comissão Nacional Eleitoral de Portugal ao se referir ao Código de Boa Conduta em Matéria Eleitoral esclarece que:

as condições em que se desenvolvem as eleições dependem, em larga medida, das tradições políticas e culturais e do direito positivo de cada país. Contudo, existem critérios universais que determinam regras mínimas indispensáveis ou, a contrário, excluem certos tipos de comportamentos para que as eleições possam ser consideradas como livres e democráticas (CNE, 2021).

Um bom exemplo de como a realidade local pode influenciar restrições na participação em eleições recente lei aprovada pelo parlamento ucraniano que proíbe oligarcas com patrimônio superior a um bilhão de dólares de participarem do financiamento de campanhas eleitorais (UCRÂNIA ADOTA..., 2021).

Se de um lado pode ser alegada a existência de um grande número de inelegibilidades em relação a outros países, também deve ser levado em consideração o processo histórico do desenvolvimento dos direitos políticos no Brasil, o qual, diferentemente das demais colônias espanholas apenas deixou de ser uma monarquia em 1889.

Demais disso, a inelegibilidade reflexa objeto deste trabalho é apenas uma das duas previstas na Constituição, bem como o que aqui se defende não é a criação de mais uma inelegibilidade, mas sim apenas discutir o âmbito de sua incidência.

No caso das inelegibilidades brasileiras, em especial as 15 existentes na Lei Complementar nº 64/90 foram fruto de reivindicações populares pela idoneidade dos candidatos, a Lei complementar nº 135/2010 teve a coleta de mais de 1,6 milhão de assinaturas em todo o país coletadas pelo Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral (TSE, 2020b).

Para o presente trabalho foram pesquisadas as Constituições de Argentina, Colômbia, Chile, Peru, Equador, Bolívia, Uruguai e Paraguai, essas constituições foram escolhidas por

representarem países de colonização espanhola, mas apenas na colombiana foi verificada a existência de uma inelegibilidade por parentesco, prevista em seu art. 179, confira-se:

Artículo 179. No podrán ser congresistas:

5. Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.

6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha.

Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las autoridades no contemplados en estas disposiciones.

Nesse ponto, é importante notar que diferente do Constituinte brasileiro que optou pelo termo “território de jurisdição do titular”, o Constituinte colombiano apresentou de forma expressa que a inelegibilidade reflexa somente incidiria na circunscrição em que se deva efetuar a respectiva eleição.

Outro aspecto que o direito comparado pode contribuir para a presente pesquisa é o fato de que os atos internacionais anteriormente citados possuem dispositivos que tratam especificamente do direito de oportunidades iguais nas disputas eleitorais, direito este que pode ser classificado direito humano fundamental, pois além de previsto em documentos internacionais, é também positivado na Constituição brasileira nos parágrafos 5º, 6º e 9º da Constituição, o que pode ser melhor observado na seguinte tabela:

Tabela 4 - Comparativo de atos internacionais com previsão do direito à igualdade na disputa eleitoral

Ato Internacional	Previsão do direito à igualdade na disputa eleitoral
Declaração Universal dos Direitos Humanos	2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos	Artigo 25 - Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas: 3. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.
Código de Boa Conduta em Matéria Eleitoral	2.3. Igualdade de oportunidades a. A igualdade de oportunidades deve ser garantida entre os partidos e os candidatos. Implica a neutralidade das autoridades públicas
Pacto de San José da Costa Rica	Artigo 23 - Direitos políticos 1 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, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Fonte: Organizada pelo autor.

É ampla a preocupação nos atos internacionais em prever o direito à igualdade de acesso às funções públicas, tendo o artigo 23.2 do Pacto de San José da Costa Rica definido que a lei pode regular o exercício dos direitos políticos definidos no art. 23.1, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Dentre esses motivos listados não se encontra o vínculo de parentesco. Sobre esse aspecto Alvim (2008, p. 59) ressalta que a regra descrita no Pacto de San José não é absoluta e é mitigada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que autoriza os Estados partes a criarem outras hipóteses de restrição de elegibilidade, desde que guardem razoabilidade, confira-se:

Ao fim, é importante notar que o caráter exclusivo conferido pelo art. 23.2 aos limitantes assinalados é, em alguma medida, atenuado pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Nesse sentido, não é impossível cogitar sobre limitações internas legítimas fora do catálogo pretensamente fechado do Pacto de San José. Emblemático nesse caminho o caso *Castañeda Gutman versus México* (2005), no qual a CIDH considerou justa como condição de elegibilidade a exigência de filiação partidária, ademais consignando que “os Estados podem legitimamente estabelecer limites ao exercício e ao gozo dos direitos políticos, sempre que as restrições não sejam desproporcionais ou irrazoáveis”. Assim, necessário consentir que restrições porventura estranhas aos fundamentos elencados não se revelam, somente por isso, a priori ilegítimas, sobretudo porque “os juízes e órgãos vinculados à administração da justiça devem ter em conta não somente as regras do Tratado, mas também a interpretação a ele dada pela CIDH, intérprete última da Convenção Americana de Direitos Humanos” (*López Mendoza versus Venezuela*, 2011).

Ao enfrentar a possibilidade de candidatura individual, sem a intermediação de partidos políticos, no caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, a CIDH confirmou que os Estados possuem o poder de estabelecer restrições diversas das expressamente mencionadas no art. 23.2 do Pacto de San José da Costa Rica, desde que seja guardada proporcionalidade com os princípios da democracia representativa. Para a Corte Interamericana de Direitos Humanos a participação política através do direito de ser eleito, necessita que os candidatos disputem em condições de igualdade, conforme pode ser verificado nos seguintes trechos da decisão (CIDH, 2008, p. 46 e 47):

157. [...]Los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado. [...]

161. Como se desprende de lo anterior, la Corte estima que no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana.

No caso *Petro Urrego vs. Colombia*<sup>7</sup>, a CIDH afirmou que o objeto e fim da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) é a proteção dos direitos fundamentais dos seres humanos, assim como a consolidação e proteção de um ordenamento democrático e que o artigo 23.2 corrobora essa finalidade, pois autoriza a possibilidade de regulações que permitam a existência de condições para o gozo e exercício dos direitos políticos. De igual forma a Declaração Americana em seu artigo XXVIII, reconhece a possibilidade de restrições ao exercício dos direitos políticos quando esses são necessários em uma sociedade democrática (CIDH, 2020, p. 35-36).

Igualmente, no caso *Yamata Vs. Nicarágua*<sup>8</sup>, foi fixado que a previsão e a aplicação de requisitos para o exercício dos direitos políticos não constituem uma restrição indevida aos direitos políticos, pois esses direitos não são absolutos e podem estar sujeitos a limitações. Fazendo a ressalva que a sua regulamentação deve observar os princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade em uma sociedade democrática e que quando existem várias opções para alcançar esse fim, deve-se escolher aquela que restringe o direito menos protegido e é mais proporcional à finalidade perseguida (CIDH, 2005, p. 91-92).

No mesmo sentido, Fernández (2008, p. 302) conclui que o filtro de controle elaborado pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos, para restrições à direitos políticos passa pelo atendimento dos seguintes pressupostos: a) que as exigências estabelecidas pelos Estados não sejam graves a ponto de impedir o exercício do direito (isso porque a finalidade das condições impeditivas do sufrágio passivo deve respeitar a liberdade de escolha dos eleitores, liberdade que resulta limitada se se restringem de forma injustificada as opções políticas submetidas a votação; b) que o organismo encarregado de verificar a concorrência das condições de elegibilidade seja imparcial, objetivo e justo em suas decisões, c) que as condições de elegibilidade persigam uma finalidade legítima; e d) que seja possível a valoração das circunstâncias pessoais de cada indivíduo nos diversos casos concretos.

Por sua vez, o Código de Boa Conduta em Matéria Eleitoral dispõe na alínea d, do art. 1.1 que a privação do exercício do direito de voto e de elegibilidade pode ser prevista, desde que submetida às seguintes condições cumulativas: 1) previsão legal, 2) respeito ao princípio da proporcionalidade; a privação da elegibilidade pode estar sujeita a condições menos estritas

---

<sup>7</sup> O caso diz respeito às supostas violações de direitos humanos cometidas no âmbito do processo disciplinar que culminou na destituição e desqualificação do senhor Petro Urrego como Prefeito de Bogotá, Distrito Capital.

<sup>8</sup> Segundo o alegado pela Comissão, os candidatos a prefeitos, vice-prefeitos e vereadores apresentados pelo partido político regional indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (denominado “YATAMA”) foram excluídos de participar nas eleições municipais realizadas em 5 de novembro de 2000 nas Regiões Autônomas do Atlântico Norte e do Atlântico Sul, como consequência da decisão proferida em 15 de agosto de 2000, pelo Conselho Supremo Eleitoral.

que a privação do direito de voto e 3) quando a interdição ocorrer por motivos relacionados à saúde mental ou a condenações por crimes graves deve ser fundamentada por decisão específica de um tribunal.

No âmbito do direito eleitoral, hoje muito se discute sobre o controle de convencionalidade da lei de ficha limpa, ao verificar que os atos internacionais de proteção aos direitos humanos garantem um direito à igualdade de condições nas disputas eleitorais, bem como o fato de inelegibilidade reflexa: 1) possuir previsão legal no § 7º, do art. 14 da Constituição do Brasil; e 2) respeitar o princípio da proporcionalidade na medida em que é necessária justamente para garantir o direito humano fundamental à igualdade nas disputas eleitorais.

Do mesmo modo, dando primazia ao direito individual dos demais candidatos e ao direito coletivo da sociedade de ter preservada a higidez do sistema democrático, com a promoção da alternância do poder e fim da hegemonia de grupos familiares, é possível inclusive afirmar que dentro de um controle de convencionalidade perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Brasil poderia ser instado a adotar a interpretação aqui proposta, para vedar a prática das famílias itinerantes, com a finalidade de garantir o respeito ao direito humano fundamental à igualdade nas disputas eleitorais. Igualmente, a hipótese aqui defendida é no sentido de que a inelegibilidade do parente itinerante já está prevista no § 7º, do art. 14 da Constituição e no decorrer deste trabalho será demonstrado que ela é necessária, útil e proporcional para garantir o direito à igualdade no pleito eleitoral.

Visto então que cada Constituição define as restrições aos direitos políticos conforme a realidade interna de cada país, que existe um direito humano fundamental à igualdade nas disputas eleitorais, bem como a possibilidade de a incidência da inelegibilidade reflexa do parente itinerante ser admitida por atos internacionais, cabe então identificar qual o processo histórico e a realidade sócio política brasileira que levou o constituinte originário a criar a inelegibilidade reflexa prevista no § 7º, do art. 14 da Constituição.

## 2.6 CONTEXTUALIZAÇÃO DA REALIDADE HISTÓRICO SOCIAL DAS OLIGARQUIAS NO BRASIL

Muito se discute sobre a herança da colonização portuguesa no Brasil e suas consequências para as relações entre o público e o privado. Deve-se ponderar, sob o risco de análises anacrônicas, a realidade sob perspectiva de seu próprio tempo. Como, por exemplo, falar em nepotismo ou até mesmo inelegibilidade reflexa quando de 1.500 (data do início da

colonização portuguesa) até 5 de novembro de 1889 o Brasil ainda vivia sob o regime monárquico. No Brasil Colônia, o cargo público era patrimônio do rei, como extensão de sua soberania, portanto a nomeação de parentes do monarca para ocupar cargos públicos era algo natural e conforme o direito (WEHLING, 2000, p. 159). Esse alerta é importante para que quando se observe as oligarquias no Brasil, o termo seja compreendido em consonância com o período histórico no qual elas estejam inseridas.

Segundo a tradição grega, o regime político no qual o poder soberano é exercido por apenas alguns, em contraposição a boa forma tida por aristocracia, passou a ser denominado genericamente de oligarquia, derivado de *oligos*, para definir poucos, em um sentido depreciativo. Para Aristóteles, na conhecida obra “Política”, tratava-se do regime em que poucos ricos detinham o poder. Comparato (2017, p. 15) afirma que a partir de então o termo oligarquia passou a ser usado no sentido aristotélico e que este seria o regime político predominante no capitalismo, apresentado muitas vezes de forma dissimulada, sob a falsa aparência de um regime popular.

No início do século XVI, em Portugal e no Brasil colônia já existia um capitalismo de Estado com uma íntima relação entre os administradores do rei e os detentores do poder econômico, os quais formavam dois grupos que buscavam antes de tudo realizar seus próprios interesses e não o bem comum, formando assim um regime oligárquico no qual o grande ausente era o povo. Todas as mudanças de regime político que daí se seguiram foram sempre fruto de pactos de conciliação entre as dissidências de grupos componentes da oligarquia. É nesse contexto das relações entre os detentores do poder econômico e a burocracia estatal em que a corrupção tem sido um costume sempre vigente na sociedade brasileira (COMPARATO, 2017, p. 18-20).

Em 1534, a colônia brasileira foi dividida em capitanias, nas quais existiam povoamentos espaços e afastados do poder da coroa portuguesa, o que permitiu aos senhores de terras dominarem a política com sua eleição para as Câmaras das Vilas. Mesmo após instaurada a República o *status* político da nação não foi alterado e mesmo o poder tendo sido exercido inicialmente pelos militares, a realidade local continuava dominada pelos proprietários rurais e suas famílias, que se tornavam também grupos políticos.

Com a era Vargas e a industrialização das cidades, descendentes dos proprietários rurais passaram a exercer a liderança local por meio do exercício de profissões liberais ou empreendimentos comerciais. Após a Nova República e o advento da Constituição de 1988, a estrutura política e o personalismo eleitoral adquirem novos contornos, mas os grupos

familiares continuaram mantendo o poder político em interiores afastados dos grandes centros urbanos (CARVALHO, 2018, p. 300-302).

No prefácio do clássico “Coronelismo, enxada e voto”, Barbosa Lima Sobrinho afirma que os estudos de Victor Nunes Leal demonstram que a base do poder vem, se não da propriedade, pelo menos da riqueza. Se os grupos detentores do poder local não possuem recursos suficientes, não tem como suprir as necessidades de seus amigos e muito menos as despesas eleitorais (LEAL, 2012, p. 18).

Para Sérgio Buarque de Holanda (2014, p. 185), as oligarquias são o prolongamento do personalismo no espaço e no tempo, ao passo que desde a colônia toda a organização do domínio rural foi fundada na família patriarcal. Desde o século XVI é a família o fator colonizador no Brasil, e até mesmo o poder dos reis foi limitado pelo familismo político (FREYRE, 2003, p.40).

Carvalho (2018, p. 305) explica que em meados da década de 1990, os líderes personalistas passaram a lançar seus parentes para concorrer a variados cargos de forma a acabar formando um modelo de oligarquia pós-moderna na qual os candidatos são ungidos pelo líder e concentram-se em um grupo familiar bastante restrito, formado apenas pelo círculo familiar próximo, em um reducionismo que em tudo se distingue do personalismo de clã.

Um levantamento da revista Congresso em Foco (2017) revelou que pelo menos 319 deputados (62%) e 59 senadores (73%) têm laços de sangue com outros políticos. No mesmo sentido, os seguintes dados levantados por Monteiro (2016, p. 81-82) revelam o percentual de laços de parentesco dos membros do Congresso Nacional com outros políticos:

Tabela 5- Quantitativo dos deputados federais com vínculos de parentesco com outros políticos

Câmara dos Deputados	54ª Legislatura (2011-2015)			55ª Legislatura (2015-2019)		
	PARENTES	TOTAL	%	PARENTES	TOTAL	%
REGIÃO						
NORDESTE	91	151	60%	95	151	63%
NORTE	28	65	43%	34	65	52%
CENTRO-OESTE	19	41	46%	18	41	44%
SUDESTE	64	179	36%	78	179	44%
SUL	26	77	34%	24	77	31%
TOTAL	228	513	44%	249	513	49%

Fonte: Reorganizada pelo autor a partir de MONTEIRO, 2016, p. 81-82.

Tabela 6 - Quantitativo dos senadores com vínculos de parentesco com outros políticos

Senado	54ª Legislatura (2011-2015)			55ª Legislatura (2015-2019)		
	PARENTES	TOTAL	%	PARENTES	TOTAL	%
REGIÃO						
NORDESTE	19	27	70%	16	27	59%
NORTE	14	21	67%	14	21	67%
CENTRO-OESTE	6	12	50%	5	12	42%

SUDESTE	8	12	67%	8	12	67%
SUL	5	9	56%	6	9	67%
TOTAL	52	81	64%	49	81	60%

Fonte: Reorganizada pelo autor a partir de MONTEIRO, 2016, p. 81-82.

Do ponto de vista da democracia, cumpre destacar que o personalismo familiar na política suprime a concorrência de outros candidatos que pretendam romper com toda a rede de poder político e econômico voltada para manter o clã familiar no poder, daí a importância de perceber o contexto histórico brasileiro das oligarquias fundadas em grupos familiares, cujas relações, formas de ocupação, manutenção e expansão do poder político, embora diversas, ainda possuem nos laços de família um grande trunfo nas disputas eleitorais.

## 2.7 O PREFEITO ITINERANTE

As considerações preliminares, sem a pretensão de discorrer de forma aprofundada sobre os direitos políticos, a inelegibilidade reflexa e a possibilidade de restrição a direitos políticos fundamentais foram importantes para delimitar o arcabouço legislativo e doutrinário no qual estão inseridas as teses do prefeito itinerante e da família itinerante.

No ano de 2008, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral sofreu uma relevante alteração, a qual foi mantida pelo Supremo Tribunal Federal, em precedente emblemático com origem no Estado de Alagoas, que ficou conhecido como “prefeito itinerante”.

Dentre um dos fatores que poderiam justificar a virada de jurisprudência ter sido originada de um precedente do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas poderia ser destacado o fato de este ser um estado com forte perpetuação de grupos políticos e familiares no exercício de mandatos eletivos.

Foi a construção teórica, respaldada por grandes juristas alagoanos, que permitiu o avanço da jurisprudência sobre o assunto, de forma a preservar a Constituição contra violações indiretas praticadas por pretendentes ao registro de candidatura.

O § 5º, do artigo 14, da Constituição, fixou regra que impede o chefe do poder executivo de concorrer à reeleição para mais de um período subsequente, ou seja, foi estabelecida uma inelegibilidade para quem estiver no exercício do segundo mandato.

Burlando a norma constitucional, no exercício do segundo mandato, prefeitos realizavam a transferência de seu domicílio eleitoral para outro município com a finalidade de concorrer a um terceiro mandato.

Identificando a prática descrita acima como uma infração indireta à Constituição, Marcos Bernardes de Mello, no ano de 2008, emitiu parecer técnico sobre a questão, no qual

expôs de forma detalhada a burla ao resultado proibido pela lei, bem como os meios utilizados, os quais, apesar de individualmente transmitirem aparência de legalidade, em seu conjunto configuravam *in fraudem legis agere* (MELLO, 2008).

O Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas e o Tribunal Superior Eleitoral ao se depararem com casos concretos no ano de 2008, também reconheceram a transferência de domicílio para concorrer a um terceiro mandato como fraude à Constituição.

Em acórdão proferido em 06 de setembro de 2008, o Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas admitiu pela primeira vez que a utilização da faculdade de transferência de domicílio eleitoral para outro município foi utilizada com a finalidade de burlar a vedação prevista no art. 14, §5º da Constituição Federal, que determina que “os chefes do poder executivo, presidente da república, os governadores, os prefeitos e quem os houver sucedido no curso do mandato poderão ser eleitos para um único período subsequente” (TRE/AL, 2008).

O Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento do Recurso Especial Eleitoral de nº 32507, caso com origem em Alagoas, de Relatoria do Ministro Eros Roberto Grau, também reconheceu a burla ao art. 14, §5º da Constituição Federal originada do desvirtuamento do direito a fixação do domicílio eleitoral para buscar o terceiro mandato consecutivo de prefeito. O recorrente havia sido eleito prefeito do município alagoano de Barra de Santo Antônio no ano de 2000, tendo renunciado ao mandato em setembro de 2003 e se mudando para o município de Porto de Pedras, transferindo seu domicílio eleitoral no mesmo mês de setembro de 2003 e se candidatando para o cargo de chefe do poder executivo deste mesmo ano.

No ano seguinte foi eleito prefeito do município de Porto de Pedras e ocupou o cargo de 2005 até 2008, quando se lançou candidato a reeleição para o período compreendido entre 2009 e 2012. A sentença avaliou ainda que no momento de sua renúncia a prefeitura de Barra de Santo Antônio, a então vice-prefeita era sua esposa e assumiu a chefia do poder executivo municipal para que seu marido pudesse concorrer a um segundo mandato em município diverso.

A decisão do Tribunal foi no sentido de que a como transferência de domicílio teve o fim único e exclusivo de alcançar fim vedado pela constituição federal de 1988, o ato de transferência de domicílio foi nulo (TSE, 2008a).

O parecer, já citado, de Marcos Mello defende que o resultado proibido pela lei, no caso dos prefeitos itinerantes, consiste na burla ao princípio da vedação de perpetuidade no exercício dos cargos de chefes dos poderes executivos, o qual estaria implícito na Constituição brasileira e seria fruto da concepção brasileira de estado republicano.

O resultado proibido vislumbrado pelo professor alagoano foi reconhecido no âmbito do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário de nº 637485, de relatoria do Ministro

Gilmar Mendes, ao observar que o instituto constitucional da reeleição tem fundamento não somente na continuidade administrativa, mas também no impedimento de que uma pessoa ou grupo permaneça indefinidamente no poder.

Dessa forma, o princípio republicano materializado no texto constitucional contempla única e exclusivamente a permissão da reeleição por uma única vez. Tal interpretação impede completamente que haja uma terceira reeleição não apenas no mesmo município, mas também em qualquer outro município brasileiro. Caso houvesse entendimento diverso, seria possível a configuração do “prefeito itinerante” ou “prefeito profissional”, o que é totalmente incompatível com o princípio republicano.

As ideias trazidas pelo princípio republicano em conjunto com o princípio da continuidade administrativa guiam a interpretação que deve ser dada ao art. 14, §5º da Constituição Federal de 1988, quando redigida pelo constituinte originário. Sendo essa a interpretação de que qualquer cidadão que exerça dois mandatos consecutivos como prefeito de qualquer município do território nacional não poderá ser eleito para o mesmo cargo, seja lá em que município do território nacional for (STF, 2012).

Em síntese, a partir do estudo do caso conhecido como prefeito itinerante, é possível extrair que o Supremo Tribunal Federal reconheceu como uma infração indireta à Constituição a candidatura para um terceiro mandato consecutivo de chefe do poder executivo, em virtude da violação do princípio republicano.

Esse confronto entre a base doutrinária e os precedentes citados demonstra como os tribunais podem ser influenciados, até mesmo com a alteração de jurisprudência consolidada, a partir de novas construções jurídicas para fatos já apreciados anteriormente.

Daí a importância da visitação da base doutrinária aqui realizada, a qual permite a extensão dos elementos identificados no caso dos prefeitos itinerantes para a prática neste trabalho identificada como famílias itinerantes.

Passados mais de dez anos do julgamento do primeiro precedente que reconheceu a existência de violação indireta da Constituição em função da transferência do domicílio eleitoral dos prefeitos, que exercem um segundo mandato, com o objetivo de concorrer em outro município, um novo paradigma é apresentado à Justiça Eleitoral, qual seja: o crescente número de requerimentos de registro de candidatura de familiares de prefeitos em municípios vizinhos, o que será demonstrado com dados empíricos no decorrer dessa pesquisa.

Até o presente momento o Tribunal Superior Eleitoral tem resistido em reconhecer como violação indireta à Constituição a candidatura de familiares de prefeito em municípios vizinhos. Cabe destacar que, no ano de 2008, a realidade jurídica referente ao prefeito itinerante

não era diversa e a jurisprudência ainda não tinha avançado quanto ao reconhecimento da violação indireta à Constituição pelos prefeitos itinerantes.

Igualmente, assim como no ano de 2008, no qual pode ser citada como rara fonte o parecer exarado por Marcos Bernardes de Mello, não há doutrina que ampare o reconhecimento da violação indireta à Constituição nas candidaturas de familiares de prefeitos em municípios vizinhos. Nesse passo, o presente trabalho também revisitará o enfrentamento da infração indireta à Constituição pela jurisprudência no caso do prefeito itinerante, a fim de verificar se a tese ali desenvolvida também pode ser aplicada para o que aqui chamamos de família itinerante.

## 2.8 A FAMÍLIA ITINERANTE

Após o Supremo Tribunal Federal vedar a possibilidade de um chefe do poder executivo municipal no exercício do segundo mandato consecutivo ser eleito para um terceiro em outro município da federação, uma nova prática passou a ser conhecida, a qual consiste em cônjuges e parentes até segundo grau de prefeitos no exercício do segundo mandato transferirem seus domicílios eleitorais para municípios vizinhos com a finalidade de levar o mesmo grupo familiar ao exercício de um terceiro mandato.

Essa prática é realizada por parentes que não possuem história política com o município vizinho para o qual pretendem se candidatar. Na prática, contam com o apoio do mandatário do executivo municipal vizinho, o qual usa a vantagem de já ser nome conhecido na região e exercer poder de decisão sobre políticas públicas, como as de saúde, educação e transporte que atingem os municípios vizinhos.

Outro fator relevante é que a transferência de domicílio eleitoral ocorre após a assunção dos parentes ao cargo de chefe do executivo do município vizinho.

A questão apresentada é um fato jurídico e precede a observação do pesquisador, que aqui apenas busca verificar possibilidades interpretativas que indiquem a viabilidade de incidência dos fundamentos da inelegibilidade reflexa dos prefeitos itinerantes para a família itinerante.

A dissertação tem sua origem em um caso concreto, ocorrido no município de Barra de Santo Antônio-AL, nas eleições municipais de 2016. Até aquele presente momento, o fenômeno ainda era observado apenas sob o ponto de vista da vedação do prefeito itinerante, como se a decisão naquele julgamento irradiasse seus efeitos de forma vinculante e automática também para as famílias itinerantes.

A inovação da tese aqui apresentada consiste em reconhecer que o fenômeno jurídico dos prefeitos itinerantes não é idêntico ao que aqui se estuda e fixa sua base em construção interpretativa e legislativa diversa, eis que no caso dos prefeitos itinerantes não havia discussão sobre a extensão da inelegibilidade reflexa prevista no §7º, do artigo 14, da Constituição, o que há em comum é a ofensa ao princípio republicano. Assim, uma vez que a tese já havia sido lançada em um caso concreto (Barra de Santo Antônio), entre a apresentação do projeto de pesquisa do presente trabalho e sua conclusão o Tribunal Superior Eleitoral teve a oportunidade de dele conhecer por duas vezes. Uma informação relevante é que conforme o precedente já mencionado do Tribunal Superior Eleitoral, o município de Barra de Santo Antônio possuía um histórico de revezamento da mesma família no poder.

A tese da família itinerante da Barra de Santo Antônio foi enfrentada pelo Tribunal Superior Eleitoral no Recurso Especial Eleitoral nº 19257/AL, Rel. Min. Luís Roberto Barroso. O caso tratou do registro de candidatura de candidata à prefeita da Barra de Santo Antônio, para as eleições realizadas no final do ano de 2016. Esta candidata era casada com o então prefeito do Município de Paripueira-AL, município vizinho de Barra de Santo Antônio-AL, que havia sido eleito prefeito do município de Paripueira em 2008 e posteriormente reeleito nas eleições de 2012.

O TSE apreciou se a inelegibilidade reflexa se aplicaria somente no território de jurisdição do titular ou se também seria aplicável em municípios vizinhos, onde o titular exerça “influência política”, chegando à conclusão de que a lógica aplicada ao chamado “prefeito itinerante” não poderia ser aplicada automaticamente no caso da inelegibilidade reflexa prevista no art. 14, §7º da Constituição Federal, especialmente por dois motivos. O primeiro deles seria o fato de que o precedente do prefeito itinerante era fundado na vedação prevista no §5º, do art. 14 da Constituição, enquanto o caso que estava sendo analisado tratava de hipótese diversa de inelegibilidade, sendo impossível a aplicação por mera analogia, das conclusões a que se chegou no caso paradigma. O segundo motivo estaria fundado no conceito de elegibilidade como direito fundamental, devendo, por esta razão, ter interpretação, sempre que possível for, no sentido de privilegiar a interpretação que mais promova a concretização deste direito. Em suma, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral foi o de que as inelegibilidades devem ser interpretadas restritivamente, para que não viessem a alcançar situações não expressamente previstas pela norma (TSE, 2019*b*).

Ocorre que os dois fundamentos utilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral para barrar a tese da família itinerante não possuem relação com os fundamentos levantados pela pesquisa, primeiro porque o que aqui se defende é que a vedação da família itinerante é expressamente

prevista pela Constituição, o que será aprofundado com o auxílio dos cânones de interpretação; segundo que, conforme já demonstrado no estudo de direito comparado deste trabalho, o direito de ser votado não é absoluto e suas restrições são fundamentadas no direito humano fundamental de disputar uma eleição em igualdade de chances; e em terceiro lugar é justamente a desnecessidade de recorrer à incidência do §5º, do art. 14 da Constituição, para incidência da inelegibilidade reflexa do parente itinerante, o que se defende nesta pesquisa.

No julgamento do RESPE nº 19257/AL, foi feita referência ao precedente no Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 220-71 do estado de Sergipe, de Relatoria da Ministra Luciana Lóssio, julgado em 08 de março de 2017, onde foi decidido que a inelegibilidade de parentes constante no §7º do art. 14 da Constituição Federal, sejam filhos, cônjuge ou demais parentes, não se aplicam para o mesmo cargo em outra circunscrição eleitoral, ainda que se trate de município vizinho, havendo como exceção aqueles municípios que resultem de desmembramento, incorporação ou fusão realizada na legislatura imediatamente anterior ao pleito, tendo também sido consignado que eventual revisão jurisprudencial não poderia ser aplicada ao caso em análise.

O fato de o precedente do Tribunal Superior Eleitoral não ter adotado a tese aqui apresentada não a invalida, pelo contrário, reforça a importância de sua problematização e do debate na comunidade jurídica e sociedade civil.

Se do ponto de vista dogmático é cediço que precedentes do Tribunal Superior Eleitoral não vinculam os juízes e tribunais inferiores, com mais razão não podem ser tidos como ponto final de debate em pesquisas jurídicas, eis que nelas não deve ser preponderante um reverencialismo negativo, conforme esclarece Luciano Oliveira (2004, p. 137-167).

Sobre esse ponto, é importante até mesmo destacar os argumentos encontrados no interior teor dos votos dos Ministros do Tribunal Superior Eleitoral que demonstram que o debate está longe de se encerrar.

Uma leitura atenta do inteiro teor do voto da maioria dos Ministros, no Recurso Especial Eleitoral nº 19257/AL, mostra que a tese não foi enfrentada por segurança jurídica, deixando em aberto a questão para as eleições de 2020, conforme pode se conferir dos seguintes trechos dos votos daquela ocasião:

MINISTRO EDSON FACHIN:

Senhora Presidente, eminente Ministro Luís Roberto Barroso, eminentes pares, senhores advogados que assomaram à tribuna, farei uma breve declaração de voto, principiando pelo fim, dizendo que estou acompanhando o eminente Ministro Luís Roberto Barroso em homenagem ao princípio de segurança jurídica e por se tratar das Eleições 2016.

Mas já estou registrando, por outro lado, que tendo a rever essa jurisprudência, creio que a leitura do § 7º do art. 14 da Constituição, ao se referir "território de jurisdição

do titular", não adota uma percepção minimalista de território circunscrito ao município e nem mesmo a noção física de território.

Desde Milton Santos para cá, a teoria da geografia humana reconstruiu a dimensão do território, à luz da espacialidade social, econômica, política e das relações de poder, precisamente no sentido da tese que aqui veio à tribuna pela parte recorrida.

Ademais, além dessa percepção mais ampliada do locus territorial, há também aqui uma distinção entre jurisdição eleitoral e circunscrição. O que se disse da tribuna fez, em passant, uma identificação entre os dois conceitos.

Jurisdição eleitoral tem uma dimensão que obviamente, com o perdão do pleonasma, não se circunscreve a uma delimitação adelgada da influência eleitoral.

Portanto, essa leitura que faço do § 70 do art. 14 da Constituição indica prospectivamente uma direção para a qual, até em homenagem, para não causar surpresa e estabilizarmos as relações jurídicas, já estou deixando este registro.

Nada obstante, entendo que o caso presente deva ter a solução precisamente em homenagem às percepções de estabilidade, de segurança jurídica que foram propostas pelo eminente ministro relator e, com essa observação, acompanho a conclusão de Sua Excelência.

**MINISTRO TARCISIO VIEIRA**

Então, em nome da segurança jurídica e fazendo essas anotações paralelas para que, no momento apropriado, nós possamos refletir sobre a higidez dessa compreensão, sobre a inelegibilidade reflexa do cônjuge itinerante, eu acompanho o eminente relator.

**MINISTRO SÉRGIO BANHOS**

E só registro que, para a tranquilidade, inclusive do Ministério Público, tenho certeza de que a tese aqui agitada já está sendo considerada para questões futuras, talvez nas vias mais precisas, considerando a participação, sempre também muito gratificante do Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, talvez em outra via processual.

Mas, com certeza, essa temática, nós temos encontro marcado, porque os advogados sempre atentos já anotaram e já providenciarão nas futuras ações que serão ajuizadas.

**MINISTRA ROSA WEBER**

Eu tenho a preocupação com a interpretação teleológica e sistêmica do dispositivo, mas, como: bem agora lembrou o Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, parece-me que o tema não deva ser enfrentado em processo de registro de candidatura, sobretudo porque temos um norte representado por precedentes que, mal ou bem, dizem respeito também às eleições do mesmo ano.

Como se percebe do voto do Ministro Edson Fachin, a tese foi por ele acolhida, apenas não tendo firmado seu voto pelo indeferimento do registro por razão de segurança jurídica. O ministro também lançou importantes considerações sobre as diferenças entre os termos jurisdição e circunscrição. Em seu voto o Ministro Tarcísio Vieira também admitiu a possibilidade da tese, mas também acompanhou o retor por razões de segurança jurídica. O Ministro Sérgio Banhos considerou que a tese poderia ter mais sucesso em outras vias processuais como a Ação de Investigação Judicial Eleitoral. O voto da Ministra Rosa Weber foi no mesmo sentido, acrescentando que outros precedentes das eleições do mesmo ano já haviam sido julgados rechaçando a tese da inelegibilidade reflexa do parente itinerante. Nota-se nos textos dos votos dos Ministros que a tese não foi afastada de forma absoluta, existindo ponderações sobre os aspectos probatórios, instrumento processual adequado e até mesmo a segurança jurídica a não permitir a aplicação da tese retroativamente para casos anteriores.

De fato, o julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 19.257/AL não colocou um ponto final na discussão jurídica sobre a vedação das candidaturas das famílias itinerantes, pelo

contrário, a partir desse julgamento, nas eleições municipais de 2020, houve uma multiplicação de ações de impugnação de registro de candidatura (AIRC), utilizando premissas da tese aqui apresentada.

A inelegibilidade reflexa da família itinerante foi novamente enfrentada pelo Tribunal Superior Eleitoral, com destaque para o Recurso Especial Eleitoral nº 060023710, no qual foi mantido o registro de candidatura do parente itinerante com base nos mesmos fundamentos apresentados no RESPE nº 19257. Entretanto, o Tribunal avaliou que poderia ser apreciada pelas instâncias ordinárias questões fáticas necessárias para a comprovação do poder político-familiar regional, o que não seria possível no TSE em virtude da incidência da súmula nº 24.

Houve o entendimento do órgão colegiado de que os resultados obtidos pelos candidatos nas eleições de Olho D'Água Grande/AL e Campo Grande/AL não eram suficientes para aferir a influência do grupo familiar ao qual pertence a recorrida e seu cônjuge, tendo em vista que poderia se tratar de opção soberana no eleitor lastreada em outros fundamentos que não estavam em discussão na presente ação e conseqüentemente inescrutáveis pela justiça eleitoral (TSE, 2020c).

Esse posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral pode ser considerado um aceno para a tese de que o poder político-familiar pode de fato representar quebra na igualdade da disputa eleitoral. O que se nota dos precedentes do TSE nas oportunidades em que enfrentou a tese da inelegibilidade reflexa do parente itinerante é que faltariam provas concretas de que haveria desequilíbrio da disputa. Não obstante, a inelegibilidade reflexa assim como a vedação ao terceiro mandato são regras constitucionais que presumem a quebra da igualdade de chances nas disputas e a ofensa ao princípio republicano, respectivamente.

Chama atenção, mais uma vez, um apontamento no voto em apartado do Ministro Edson Fachin, que será abaixo transcrito:

Eu vou juntar, Senhor Presidente, uma declaração de voto na qual eu reitero as ressalvas que lá fiz e aqui aprofundo, uma vez que, em meu modo de ver, estamos diante de uma realidade evidente de uma anomalia do exercício do poder político e de um patronato que lembra todas as circunstâncias negativas e nefastas como expostas, dentre outros, por Raymundo Faoro, sobre Os Donos do Poder.

Nada obstante entender que esta figura do monopólio familiar pode encontrar abrigo numa extração direta, constitucional, nesse momento ainda vejo uma hermenêutica não suficientemente densa para avançar até este ponto.

Como se vê, o Ministro Edson Fachin reconhece a validade da tese, mas observa que a questão ainda não está amadurecida na doutrina e carece de uma hermenêutica mais robusta para o enfrentamento do tema. Aqui merece ser realizado o apontamento de que o presente trabalho busca, justamente, promover os debates e avaliar as possibilidades de enfrentamento

da questão, de forma a permitir subsidiar decisões racionais comprometidas com a segurança jurídica e o respeito aos Direitos Políticos Fundamentais.

Os argumentos contrários à tese da família itinerante serão abordados no capítulo seguinte, mas, desde já, é possível verificar nos precedentes citados que ela ainda não foi apreciada em sua totalidade, havendo ainda uma confusão com o caso do prefeito itinerante, como se tratasse de uma interpretação analógica ou automática daquele caso.

### **3 DOS ARGUMENTOS CONTRÁRIOS À APLICAÇÃO DA INELEGIBILIDADE REFLEXA PARA AS CANDIDATURAS DAS FAMÍLIAS ITINERANTES**

Dentre os argumentos contrários à incidência da inelegibilidade reflexa sobre as candidaturas itinerantes quatro podem ser destacados: 1) a interpretação mais favorável ao direito político fundamental de ser votado, 2) o entendimento do STF a respeito da inelegibilidade do "prefeito itinerante" não pode ser aplicado automaticamente ao caso de inelegibilidade reflexa, 3) razões de segurança jurídica e 4) aspectos probatórios, instrumento processual adequado. Segue-se então à análise dos argumentos elencados.

#### **3.1 A INTERPRETAÇÃO MAIS FAVORÁVEL AO DIREITO POLÍTICO FUNDAMENTAL DE SER VOTADO**

Os defensores desse argumento, na verdade defendem a existência de um postulado. Para Humberto Ávila (2015, p. 164-165), “os postulados funcionam diferentemente dos princípios e das regras”, pois “não se situam no mesmo nível: os princípios e as regras são normas objeto da aplicação; os postulados são normas que orientam a aplicação de outras”. Ainda em sua visão “os postulados são frontalmente dirigidos ao intérprete e ao aplicador do Direito”.

Os postulados “orientam a aplicação dos princípios e das regras sem conflituosidade necessária com outras normas”. Prestam-se ao estabelecimento de “diretrizes metódicas” e, ainda que se prefira chamá-los com nomenclaturas diversas, “funcionam de forma diferente relativamente a outras normas do ordenamento jurídico”, razão esta “suficiente para tratá-los de forma separada” (ÁVILA, 2015, p. 164-165).

Com isso, ao afirmar que o intérprete ou aplicador do direito deve sempre privilegiar a interpretação mais favorável ao direito político de ser votado, na verdade se está a defender um postulado que deveria ser levado em consideração em todas as decisões da justiça eleitoral.

Entretanto, não se encontra nos precedentes do Tribunal Superior Eleitoral um respeito a este suposto postulado, bastante para provar tal afirmação a leitura do precedente do próprio caso do prefeito itinerante, no qual o Tribunal Superior Eleitoral entendeu que o respeito ao princípio republicano seria preferencial em relação ao direito fundamental de ser votado, o que pelo menos comprova que se esse postulado existe, não é aplicado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Tal afirmativa pode ser reforçada por decisões tidas por ativistas que também não colocaram o direito de ser votado em posição preferencial com outros direitos fundamentais, como os casos de fraude nas cotas de gênero, infidelidade partidária e inelegibilidade do vice-prefeito que assumiu mandato tampão.

A título exemplificativo, no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 128, o Tribunal Superior Eleitoral, não aplicou o suposto postulado da interpretação mais favorável ao direito de ser votado. Esse precedente enfrentou a hipótese de inelegibilidade em caso de vice-prefeito ocupante de um terceiro mandato sucessivo em mesmo grupo familiar, por interpretação dos §§5º e 7º do art. 14 da Constituição Federal, julgado em 19 de dezembro de 2018.

O Tribunal entendeu que a interpretação que deve ser dada aos §§ 5º e 7º da Constituição Federal deve ser pela impossibilidade de alternância de integrantes de um mesmo grupo familiar no exercício do cargo majoritário por 3 mandatos consecutivos. O entendimento adotado foi o de que a atitude do vice-prefeito e de sua esposa em tentar permanecer por três mandatos consecutivos no poder incidiria na inelegibilidade reflexa entre ele e sua esposa, em razão da continuidade de três mandatos consecutivos ao cargo de vice prefeito ocupados por integrantes do mesmo grupo familiar. Foi ressaltado, no supracitado julgamento, que a interpretação dada aos §§5º e 7º da Carta Magna deve considerar sua razão de existir, visando impedir a perpetuação e uma mesma pessoa ou grupo familiar na chefia do poder executivo, o que seria uma autorização para um continuísmo familiar na gestão pública, amesquinhando e empobrecendo os princípios republicanos da periodicidade e da temporariedade dos mandatos político-eletivos (TSE, 2018b).

Uma leitura atenta tanto do §5º, como também do §7º, do art. 14, da Constituição permite verificar que lá não está expressa qualquer vedação para que o mesmo núcleo familiar ocupe um terceiro mandato de vice-prefeito.

No caso, o TSE utilizando-se de uma interpretação sistemática e preocupado com a teleologia da norma entendeu que deveria ser evitado um continuísmo familiar na gestão da coisa pública, amesquinhando diretamente o apanágio republicano de periodicidade ou temporariedade dos mandatos político-eletivos.

Ou seja, o TSE entendeu ser possível utilizar a interpretação que melhor contemple o princípio republicano e a alternância no poder em detrimento do direito de ser votado, o que demonstra a inexistência de um postulado no sentido de que deve prevalecer a interpretação mais favorável ao direito de ser votado. Do mesmo modo, teses como a do prefeito itinerante e violação das cotas de gênero não prevaleceriam sobre o postulado da preferência da

interpretação mais favorável ao direito de ser votado. Ora, caso de fato exista, o postulado deve servir de vértice interpretativo, de forma a não se apresentar como um coringa seletivo.

Essa questão lembra uma anedota objeto de discussão entre Lênio Streck e George Marmelstein. Em apertada síntese Luiz Alberto Warat, ainda nos anos 1980 havia desenvolvido a metáfora do “jogo da Katchanga” no qual o jogador é surpreendido com uma nova regra sempre que acha que entendeu as regras do jogo e Streck afirma que esse conto lembraria Alexy<sup>9</sup>. Em resposta, George Marmelstein (2012) rechaçou a acusação de Streck de que criticar a aplicação de um princípio necessariamente passaria pela negação da ponderação de Alexy, confira-se:

[...] mesmo reconhecendo todos os defeitos e riscos desta técnica, acredito que a ponderação de valores é uma parte indissociável do ato de decidir. Toda decisão envolve uma escolha, isso é óbvio. O decisor compara alternativas, argumentos, valores e critérios e tenta realizar aproximações e afastamentos em relação a escolhas realizadas no passado para tentar obter a melhor solução para o problema atual à luz das informações disponíveis. Em qualquer situação envolvendo incerteza, é preciso ponderar. A questão não é saber se essa ponderação é boa ou ruim, se tem vantagens ou desvantagens, pois não há como fugir dela. A ponderação é inevitável.

Até mesmo a opção de escolher ou não a técnica da ponderação já é, em si, uma ponderação. Um juiz que faz a opção de seguir incondicionalmente o critério legal em todos os casos, ainda que isso possa resultar em injustiças flagrantes, também está fazendo uma ponderação em que dá um peso maior ao respeito à lei do que à busca da solução justa. É uma escolha comparativa entre duas alternativas possíveis a ser solucionada com base em fatores que transcendem a mera legalidade, pois a lei não tem o poder de obrigar o juiz a ser legalista, já que é a própria autoridade da lei que está em questão.

Sendo a ponderação inevitável, a dúvida é saber se o juízo de ponderação pode ser bem fundamentado. Segundo Streck, a discricionariedade judicial sempre será decisionista e qualquer um que critique o ato de katchangar também deveria criticar qualquer forma de liberdade decisória. Discordo. A discricionariedade judicial, entendida como uma margem de manobra para o julgador, não leva, necessariamente, a uma katchanga. É possível ter liberdade para decidir sem ser arbitrário, desde que haja um compromisso deliberado em buscar uma solução conforme ao direito (leia-se: aos princípios fundantes do direito) e um cuidado em apresentar razões convincentes que possam justificar o julgado com base em parâmetros de validade aceitos pela comunidade. Obviamente, nesse processo há sempre uma margem de

---

<sup>9</sup> “Um rico senhor chega a um cassino e senta-se sozinho em uma mesa no canto do salão principal. O dono do cassino, percebendo que aquela seria uma ótima oportunidade de tirar um pouco do dinheiro do homem rico, perguntou se ele não desejaria jogar. – Temos roleta, blackjack, texas holden’ e o que mais lhe interessar, disse o dono do Cassino. – Nada disso me interessa, respondeu o cliente. Só jogo a Katchanga. O dono do cassino perguntou para todos os crupiês lá presentes se algum deles conhecia a tal da Katchanga. Nada. Ninguém sabia que diabo de jogo era aquele. Então, o dono do cassino teve uma idéia. Disse para os melhores crupiês jogarem a tal da Katchanga com o cliente mesmo sem conhecer as regras para tentar entender o jogo e assim que eles dominassem as técnicas básicas, tentariam extrair o máximo de dinheiro possível daquele “pote do ouro”. E assim foi feito. Na primeira mão, o cliente deu as cartas e, do nada, gritou: “Katchanga!” E levou todo o dinheiro que estava na mesa. Na segunda mão, a mesma coisa. Katchanga! E novamente o cliente limpou a mesa. Assim foi durante a noite toda. Sempre o rico senhor dava o seu grito de Katchanga e ficava com o dinheiro dos incrédulos e confusos crupiês. De repente, um dos crupiês teve uma idéia. Seria mais rápido do que o homem rico. Assim que as cartas foram distribuídas, o crupiê rapidamente gritou com ar de superioridade: “Katchanga!” Já ia pegar o dinheiro da mesa quando o homem rico, com uma voz mansa mas segura, disse: “Espere aí. Eu tenho uma Katchanga Real!”. E mais uma vez levou todo o dinheiro da mesa... Ao ouvir essa piada, lembrei imediatamente do oba-oba constitucional que a prática jurídica brasileira adotou a partir das idéias de Alexy” (MARMELSTEIN, 2008).

subjetividade, que é inerente a qualquer juízo decisório. Mas isso não significa dizer que essa escolha não possa ser principiologicamente guiada. (Sim, acho útil a distinção entre regra e princípio, desde que entendida no sentido de critério-fundamento contido na norma e não pela vaguidade semântica do texto). Adoto aqui o modelo metafórico segundo o qual os princípios podem ser considerados como bússolas e as regras como mapas, tal como sugeriu Aroso Linhares. Como bússolas, os princípios não podem ser usados como mapas. O erro prático dos juristas brasileiros é tratar os princípios como se fossem capazes, por si só, de indicar o caminho exato a ser seguido, tal como um mapa detalhado. Na verdade, os princípios não fornecem critérios para a decisão, mas apenas os fundamentos da decisão. Para que a decisão seja principiologicamente guiada, é preciso que o julgador assuma alguns compromissos prévios, indique quais são os valores que ele pretende promover com a sua decisão e desenvolva uma argumentação convincente capaz de demonstrar que a decisão adotada, de fato, promove aqueles valores, nunca perdendo de vista as peculiaridades do caso decidendo. Dito de outro modo: os critérios fundamentados nos princípios devem ser desenvolvidos pelo julgador a partir do problema jurídico concreto, não sendo suficiente simplesmente invocar um princípio e concluir, a partir daí, que a decisão está fundamentada.

Chamar atenção para a discussão citada possui a finalidade de alertar para os riscos de o Tribunal Superior Eleitoral defender a existência de um postulado coringa que nem sempre é utilizado para rechaçar a possibilidade de realização de ponderação entre direitos fundamentais, bem como o fato de que criticar tal postulado não significa ignorar a importância dos princípios e da ponderação de interesses.

Cumpra ainda ressaltar que, ao tratar de direitos fundamentais, deve-se observar sempre sob a perspectiva individual e coletiva. Como bem ressaltado por Fischer (2009), o Tribunal Constitucional Alemão desenvolveu a necessidade de obediência (integral) à proporcionalidade na criação e aplicação das regras, evitando-se excessos (*übermaßverbot*) e deficiências (*untermaßverbot*).

Se de um lado deve existir um garantismo negativo, voltado para impedir os excessos estatais, de outro deve ainda existir um garantismo positivo levando em consideração a proibição de uma proteção estatal deficiente que em última análise levaria a uma Constituição ineficaz.

É a soma das duas vertentes (negativa e positiva) que estaria a configurar o que se denomina garantismo integral, o qual seria o oposto do garantismo monocular, pois voltado apenas à perspectiva negativa. O que ocorre, por exemplo, quando os Tribunais avaliam que o direito de ser votado deve preponderar mesmo quando famílias usam o fato de ocupar a chefia do poder executivo de municípios vizinhos para ampliar e perpetuar seu poder político, sem proteger de forma eficiente o direito humano fundamental à igualdade de chances nas disputas eleitorais e o direito coletivo de respeito ao princípio republicano.

Ferrajoli (2010, p. 2) defende ser possível a utilização de muitas de suas reflexões teóricas e filosóficas em outros setores do Direito Público, “paralelamente investidos de uma crise estrutural das garantias do Estado de direito”.

É evidente que a base do sistema dos direitos políticos fundamentais reside nas garantias aptas para ampliar as possibilidades do número de pessoas habilitadas a votar e serem votadas. Não se está aqui a defender que tais direitos devam ceder automaticamente quando confrontados com outros direitos fundamentais de proteção da sociedade, mas apenas a questionar que não se pode tolher a ponderação de interesses por um suposto postulado que sequer é seguido pelo Tribunal Superior Eleitoral.

### 3.2 O ENTENDIMENTO DO STF A RESPEITO DA INELEGIBILIDADE DO "PREFEITO ITINERANTE" NÃO PODE SER APLICADO AUTOMATICAMENTE AO CASO DE INELEGIBILIDADE REFLEXA

Essa crítica é de fácil refutação eis que é da própria premissa da presente tese que não se trata do caso do prefeito itinerante, mas sim da possibilidade de incidência da inelegibilidade reflexa para candidatura de parente de detentor da chefia do executivo de município vizinho.

O que se buscará demonstrar é que os mesmos princípios ofendidos pela candidatura do prefeito itinerante são também os ofendidos pela candidatura da família itinerante.

E é justamente o julgamento do caso do prefeito itinerante que demonstra que falta uma hermenêutica densa a permitir o reconhecimento da vedação da família itinerante, já que a mesma ponderação de princípios realizada no julgamento do caso do prefeito itinerante também pode ser aplicada para as famílias itinerantes.

Por qual motivo não deveria ser aplicado o suposto postulado da preferência da interpretação mais favorável ao direito de ser votado no julgamento do prefeito itinerante e no caso da família itinerante sim?

Além disso, na presente pesquisa o que se propõe é o uso dos métodos tradicionais de interpretação para proporcionar novas perspectivas para a análise do problema.

Dessa forma, verifica-se que a possibilidade de ponderação e prevalência do princípio republicano sobre o direito de ser votado já foi superada quando do julgamento do prefeito itinerante, o que será melhor abordado no próximo capítulo, ao passo que o uso dos métodos clássicos de interpretação pode simplificar o problema ao apresentar solução objetiva para o avanço da tese.

### 3.3 RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA

Sobre as questões de razões de segurança jurídica, não há dúvidas quanto a importância do respeito aos precedentes que guiam os candidatos na tomada de sua decisão de concorrer em município vizinho do qual um parente é o chefe do poder executivo municipal.

Entretanto, os tribunais brasileiros são repletos de casos de virada jurisprudencial em matéria eleitoral, como por exemplo, a proibição do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas (ADI 4.650).

A jurisprudência do STF por anos permitiu o financiamento de campanhas eleitorais por meio de empresas, entretanto, em julgamento do ano de 2016, ao argumento de que a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais não teria caráter ideológico, mas sim a finalidade de burlar o espírito republicano, o Supremo vedou a doação realizada por pessoas jurídicas.

A segurança jurídica para o direito eleitoral é garantida por diversas regras e princípios, sendo mais relevante o princípio da anualidade, previsto no art. 16, da Constituição, o qual disciplina que a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

Mas não é só isso, existem técnicas que mesmo com o reconhecimento da tese poderiam garantir segurança jurídica, como a modulação dos efeitos da decisão, ou a indicação de que a tese valeria para as próximas eleições.

O TSE já aplicou esse entendimento em diversas outras oportunidades, como no julgamento do Recurso Ordinário nº 060079292, ocasião em que foi reconhecida a importância da preservação da segurança jurídica para impedir a oscilação de decisões jurídicas em um curto espaço de tempo e a adoção de entendimentos diversos a respeito de um mesmo tema nas mesmas eleições, (TSE, 2018b).

Desse modo, razões de segurança jurídica não constituem impedimento para a modificação de precedentes na seara eleitoral, de forma que eventual virada de jurisprudência possa ter efeito apenas para casos relativos às eleições seguintes àquela em que for acolhida a tese da vedação da família itinerante.

### 3.4 INSTRUMENTOS PROCESSUAIS ADEQUADOS E PROBLEMAS PROBATÓRIOS

Os problemas probatórios, ou o instrumento processual adequado, também não se apresentam como argumentos racionais aptos a afastar a aplicação da tese aqui proposta.

Primeiro porque aqui não se defende o reconhecimento da inelegibilidade reflexa apenas em sede de ação de impugnação de registro de candidatura, segundo porque o rito desta ação é o mesmo da ação de impugnação de mandato eletivo, que assim como a ação de investigação judicial eleitoral, prevista no art. 22, da Lei Complementar n° 64/90, possui ampla possibilidade de produção probatória, conforme já decidido pelo Tribunal Superior Eleitoral através da Resolução n° 21634 de 19/02/2004.

Deve ainda ser citado que a finalidade da incidência da inelegibilidade reflexa é justamente gerar uma presunção de que a máquina pública está sendo utilizada em favor da candidatura do parente, o que simplifica os aspectos probatórios da demanda.

É em razão dessa presunção que não é necessário verificar se houve uso da máquina pública numa candidatura de prefeito que pretende se reeleger para um terceiro mandato, assim como não se deveria necessitar provar o uso de recursos da administração de um município vizinho no qual o parente de um candidato é o atual prefeito.

De outro turno, a inelegibilidade reflexa não é sancionatória, o que implica na desnecessidade de demonstrar que algum ilícito foi praticado. Com isso, o reconhecimento da vedação da candidatura da família itinerante prescinde da prova de que ocorreu abuso de poder político ou econômico. Na verdade, mesmo o uso lícito da máquina pública, como a prestação regular de serviços de saúde, transporte e educação ou a arrecadação de recursos de campanha em volume superior aos demais candidatos (condutas em conformidade com o direito), atingem a igualdade entre os concorrentes, e faz incidir a norma descrita no § 7º, do art. 14, da Constituição.

É a área de competência ou influência-político administrativa que define a jurisdição do titular do poder executivo, razão pela qual a mesma presunção gerada pela inelegibilidade reflexa, dentro da mesma circunscrição eleitoral em que o parente é o chefe do poder executivo, deve ser também aplicada quando essa chefia ocorre em município com redes públicas de serviços conectadas. Com essas considerações, passa-se no capítulo seguinte a elencar as propostas para o avanço da tese.

#### 4 MÉTODOS DE INTERPRETAÇÃO – CÂNONES DE INTERPRETAÇÃO – E A INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE REFLEXA COMO CAUSA DE INELEGIBILIDADE CONSTITUCIONAL

Conforme já estabelecido em capítulo anterior, a Constituição define a inelegibilidade reflexa no §7º do art. 14, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 14 - § 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 (sem grifo no original).

Superada a possibilidade de prevalecer interpretação que favoreça os princípios republicano e democrático em detrimento do direito de ser votado, o ponto central da pesquisa passa a ser demonstrar que o município vizinho também é território de jurisdição do titular de mandato eletivo de chefe do poder executivo municipal, para fins de influência político-administrativa.

Tendo em vista que o termo jurisdição é texto e carece de moldura de significado a ser inserida pelo intérprete, no decorrer do presente tópico serão demonstrados os cânones diretivos de interpretação que podem conferir legitimidade e segurança jurídica para a interpretação aqui proposta. A interpretação constitucional é dotada de métodos de interpretação próprios, no entanto, seria pouco científico desprezar os métodos tradicionais de interpretação, entre os quais não é possível identificar uma hierarquia (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013, p. 410).

Os métodos de interpretação nem sempre são suficientes para garantir um resultado correto, sendo também necessária uma análise a partir de uma reflexão sobre a produção das decisões do poder público de forma a corresponder às exigências do Estado Democrático de Direito. Por outro lado, os cânones clássicos garantem a isonomia no tratamento de casos iguais e a possibilidade de verificar o caminho percorrido pelo intérprete na tomada de decisão (KRELL, 2014, p. 298). Eles são verdade regras técnicas com as quais se procura orientações para os problemas relacionados a decisões de conflitos (FERRAZ JR., 2016, p. 242).

Sob a perspectiva da teoria da racionalidade discursiva a exposição do caminho metódico percorrido pelo intérprete, responsável para elaboração de uma decisão, permite uma justificação mais complexa e maior controle sobre as razões de decidir, bem como aproxima a teoria da realidade prática (KRELL; PAIVA, 2017, p. 196).

A presente pesquisa não coloca os cânones de interpretação como a única solução para um resultado correto, aqui eles são utilizados como forma de facilitar a demonstração das

soluções propostas para a interpretação da incidência da inelegibilidade reflexa sobre as famílias itinerantes, soluções estas que são complementadas por pesquisa empírica de cruzamento de dados, com fonte em documentos legislativos, precedentes, direito comparado, doutrina e banco de informações de órgãos públicos.

A finalidade de recorrer aos métodos de interpretação é garantir legitimidade e aceitação para a interpretação proposta, uma vez que estes permitem identificar que a tese aqui descrita produz um resultado em harmonia com o estado democrático de direito e guarda a razoabilidade exigida pela CIDH para a criação de restrição ao direito de ser votado.

De outro turno, o uso dos cânones de interpretação tem por finalidade justamente demonstrar a diferença do caso das famílias itinerantes para o caso do prefeito itinerante, permitindo inclusive verificar que a solução aqui proposta é mais simples do que a produzida no caso do prefeito itinerante.

Assim, entende-se que o problema central da presente demanda é definir a extensão da inelegibilidade reflexa, a partir da expressão utilizada pelo texto da Constituição (“são inelegíveis, no território de jurisdição do titular”), cuja solução será auxiliada pelos métodos de interpretação.

Ou seja, o que de fato a norma define como “território de jurisdição do titular”?

Virgílio Afonso da Silva (2021, p. 304) alerta para o fato de que território de jurisdição não é um termo preciso e não é adequado ao campo do direito eleitoral, mas que a jurisprudência do TSE tem entendido a expressão como sinônimo de “território abrangido pela circunscrição eleitoral”. O autor citado descreve que no Brasil existem três circunscrições, a nacional, estadual e municipal (SILVA, 2021, p. 304).

No presente trabalho, não obstante a interpretação adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral, é defendido que a expressão “no território de jurisdição do titular” pode ser interpretada como o território onde o titular exerça influência político-administrativa, a exemplo de ampla prestação de serviços públicos divididos pelas populações dos municípios vizinhos como os de educação e saúde, assim como de repartição de competências que regionalizam serviços em áreas metropolitanas, através de instrumentos como convênios e consórcios públicos.

Propõe-se, assim, o uso dos cânones de interpretação, com a finalidade de permitir verificar que a interpretação proposta neste trabalho é a que melhor atende à preservação do sentido constitucional da norma. Para tanto, se fará uso dos métodos gramatical, sistemático e teleológico.

#### 4.1 INTERPRETAÇÃO GRAMATICAL

Nem sempre raciocínio da linguagem comum é suficiente para a interpretação do texto legal, eis que muitas vezes são utilizados termos especializados e técnicos. O sentido ainda possível da palavra define o limite da interpretação da lei, o qual quando ultrapassado coloca o intérprete no campo da integração e gera a necessidade de outros parâmetros normativos. (KRELL, 2014, p. 303-304).

A interpretação gramatical pressupõe que a ordem das palavras e o modo como estão conectadas são importantes para descrever seu correto significado, sendo este um instrumento mais voltado pra demonstrar a existência de um problema do que para a apresentação de uma solução, é ela o ponto de partida da atividade hermenêutica (FERRAZ JR., 2016, p. 242).

Dessa forma, o ponto de partida e problema apresentado com o uso da interpretação gramatical é o fato de que o Tribunal Superior Eleitoral ao apreciar a incidência da inelegibilidade reflexa sobre a família itinerante não utilizou a expressão jurisdição em seu sentido comum ou técnico, violando inclusive o limite semântico da palavra.

A interpretação gramatical aplicada a presente tese visa inquirir qual o sentido semântico da expressão jurisdição do titular. Conferindo o dicionário Michaelis podem ser encontrados os seguintes significados para o termo jurisdição:

- 1 Poder, direito ou autoridade do Estado para editar e aplicar leis.
- 2 Poder legal concedido a certas pessoas ou órgãos para interpretar; ministrar e aplicar a justiça e o direito.
- 3 Território a que se estende o poder de uma autoridade judiciária.
- 4 JUR Cada divisão do Poder Judiciário (civil, militar, ordinária etc.).
- 5 Limite da competência da autoridade.
- 6 FIG Campo ou extensão de poder e influência; alçada.

Nota-se que dentre todos os significados citados, nenhum deles pode ser compreendido como circunscrição eleitoral, ao passo que entre os sentidos possíveis pode ser extraído o de área de influência de alguém.

Destarte, a partir de uma interpretação gramatical é possível constatar que é perfeitamente admissível considerar o território de jurisdição do titular como a sua área de competência ou influência político-administrativa. Deve ainda ser observado o alerta de Catão (2013, p. 167) de que a gramática não é autônoma aos fatos.

Ao dar um sentido fora do limite do texto para a palavra jurisdição, considerando-a como circunscrição eleitoral, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral ingressou no âmbito da integração, sob o argumento de que considerar o termo como circunscrição eleitoral garante a interpretação mais favorável ao direito de ser votado.

Conforme já demonstrado, em caso semelhante (prefeito itinerante) o TSE seguiu por caminho interpretativo diverso realizando interpretação que garantiu preferência dos princípios republicano e democrático sobre o direito de ser votado. Sob esta perspectiva, o uso da interpretação gramatical já possibilita verificar que o caminho percorrido pelo TSE não garantiu isonomia entre a apreciação da tese do prefeito itinerante e a da família itinerante.

Outrossim, a partir dessa regra técnica de interpretação é fácil verificar que não há que se falar no caso em interpretação extensiva que gera restrição do direito fundamental de ser votado (*ius honorum*), porquanto interpretar que o termo jurisdição do titular significa área de influência político-administrativa do titular é uma interpretação restritiva, sendo muito mais expansivo entender o termo como circunscrição eleitoral.

Entender o termo território de jurisdição do titular como sendo o território de influência político-administrativa do titular é a aplicação do exato sentido semântico do termo, não estando entre os possíveis sentidos o de circunscrição eleitoral. E mais, ainda que se tratasse de interpretação extensiva, o que não é, o intérprete poderia se valer de outros instrumentos como a ponderação de interesses e a interpretação sistemática.

É interessante notar que no caso da tese do prefeito itinerante, a interpretação realizada permitiu a extensão da expressão “no mesmo município” para “qualquer município”, o que é o sentido oposto ao do termo gramatical.

Destarte, na presente tese não há necessidade de modificar o sentido de uma palavra, reduzir ou ampliar o texto, bastando uma interpretação dentro dos sentidos possíveis para a palavra jurisdição. Noutra passo, e é importante deixar expresso, que não se quer criar a interpretação de que território de jurisdição do titular significa município vizinho, essa sim seria uma interpretação extensiva. Definitivamente este não é o caso.

O que se defende é que a causa de inelegibilidade reflexa prevista no art. 14, § 7º, da Constituição incida quando cônjuge ou parente de prefeito apresentem candidatura no mesmo território (área) de competência ou influência político-administrativa do titular de mandato eletivo, ainda que este exerça o mandato em município diverso. Conforme já destacado, o uso ordinário do termo jurisdição é o campo de abrangência da competência ou influência de alguém, não comportando entre os sentidos semânticos possíveis o termo circunscrição.

Emerson Garcia (2015, p. 131) afirma que o intérprete, ao individualizar o sentido dos significantes linguísticos inseridos na Constituição, deve inicialmente preferir o uso ordinário da linguagem, somente utilizando o significado técnico quando exigido pelo postulado da racionalidade.

Portanto, resta demonstrado que, do ponto de vista do critério gramatical, o caminho natural do intérprete seria considerar território de jurisdição do titular como território no qual o titular exerce influência político administrativa.

O efeito prático dessa interpretação consiste em gerar uma presunção de influência político-administrativa quando o parente do chefe do executivo de município vizinho se candidatar, a qual pode ser também presumida a partir de outros fatores.

É que a área de influência político administrativa pode ser exercida em municípios que não são vizinhos, mas que pertencem à mesma região metropolitana, ou em situações nas quais a rede pública municipal de serviços atenda a população de outro município.

Do mesmo modo, instrumentos de direito administrativo como convênios e consórcios de municípios podem acentuar a interdependência da rede de serviços e da influência político administrativa do chefe do poder executivo municipal em outras cidades que não aquela para qual foi eleito.

#### 4.2 INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA

A pressuposição da interpretação sistemática é a unidade do sistema dentro de uma compatibilidade inserida em um todo estrutural, e qualquer preceito isolado deve ser interpretado com os princípios gerais do sistema (FERRAZ JR., 2016, p. 246-247).

Andreas Krell (2014, p. 305) alerta que a alegação de que um termo jurídico se acha “conforme o sistema” é apenas uma proposta, a qual necessita de argumentação em seu favor, lembrando ainda o resultado defendido deve ser bem sopesado.

Do mesmo modo, Catão (2019, p. 35) destaca a importância de uma visão pragmática sob o ponto de vista da utilidade e consequências práticas, que podem ser concebidas a partir da matéria analisada, de forma associada a uma visão histórica e experimentalista ligada ao método científico.

Uma vez que não se considera a existência de uma interpretação extensiva ou fora do significado da norma, o que levaria a necessidade de maior ônus argumentativo para a aplicação da ponderação de interesses ou outras técnicas integrativas, a afirmação de que a interpretação que o termo jurisdição deve ter como significado a influência político-administrativa possui forte conformidade com o sistema.

No caso, não há direito fundamental de se candidatar no mesmo território de influência político-administrativa de parente, e esse é o sentido a ser alcançado a partir da interpretação

sistemática do art. 14, §7º da Constituição, o qual deve estar em sintonia com o princípio republicano.

O princípio republicano implica na necessária legitimidade popular do presidente da república (CF, arts. 77 e 82), dos governadores de estados (CF, art. 28), dos prefeitos municipais (CF, art. 29, I) e do governador do Distrito Federal (CF, art. 32, §2º), com a realização de eleições periódicas por tempo determinado, ou seja, na temporariedade dos mandatos eletivos e consequente não vitaliciedade dos cargos políticos.

A Constituição de 1988 possui vários elementos que convergem com o ideal republicano. Exemplos: a) o voto é considerado obrigatório, e não apenas um direito subjetivo (artigo 14, §1.º, I); b) há mecanismos de participação direta do cidadão nas deliberações coletivas, como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular; e c) atribuiu-se ao cidadão mecanismos para fiscalizar a gestão da coisa pública, como o direito de petição e a ação popular.

O Supremo Tribunal Federal empregou o republicanismo para afirmar a ilegalidade do nepotismo e a prevalência do princípio da publicidade sobre o direito à intimidade no que concerne à divulgação dos vencimentos dos servidores públicos e na definição da tese da vedação do prefeito itinerante, fruto de julgamento histórico do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas.

Nos dizeres de Carrazza (2008, p. 81) “República é o tipo de governo, fundado na igualdade formal das pessoas, em que detentores do poder político exercem-no em caráter eletivo, representativo (de regra), transitório e com responsabilidade”.

Um dos traços característicos da “forma republicana de governo” é justamente a temporariedade no exercício de mandatos políticos. Nela, a transferência do poder (que emana do povo) é sempre por prazo certo. Se há perpetuação, os governantes, longe de representarem o povo, formariam uma oligarquia. Não haveria mais República.

O princípio republicano funciona como a matriz político-ideológica do ordenamento e vincula todas as outras normas jurídicas, ao passo que o elemento sistemático é fundado na perspectiva de que a norma jurídica deve ser interpretada em consideração de todas as demais do ordenamento, e não de forma isolada. Embora não exista hierarquia em sentido formal, há normas mais importantes, que desempenham função mais destacada no sistema e que influenciam mais intensamente a interpretação de outras normas constitucionais, o que corrobora com a noção de unidade da Constituição e a necessidade de harmonia entre suas normas (SOUZA NETO; SARMENTO, 2014, p. 415-416).

Como bem apontado por Lins Júnior e Araujo (2019, p. 1300) há um reconhecimento inquestionável na doutrina de que a Constituição é um sistema de princípios superiores, e para

que a teoria dos valores, considerada como teoria de normas principais, possa garantir a efetividade dos direitos fundamentais é necessário admitir a unidade sistêmica da ordem constitucional.

Assim, trata-se aqui de optar pela interpretação que esteja em harmonia com princípio vetor da interpretação da Constituição: o princípio republicano.

Note-se que o princípio republicano não serve ao alargamento do poder estatal, mas sim a preservação das regras de uma convivência democrática.

Em última análise, ao ser preponderante o princípio republicano, também se está garantindo que individualmente outros candidatos possam exercer em plenitude o direito de ser votado, uma vez que não permitida a candidatura do parente de prefeito que exerce influência político-administrativa no território, cria-se um ambiente isonômico de igualdade de oportunidades na disputa eleitoral.

Do mesmo modo, a alternância no poder e sua retirada das mãos de uma única família gera uma maior amplitude de candidatos e conseqüentemente um maior número de cidadãos exercendo o direito de ser votado.

Deve-se ainda enfrentar um problema pertinente apontado por Catão (2019, p. 31) no sentido de que o direito constitucional foi incorporando limitações cada vez mais drásticas à liberdade e o que significa proteção do cidadão acabou por justificar alargamento do poder estatal.

Esse alerta, no entanto, não atinge a interpretação sistemática pretendida, uma vez que o direito de ser votado é instrumental e não apenas uma liberdade individual, servindo ao Estado de Direito, o qual não prescinde do princípio republicano.

Mais que isso, conforme se demonstrou no tópico sobre direito comparado, a igualdade de chances nas disputas eleitorais é também um direito humano fundamental individual, e sem a preservação deste não é possível falar em liberdade de ser votado.

Para Dalmo de Abreu Dallari (2004, p. 84-85) um fato negativo que se tem verificado é a influência do poder econômico e do uso de recursos públicos em favor de determinados candidatos, e esse seria o sentido de corrupção do processo eleitoral, criando uma falsa imagem de livre escolha pelo povo, para o autor é importante não só que se tenha o direito de ser escolhido, mas também a possibilidade de o ser.

Um dos aspectos negativos da perpetuação das famílias itinerantes é que ela suprime o ingresso de novos grupos sociais e minorias na política, reproduzindo ainda uma sociedade com base em nepotismo, mandonismo, clientelismo, coronelismo e personalismo, sendo os interesses da família colocados acima do bem comum. Esse sistema de oligarquias familiares

vai refletir em uma quebra da igualdade não só nas disputadas eleitorais, mas também nos espaços de poder na ocupação de cargos, funções e contratos públicos, bem como fornecer privilégios aos empresários e investidores que mantêm relações personalistas com a família, aumentando a desigualdade no setor privado, e conseqüentemente contribuindo para a desigualdade econômica.

Em especial o grupo das mulheres é atingido pelas candidaturas itinerantes, pois o modelo de política dessas famílias é fundado no patriarcado, no qual os líderes homens é que conduzem as decisões políticas no melhor interesse da família.

Na democracia grega as mulheres não eram consideradas cidadãs e não participavam das decisões políticas, sujeita aos comandos de líderes masculinos, pois o senhor da casa governava sua mulher através de um poder político, em evidente modelo de sociedade patriarcal (ARISTÓTELES, 2006, p. 74).

O que não é diferente da formação da sociedade brasileira na qual a família patriarcal fornece o grande modelo que irá pautar, na vida política, as relações entre governantes e governados, com uma moral inflexível, superior a todos a todas as outras que deve respeitada e cumprida. As facções políticas são constituídas à semelhança das famílias de estilo patriarcal nas quais os vínculos biológicos e afetivos preponderam sobre outras considerações (HOLANDA, 2014, p.93).

Assim, a incidência da inelegibilidade reflexa não diz respeito apenas ao direito humano fundamental à igualdade, mas também à liberdade, pois enquanto o dever da mulher for para com a família, e em última análise o interesse da família for definido pelo líder masculino, a vontade política das mulheres vai estar submetida à homens detentores do poder real.

Nesse modelo, mesmo que sejam grandes as conquistas femininas como o estabelecimento de cotas mínimas de financiamento de campanha e de vagas nas chapas de candidaturas proporcionais de parlamentares e exista uma participação quantitativa maior das mulheres na política, o poder real na tomada das decisões estará concentrado na mão de poucos homens, o que cria um obstáculo para a maximização da igualdade e liberdade das mulheres na política.

Deve ainda ser considerado como princípio estruturante da interpretação dos direitos políticos o disposto no art. 14, § 9º, o qual dispõe que lei complementar estabelecerá outras inelegibilidades para proteger, dentre outros, a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração.

Desse cânone é possível extrair a ideia de que as limitações ao direito de ser votado podem advir da própria Constituição, bem como deve ser considerado que dada a

instrumentalidade dos direitos políticos, o direito de ser votado não pode ser considerado um fim em si mesmo, mas sim de forma sistemática, maximizando princípios vetores como o Republicano, Igualdade e Liberdade.

### 4.3 INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA

Ferraz Junior (2016, p. 255) afirma que “o pressuposto e ao mesmo tempo a regra básica dos métodos teleológicos é de que sempre é possível atribuir um propósito às normas”. Dos elementos metódicos, o teleológico é o mais elástico, o que confere maior amplitude para a liberdade do intérprete, que por seu turno tem a responsabilidade de encontrar um resultado correto, o que torna este cânone o preferido na prática da interpretação. Para definir o fim da norma, o intérprete pode seguir a teoria subjetiva, que pergunta pela vontade do legislador histórico, ou a teoria objetiva, que é majoritária na metodologia jurídica da Alemanha. Essa vertente se desliga da intenção original do legislador e busca seu fundamento nas necessidades atuais e nos valores sociais prevalecentes no momento de sua aplicação (KRELL, 2014, p. 306).

#### 4.3.1 A vontade do legislador

Ferraz Junior (2019, p. 224) esclarece que para a tradição jurídica, não apenas estamos obrigados a interpretar, mas também deve haver uma interpretação que prepondere e ponha fim às múltiplas possibilidades interpretativas. Para o autor, método e objeto aparecem como questões correlatas. Do ponto de vista do objeto, o direito pode ser visto como positivação de normas dotadas de sentido, já sob a perspectiva do método o problema é como e onde captar este sentido. E, sob esse aspecto, a doutrina pode ser dividida em duas correntes reconhecendo a vontade do legislador (subjetivista) ou a vontade da lei (objetivista).

Sobre os argumentos favoráveis à interpretação subjetivista podem ser citados: 1) a impossibilidade de ignorar o legislador originário, sendo a técnica histórica de interpretação, os documentos e as discussões preliminares dos responsáveis pela positivação da norma essenciais; e 2) não considerar a vontade do legislador seria tornar o intérprete não só “mais sábio” que o legislador, mas também que a própria norma legislada. A busca pela vontade do legislador garante mais segurança jurídica, uma vez que afasta a exclusividade da opinião do intérprete.

Embora a corrente subjetivista que busca alcançar a vontade do legislador histórico não seja a predominante (KRELL, 2014, p. 306), ela não é excluída como técnica de interpretação.

Como o trabalho aqui desenvolvido busca demonstrar que através da visitação dos cânones de interpretação, dentre os sentidos do §7º, do art. 14, da Constituição, o que deve preponderar, excluindo todos os outros é o de que o termo jurisdição do titular, seja entendido como área de competência ou influência político-administrativa. Desse modo, caso verificado que a vontade do legislador é compatível com a vontade da lei, haverá um sentido único para a norma do ponto de vista da sua finalidade.

No que concerne à vontade do legislador serão aqui apresentados trechos das discussões nas subcomissões da constituinte de 1988, como elementos que externem a intenção daquele quanto à finalidade da norma descrita no §7º, do art. 14 da Constituição.

Essas discussões serão analisadas de forma analítica e sempre que possível relacionando-as com as necessidades atuais e com os valores sociais prevalecentes no momento de sua aplicação (KRELL, 2014, p. 306). O critério de seleção das atas das comissões e subcomissões utilizadas nesta pesquisa se deu pela pertinência temática.

Sobre o sentido do termo “jurisdição do titular” presente no § 7º, do art. 14 da Constituição, foi identificada sua discussão entre os constituintes ao tratar do uso do mesmo termo para o Tribunal de Contas, pela relevância histórica do debate confira-se a transcrição:

SR. CONSTITUINTE VIVALDO BARBOSA: – Está bem. Sr. Relator, no art. 173 o Tribunal de Contas tem jurisdição em todo o território nacional. O Tribunal de Contas não edita, não diz o direito, nem tem jurisdição. Pode ter atuação ou circunscrição. Eu proporia substituir jurisdição, que é própria do Poder Judiciário, que diz o direito – *jurisdiction*. O Tribunal de Contas não diz o direito.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Tem jurisdição sobre os demais.

SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Sr. Relator, lembre-se de que, no caso da inelegibilidade, votamos jurisdição do titular. Estávamos falando do Presidente da República; do prefeito. A expressão jurisdição está exercendo aqui um sentido de competência, de área de competência que já usamos na inelegibilidade. São inelegíveis na área de jurisdição do titular... (BRASIL, 1988, p. 98).

Nota-se da transcrição o claro entendimento do Constituinte Nelson Jobim, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, de que a expressão “jurisdição do titular”, utilizada no §7º, do art. 14 da Constituição, tem o sentido de área de competência e é justamente esse o sentido defendido no presente trabalho, o qual consiste em afirmar que o limite da jurisdição do titular é estabelecido pela área de competência e não pelo território.

Pôde ainda ser identificadas justificativas sobre a pertinência da criação de inelegibilidades na constituição e qual seria a finalidade da inelegibilidade reflexa, conforme atestam os seguintes trechos:

O SR. CONSTITUINTE JOÃO GILBERTO: [...] Nenhum parente está impedido de ser candidato, porque, hoje, V. Ex.<sup>a</sup> a deputado. Agora, se V. Ex.<sup>a</sup>, fosse governador ou quando for prefeito, ou quando for Presidente da República, aí sim, os parentes vão ser impedidos. Por quê? Porque aí se está exercendo o poder. A inelegibilidade não existe em relação ao parente do deputado, do vereador, do senador, que não são

titulares da administração das verbal públicas, da admissão de funcionários e assim por diante (BRASIL, 1987a, p. 96).

O SR. CONSTITUINTE HUMBERTO LUCENA: – Senhor Presidente, no projeto original, que emendei, o Senhor Relator, no capítulo dos direitos políticos, inclui as inelegibilidades, que são restrições de direitos políticos. Já disse aqui e repito que acho que, numa democracia, o ideal seria que não houvesse inelegibilidade. Mas num País como o nosso, ainda subdesenvolvido politicamente, é claro que temos de manter várias inelegibilidades, para evitar abuso de toda natureza do poder político e econômico (BRASIL, 1987b, p. 122).

Conforme se depreende da leitura das manifestações dos constituintes registradas em ata, podem ser identificadas duas finalidades com a criação de uma inelegibilidade que atingisse a elegibilidade de membros de uma mesma família, que seria evitar o abuso do poder político e econômico.

Em uma das manifestações do professor Orlando de Carvalho, um dos pioneiros no Brasil em estudos e pesquisas de sociologia eleitoral, na Subcomissão do sistema eleitoral e partidos políticos, foi acrescentada como finalidade da inelegibilidade reflexa a criação de um obstáculo para que as decisões políticas do parente não estejam subordinadas ao clã familiar, oportunidade em que também fez uma ponderação sobre os motivos de a Constituição de 1988 ser fértil na definição de inelegibilidades, conforme pode ser verificado no seguinte trecho de ata:

O SR. ORLANDO DE CARVALHO: [...] Quanto à inelegibilidade, este é um problema puramente de conveniências políticas, que às vezes são conjunturais. É muito difícil calcular exatamente onde é conveniente, onde não conveniente que um determinado indivíduo possa se eleger. A luta é contra a corrupção, na idéia de que o parente estaria sujeito à influência ao ocupante do cargo. No Governo Mac Donald, na Inglaterra metade do gabinete inglês era constituído de parentes dele e ninguém protestou. Não houve o menor protesto da Inglaterra pelo fato de o Primeiro-Ministro colocar todos os seus parentes, até parecia um representante brasileiro colocou a família inteira. (Risos.) Ilegível o protesto pelo receio da corrupção: a idéia central é a corrupção de que o parente está subordinado ao clã. É o juízo brasileiro, cabe ao Constituinte avaliar. Não tenho elementos para dizer até que grau essa corrupção vai e pode ser eliminada. E até o primo em 1º grau, ou até o primo em 2º grau? São decisões praticamente conjunturais. Em alguns países ninguém olha ao nosso se olha. O que se vai fazer? O Constituinte tem que levar em conta a realidade que o cerca e decidir segundo essa realidade. Essa é a opinião que eu poderia dar (BRASIL, 1987b, p. 116).

As palavras de Orlando de Carvalho definem que a criação de inelegibilidades é uma questão de conveniências políticas e até mesmo demonstra com a citação ao Governo Mac Donald como os impactos de nomeações de familiares possuem impactos diversos no Brasil e na Inglaterra. É observada a questão da prevalência da vontade política do clã familiar sobre a do candidato eleito pelo povo. O ponto central dessa contribuição para a Constituinte foi a de ressaltar a importância de que o legislador levou em conta a realidade que o cerca ao definir as inelegibilidades.

Nesse ponto é possível compreender como o estudo das atas da Assembleia Constituinte de 1988 contribuem para perceber que a vontade do legislador, no caso o Constituinte, estava em consonância com a vontade da lei atenta para necessidades e valores sociais prevalentes no momento de sua aplicação.

A preocupação estava em evitar o abuso de poder político e econômico nas eleições, bem como domínio dos clãs familiares nas decisões políticas, considerando a realidade do Brasil em 1988.

Conforme também pode ser verificado na seguinte tabela, desde a Proclamação da República o Brasil possui em suas constituições a provisão de inelegibilidade reflexa, com um pequeno hiato na Constituição de 1937.

Tabela 7 – Inelegibilidade reflexa das constituições brasileiras

CONSTITUIÇÃO	INELEGIBILIDADE REFLEXA
Constituição de 1824 (Brasil Império)	Não há.
Constituição de 1891 (Brasil República)	<p>Art 47 - O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos por sufrágio direto da Nação e maioria absoluta de votos. [...]</p> <p><b>§4º - São inelegíveis, para os cargos de Presidente e Vice-Presidente os parentes consanguíneos e afins, nos 1º e 2º graus, do Presidente ou Vice-Presidente, que se achar em exercício no momento da eleição ou que o tenha deixado até seis meses antes.</b></p>
Constituição de 1934 (Segunda República)	<p>Art 52 - O período presidencial durará um quadriênio, não podendo o Presidente da República ser reeleito senão quatro anos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração desta. [...]</p> <p><b>§6º - São inelegíveis para o cargo de Presidente da República:</b></p> <p><b>a) os parentes até 3º grau, inclusive os afins do Presidente que esteja em exercício, ou não o haja deixado pelo menos um ano antes da eleição;</b></p> <p>b) as autoridades enumeradas no art. 112, nº 1, letra a, durante o prazo nele previsto, e ainda que licenciadas um ano antes da eleição, e as enumeradas na letra b do mesmo artigo;</p> <p>c) os substitutos eventuais do Presidente da República que tenham exercido o cargo, por qualquer tempo, dentro de seis meses imediatamente anteriores à eleição.</p> <p><b>Art 112 - São inelegíveis:</b></p> <p><b>1) em todo o território da União:</b></p> <p>a) o Presidente da República, os Governadores, os interventores nomeados nos casos do art. 12, o Prefeito do Distrito Federal, os Governadores dos Territórios e os Ministros de Estado, até um ano depois de cessadas definitivamente as respectivas funções;</p> <p>b) os Chefes do Ministério Público, os membros do Poder Judiciário, inclusive os das Justiças Eleitoral e Militar, os</p>

	<p>Ministros do Tribunal de Contas, e os Chefes e Subchefes do Estado Maior do Exército e da Armada;</p> <p><b>c) os parentes, até o terceiro grau, inclusive os afins, do Presidente da República, até um ano depois de haver este definitivamente deixado o cargo, salvo, para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, se já tiverem exercido o mandato anteriormente ou forem eleitos simultaneamente com o Presidente;</b></p> <p><b>2) nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios:</b></p> <p>a) os Secretários de Estado e os Chefes de Polícia, até um ano após a cessação definitiva das respectivas funções;</p> <p>b) os Comandantes de forças do Exército, da Armada ou das Polícias ali existentes;</p> <p><b>c) os parentes, até o terceiro grau, inclusive os afins, dos Governadores e Interventores dos Estados, do Prefeito do Distrito Federal e dos Governadores dos Territórios até um ano após definitiva cessação das respectivas funções, salvo quanto à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e às Assembléias Legislativas, à exceção da letra e do nº 1;</b></p> <p><b>3) nos Municípios:</b></p> <p>a) os Prefeitos;</p> <p>b) as autoridades policiais;</p> <p>c) os funcionários do fisco;</p> <p><b>d) os parentes, até terceiro grau, inclusive os afins, dos Prefeitos, até um ano após definitiva cessação das respectivas funções, salvo relativamente às Câmaras Municipais, às Assembléias Legislativas e à Câmara Deputados e ao Senado Federal, à exceção da letra c do nº 1.</b></p> <p>Parágrafo único - Os dispositivos deste artigo se aplicam por igual aos titulares efetivos e interinos dos cargos designados.</p>
Constituição de 1937 (Estado Novo)	Não há
Constituição de 1946	<p><b>Art 140 - São ainda inelegíveis, nas mesmas condições do artigo anterior, o cônjuge e os parentes, consanguíneos ou afins, até o segundo grau:</b></p> <p>I - do Presidente e do Vice-Presidente da República ou do substituto que assumir a presidência:</p> <p>a) para Presidente e Vice-Presidente;</p> <p>b) para Governador;</p> <p>c) para Deputado ou Senador, salvo se já tiverem exercido o mandato ou forem eleitos simultaneamente com o Presidente e o Vice-Presidente da República;</p> <p>II - do Governador ou interventor federal, nomeado de acordo com o art. 12, em cada Estado:</p> <p>a) para Governador;</p> <p>b) para Deputado ou Senador, salvo se já tiverem exercido o mandato ou forem eleitos simultaneamente com o Governador;</p> <p>III - do Prefeito, para o mesmo cargo.</p>
Constituição de 1967 (Regime Militar)	<p><b>Art 147 - São ainda inelegíveis, nas mesmas condições do artigo anterior, o cônjuge e os parentes, consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, ou por adoção,</b></p> <p>I - do Presidente e do Vice-Presidente da República, ou do substituto que tenha assumido a Presidência, para:</p>

	<p>a) Presidente e Vice-Presidente;  b) Governador;  c) Deputado ou Senador, salvo se já tiverem exercido o mandato eletivo pelo mesmo Estado;</p> <p>II - do Governador ou Interventor Federal em cada Estado, para:  a) Governador;  b) Deputado ou Senador;</p> <p>III - de Prefeito, para:  a) Governador;  b) Prefeito.</p>
--	--

Fonte: organizada pelo próprio autor.

Como se percebe nos textos das constituições anteriores, a regra da inelegibilidade reflexa era objetiva e não estava ligada a limitações do território do titular do mandato, o que reforça o sentido de que pela tradição normativa brasileira, a expressão território de jurisdição do titular está ligada à área de competência ou influência político-administrativa.

O próximo tópico, bem como os dados trazidos nesta pesquisa sobre as famílias itinerantes nas eleições de 2020 em Alagoas, possibilitarão verificar a pertinência entre a vontade do legislador e a vontade da lei.

#### 4.3.2 A vontade da lei

A norma ínsita no § 7º, art. 14 da Constituição Federal de 1988, por tratar da limitação da candidatura de membros de uma mesma família, não deixa qualquer dúvida de que seu objetivo é evitar a perpetuação de grupos familiares no poder, sendo, portanto, uma necessidade atual interditar o nepotismo político e a utilização da máquina pública por aquele que a detém no intuito de beneficiar a candidatura de um familiar ao pleito eleitoral e, assim, preservar a paridade de armas nas campanhas eleitorais e a isonomia.

Fávila Ribeiro (1996, p. 245-246) afirma que, assim como se obsta a perpetuação no poder pela própria pessoa do administrador, a norma visa fundamentalmente vedar a utilização da máquina pública por aquele que a detém no intuito de beneficiar a candidatura de um familiar ao pleito eleitoral, ferindo princípios como o da paridade de armas nas campanhas eleitorais e da isonomia.

No mesmo sentido Walber Agra (2011, p. 38-39) entende que a inelegibilidade reflexa objetiva: 1) evitar a utilização da máquina pública e 2) permitir que fatores meritocráticos sejam os preponderantes nos pleitos eleitorais.

Noutro passo, Fernandes (2012, p. 42) afirma que:

Por tal perspectiva, pode-se compreender essa espécie de inelegibilidade como fundada numa presunção absoluta de uso da máquina pública em favor dos familiares do ocupante do cargo eletivo em suas respectivas campanhas. Também o seria o uso em favor do próprio governante, não fosse a possibilidade de reeleição, hoje uma realidade; isto é, atualmente, a possibilidade de uso da máquina administrativa em favor da campanha pela reeleição não afasta sequer a necessidade de desincompatibilização do chefe do cargo eletivo, logo essa presunção, nesse caso, é relativizada em prol do princípio da continuidade administrativa.

Com isso, é fácil perceber que o legislador constitucional relativizou a presunção de uso da máquina pública em favor da continuidade administrativa, não obstante, essa relativização não comporta autorizar o uso dessa influência político-administrativa para eleger familiar em município vizinho, pois nesse caso não há continuidade administrativa, mas sim, projeto de poder e expansão de clã familiar.

Assim, verifica-se que interpretar o § 7º, art. 14 da Constituição Federal de 1988, de forma a impedir a candidatura de cônjuge ou parente de titular de mandato de prefeito com influência político-administrativa no mesmo território garante o atendimento da finalidade da norma de evitar a perpetuação do mesmo grupo familiar no poder.

Ademais, não se pode realizar proteção deficiente (*Untermassverbot*) da sociedade, permitindo interpretação da Constituição que, em desacordo com a finalidade da norma, autoriza expansão e a perpetuação de um mesmo grupo familiar no poder, em frontal ofensa ao Princípio Republicano.

Walber Agra (2011, p. 31) ensina que:

Além da estabilização dos imperativos legais eleitorais e seu cumprimento, urge que a dinâmica eleitoral propicie a alternância de poder. Ela consiste em uma prática imperativa para o fortalecimento da democracia, ao passo que exige uma participação efetiva dos cidadãos, seja como candidato, seja como eleitor, proporcionando uma aura de legitimação social inexorável para o rumo da polis, expurgando-se o espectro do patrimonialismo e do nepotismo.

Sobre o tema calha citar julgamento do Recurso Extraordinário nº 63.7485, quando o Supremo Tribunal Federal, tratando da tese do prefeito itinerante, analisou a ofensa ao princípio republicano em razão da manutenção de grupos familiares no poder executivo municipal, confira-se:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. REELEIÇÃO. PREFEITO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. I. REELEIÇÃO. MUNICÍPIOS. INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. PREFEITO. PROIBIÇÃO DE TERCEIRA ELEIÇÃO EM CARGO DA MESMA NATUREZA, AINDA QUE EM MUNICÍPIO DIVERSO

O instituto da reeleição tem fundamento não somente no postulado da continuidade administrativa, mas também no princípio republicano, que impede a perpetuação de uma mesma pessoa ou grupo no poder.  
(...) (STF, 2012).

A fim de evidenciar tal posicionamento, confira-se o seguinte trecho do voto da Ministra Rosa Weber, no qual enfatiza a necessidade de interpretação da Constituição conforme a nova época vivenciada pela República Federativa do Brasil, a fim de que seja preservado o Princípio Republicano, para que se evite a perpetuação de clãs familiares no poder, *in verbis*:

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - (...) é da essência do princípio republicano a possibilidade de alternância na chefia do Poder Executivo de qualquer das esferas da nossa Federação, o que já significa a proibição do uso de artifícios que levem ao apoderamento de tal Poder por mais de dois mandatos consecutivos. Pena de formação de clãs ou hegemônias eleitoralmente espúrias, sobretudo os familiares. Noutros termos, (...). (STF, 2012).

Desse modo, é possível observar que a teleologia da norma restará atendida quando a interpretação a ela conferida garantir a sua máxima efetividade no impedimento de que clãs familiares se perpetuem no poder, através da influência político-administrativa de cônjuges titulares de mandato eletivo no cargo de prefeito em outros municípios.

A questão que aqui também se impõe para alcançar a teleologia da norma, é verificar as necessidades atuais e para tanto deve ser considerada a realidade político-administrativa dos municípios.

Nesta perspectiva, é importante verificar que o âmbito político-administrativo vem passando por transformações importantes desde que editada a norma constitucional da inelegibilidade reflexa, sendo possível observar um aumento significativo na regionalização dos serviços públicos e conseqüentemente de instrumentos como os convênios e consórcios públicos.

Além disso, a influência político-administrativa, o plexo de competências e prestação de serviços que podem se interpenetrar entre dois municípios vizinhos é fixada expressamente em lei quando são criadas as regiões metropolitanas.

#### **4.3.3 Território, espaço e políticas públicas**

Bauman (2001, p. 8) utiliza o termo “modernidade líquida” como uma metáfora que associa a fluidez dos líquidos ao mundo contemporâneo, o qual ignora as barreiras do tempo e do espaço. É nesse contexto da atualidade que se coloca a análise da finalidade da incidência da inelegibilidade reflexa, no qual cada vez mais os limites territoriais rígidos entre os municípios se distanciam da fluidez das competências político-administrativas dividida entre eles.

A Constituição de 1988 incluiu os municípios na Federação Brasileira, conforme o art. 1º, o qual estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel

dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, bem como os dotou de autonomia político-administrativa, nos moldes do art. 18<sup>10</sup>.

Igualmente, a Constituição, fugindo ao modelo territorial e hierarquizado, estabeleceu competências concorrentes em seu artigo 23, como as de saúde, educação, moradia, segurança do trânsito, assistência social, meio ambiente, produção e abastecimento de alimentos etc.<sup>11</sup>.

É importante que a leitura do artigo supramencionado permita concluir que a distribuição da competência comum não é apenas verticalizada, mas também horizontalizada, sendo possível que municípios diversos possam dividir competências comuns em um mesmo espaço territorial.

Andreas Krell (2003, p. 105) ressalta que “muitos aspectos de um planejamento integrado não podem limitar-se ao território de um município só” e que a Constituição de 1988 teve a intenção de abandonar parcialmente a estrita separação administrativa entre os diferentes entes federativos (2003, p. 120).

O federalismo brasileiro se desenvolve através de um modelo de cooperação, com instrumentos previstos em lei, conforme expressa delegação contida no parágrafo único do artigo 23<sup>12</sup>.

Milton Santos esclarece que o território é uma realidade mais ampla que o recorte relacionado à região, sendo resultado de novos funcionamentos do território e construção do espaço, por meio de domínios de relações humanas horizontais e verticais cujos primeiros constituem-se de domínios dos lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial, enquanto as verticalidades seriam constituídas por pontos distantes uns dos outros, conectados por todas as formas e processos sociais. Com o avanço da tecnologia as velhas noções de centro

<sup>10</sup> “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

<sup>11</sup> “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito”.

<sup>12</sup> Parágrafo único. “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

e periferia já não se aplicam, pois o centro poderá estar situado a milhares de quilômetros de distância e a periferia poderá abranger o planeta inteiro (SANTOS, 2002, p.384).

O território não é apenas um conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas, ele tem de ser entendido como território usado, este por sua vez é composto do chão mais a identidade que é composta pelo pertencimento ao local onde ocorrem as relações de trabalho, residência e troca. É o território usado que é uma categoria de análise da geografia (SANTOS, 2011, p.14).

Como se pode extrair das noções de conceito de território apresentadas pelo geógrafo Milton Santos, o território não possui sequer similitude com circunscrição eleitoral, ou seja, a interpretação conferida pelo Tribunal Superior Eleitoral, sobre a não incidência da inelegibilidade reflexa para as famílias itinerantes, não se coaduna gramaticalmente ou tecnicamente com a expressão território de jurisdição do titular.

A acepção do conceito de território no âmbito das ciências naturais é a área de influência e dominação de uma espécie animal que exerce o domínio da mesma, de forma mais intensa no centro e que perde esta intensidade ao se aproximar da periferia, onde passa a concorrer com domínios de outras espécies, esse conceito não deve ser confundido com o de espaço ou de lugar, estando muito ligado à ideia de domínio, cujo poder pode estender os seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas (ANDRADE, 1994, p. 213 e 214.)

É com essa compreensão que em 2017 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE promoveu a divisão regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias, confira-se:

O recorte das Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias de 2017 incorpora as mudanças ocorridas no Brasil ao longo das últimas três décadas. O processo socioespacial recente de fragmentação/ articulação do território brasileiro, em seus mais variados formatos, pode ser visualizado em vários estudos desenvolvidos no IBGE. O recurso metodológico utilizado na elaboração da presente Divisão Regional do Brasil valeu-se dos diferentes modelos territoriais oriundos de estudos pretéritos, articulando-os e interpretando a diversidade resultante. A região torna-se, por meio dessa opção, uma construção do conhecimento geográfico, delineada pela dinâmica dos processos de transformação ocorridos recentemente e operacionalizada a partir de elementos concretos (rede urbana, classificação hierárquica dos centros urbanos, detecção dos fluxos de gestão, entre outros), capazes de distinguir espaços regionais em escalas adequadas.

As Regiões Geográficas Imediatas têm na rede urbana o seu principal elemento de referência. Essas regiões são estruturas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações, tais como: compras de bens

de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos, como postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários, entre outros.

As Regiões Geográficas Intermediárias correspondem a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas. Preferencialmente, buscou-se a delimitação das Regiões Geográficas Intermediárias com a inclusão de Metrôpoles ou Capitais Regionais do estudo de redes e hierarquia urbana Regiões de Influência das Cidades (REGIC 2007). Em alguns casos, principalmente onde não existiam Metrôpoles ou Capitais Regionais, foram utilizados centros urbanos de menor dimensão que fossem representativos para o conjunto das Regiões Geográficas Imediatas que compuseram as suas respectivas Regiões Geográficas Intermediárias.

As Regiões Geográficas Intermediárias organizam o território, articulando as Regiões Geográficas Imediatas por meio de um polo de hierarquia superior diferenciado a partir dos fluxos de gestão privado e público e da existência de funções urbanas de maior complexidade. (IBGE, 2017)

Conforme se extrai das informações citadas, o IBGE reconhece os impactos das redes de serviços públicos, relações comerciais, trabalhistas, entre outros aspectos, pra redefinir os arranjos territoriais.

O primeiro ponto da proposta aqui defendida é entender que existindo municípios vizinhos e considerando a divisão de competências previstas na Constituição, a influência político-administrativa de um prefeito sobre o território vizinho deve ser presumida, eis que as relações sociais e rede de políticas públicas se interpenetram.

Observando as competências definidas no art. 23, da Constituição, é possível afirmar que a influência político-administrativa de um prefeito sobre o território do município vizinho ao qual exerce o mandato é uma realidade jurídica.

Cabe aqui alguns exemplos: 1) alunos residentes em um município podem estudar na rede pública do município vizinho; 2) a rede pública de saúde e assistência social pode atender cidadãos residentes no município vizinho; 3) pessoas do município vizinho podem ser contempladas por projetos habitacionais; e 4) proprietários de fazendas e empresas em área limítrofe podem sofrer fiscalização ambiental do município vizinho.

Tornando ainda mais complexa a interseção da influência político-administrativa de municípios vizinhos, o TSE possui jurisprudência firme no sentido de que "o conceito de domicílio eleitoral é mais elástico do que no direito civil e se satisfaz com a demonstração de

vínculos políticos, econômicos, sociais ou familiares" (TSE, 2008a). Ou seja, a circunscrição eleitoral reúne eleitores domiciliados (conceito do direito civil) em municípios diversos.

Nesse aspecto também é presumível que exista maior incidência de vínculos de eleitores com o município vizinho. É comum que pessoas domiciliadas em um município trabalhem, estudem, tenham propriedade, familiares ou outros tipos de vínculo no município vizinho.

A título de exemplo, verifique-se no seguinte mapa político administrativo, a interpenetração de duas cidades vizinhas do interior de Alagoas, nas quais foram localizadas candidaturas itinerantes<sup>13</sup>, inseridas em uma região circundada por seis usinas, duas delas instaladas no território das cidades (Usina Uruba e Terra Nova), com trabalhadores (eleitores) que eventualmente moram em uma ou em outra cidade, bem como utilizam os serviços públicos de ambas as cidades, confira-se:

Figura 1 – Mapa geopolítico dos municípios vizinhos de Atalaia e Pilar

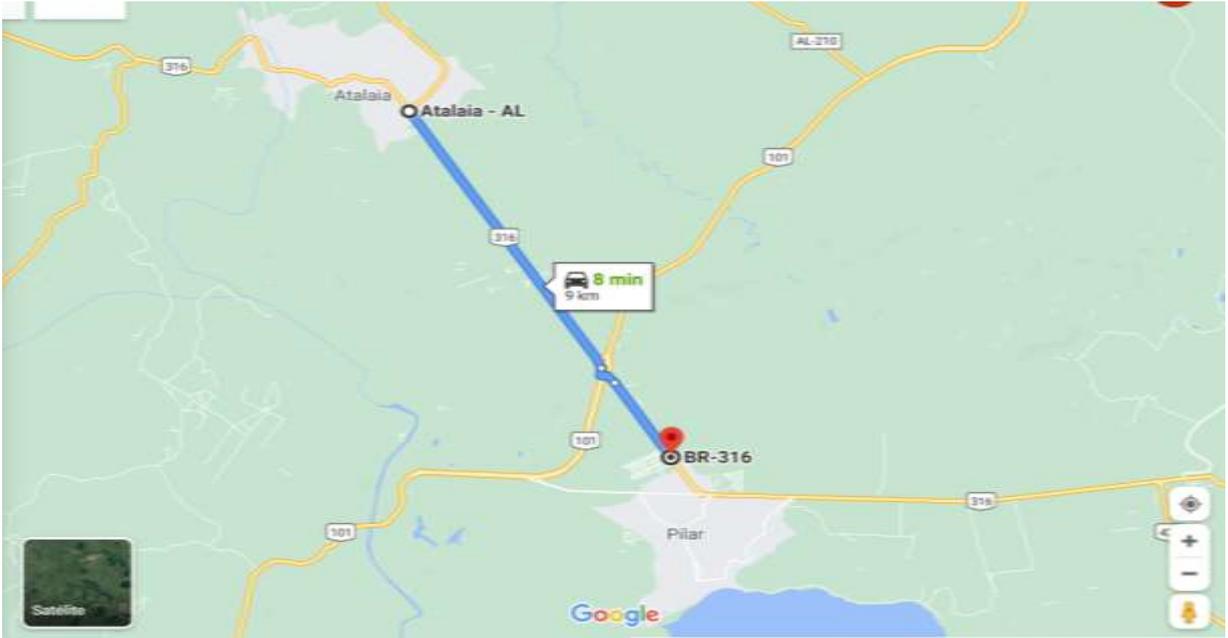


Fonte: SEPLAG, 2021.

Igualmente, conforme pode ser verificado em rápida pesquisa no Google Maps, em um dia sem trânsito, é possível ir ao centro urbano de uma cidade ao da outra em apenas 8 (oito) minutos, o que evidencia a facilidade de trânsito de pessoas e a interpenetração de serviços públicos, verifique-se:

Figura 2 – Deslocamento entre os municípios de Atalaia e Pilar

<sup>13</sup> O quadro da família itinerante de Atalaia e Pilar será detalhado em tópico próprio no decorrer do trabalho.



Fonte: GOOGLE MAPS, 2021.

Apenas para se ter uma ideia da proporção de moradores que podem trabalhar em outros municípios, confira-se a seguinte imagem com dados do IBGE, do ano de 2010, sobre o deslocamento dos trabalhadores de Pilar e Atalaia:

Figura 3 – Deslocamento de trabalhadores de Atalaia e Pilar

IBGE		Ano: 2010		Municípios: Pilar, Atalaia	
<b>AMOSTRA - DESLOCAMENTO</b>					
<b>PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE, OCUPADAS NA SEMANA DE REFERÊNCIA</b>					
<b>Local de exercício do trabalho principal</b>					
MAIS DE UM MUNICÍPIO OU PAÍS	11	83			PESSOAS
OUTRO MUNICÍPIO	912	1.901			PESSOAS
MUNICÍPIO DE RESIDÊNCIA	2.797	9.258			PESSOAS
<b>PESSOAS QUE FREQUENTAVAM ESCOLA OU CRECHE</b>					
<b>Local de escola</b>					
MUNICÍPIO DE RESIDÊNCIA	3.376	14.452			PESSOAS
OUTRO MUNICÍPIO	384	832			PESSOAS

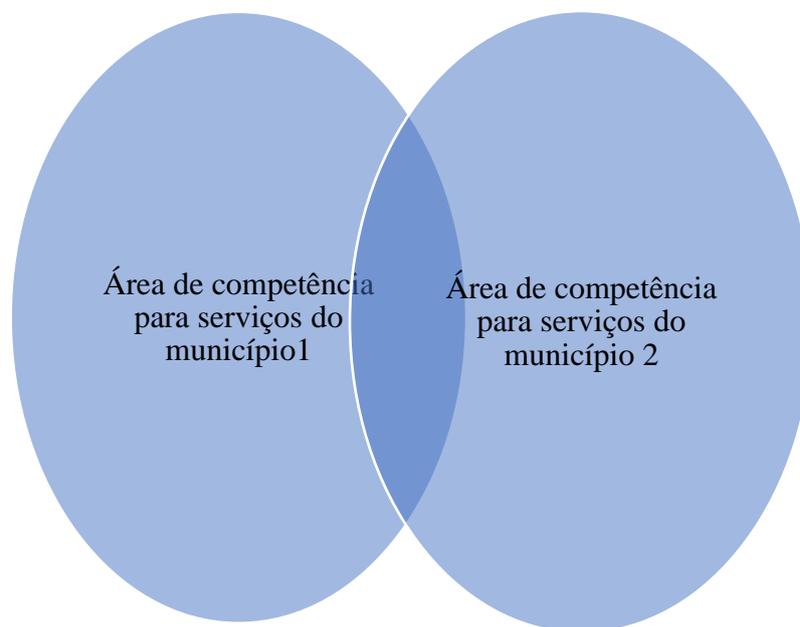
Fonte: IBGE, 2010.

Os dados do IBGE indicam que, no ano de 2010, pelo menos 912 trabalhadores de Pilar realizavam suas atividades laborais em outro município, ao passo que em Atalaia 1.901 moradores se deslocavam para trabalhar em outros municípios, o que é um forte indício de que

eleitores de um município trabalhem no município vizinho e lá sejam atendidos pela rede de serviços públicos municipal, como saúde e transporte.

Como se percebe dos dados referentes aos municípios de Atalaia e Pilar, a área de influência político-administrativa dos prefeitos de municípios vizinhos atinge um espaço comum, ou seja, as áreas de competência político administrativa dos municípios se interpenetram, formando um espaço comum dentro de ambos os territórios, o que pode ser ilustrado com o seguinte gráfico:

Figura 4 – Gráfico de área de influência político-administrativa entre municípios



Fonte: organizado pelo próprio autor.

O gráfico apresentado poder ser aumentado com todos os municípios que fazem parte da mesma rede de serviços públicos, o que formaria uma teia na qual família itinerante sofreria a incidência da inelegibilidade reflexa.

Além de municípios vizinhos, é possível que a influência-político administrativa seja presumida a partir da existência de instrumentos de cooperação como a criação de regiões metropolitanas, convênios e consórcios (TCE PR, 2020).

A Constituição disciplina em seu art. 25, § 3º que os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Deve ser destacado ainda a Lei nº 13.089/2015, denominada Estatuto da MetrÓpole, a qual estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções

públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

Esta lei conceitua que governança interfederativa é o compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (art. 2º, inc. IV).

Andreas Krell (2003, p.160) destaca que a tentativa de criar novas unidades executivas metropolitanas acima dos municípios integrantes da região tem o objetivo de mudar a organização dos espaços urbanos.

A região metropolitana de Alagoas (ou grande Maceió) foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 18, de 19 de novembro de 1998, compreendendo os municípios de Maceió, Rio Largo, Marechal Deodoro, Pilar, São Miguel dos Campos, Barra de São Miguel, Barra de Santo Antônio, Messias, Satuba, Coqueiro Seco, Santa Luzia do Norte e Paripueira.

Considerando a pertinência, a título exemplificativo, confira-se o art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 18 de 19 de novembro de 1998:

Art. 1º - A Região Metropolitana de Maceió, é a união organizacional, geoeconômica, social e cultural constituída pelo agrupamento dos municípios de Barra de Santo Antônio, Barra de São Miguel: Coqueiro Sêco; Maceió; Marechal Deodoro; Messias; Paripueira; Pilar; Rio Largo; Santa Luzia do Norte e Satuba, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

E mais, o artigo 2º da citada lei coloca como pressuposto obrigatório para a ampliação da região metropolitana de Maceió que seja verificada a sua área de influência e os seguintes requisitos: evidência ou tendência de conurbação<sup>14</sup>; necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum; existência de relação de integração funcional de natureza socioeconômica ou de serviços, *in verbis*:

Art. 2º - A ampliação da Região Metropolitana de Maceió está condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos básicos, verificados entre o âmbito metropolitano e sua área de influência:

I - evidência ou tendência de conurbação;

II - necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

III - existência de relação de integração funcional de natureza sócio-econômica ou de serviços.

---

<sup>14</sup> Conurbação é um termo usado para designar um fenômeno urbano que acontece a partir da união de duas ou mais cidades/municípios, constituindo uma única malha urbana, como se fosse somente uma única cidade. A partir da unificação, as cidades envolvidas começam a utilizar de maneira conjunta os mesmos serviços de infraestrutura, formando uma malha urbana contínua (FREITAS, 2019).

Noutro passo, é a lei complementar estadual que indica que um interesse deixa de ser apenas local para se tornar comum aos municípios integrantes da região metropolitana.

Andreas Krell (2003, p. 161), enfatiza que na Alemanha para cumprimento de tarefas que envolvem meio ambiente como a proteção dos mananciais, abastecimento de água, coleta e disposição final do lixo, localização de empresas poluentes ou aplicação de medidas contra inundações, os municípios integrantes das regiões não conseguem mais obter soluções razoáveis isoladas, restando evidente a necessidade de uma instância superior de planejamento, decisão e execução.

Ao tratar do interesse comum a Lei nº 13.089/2015 definiu no art. 2º a função pública de interesse comum como a política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes.

Conforme a Lei citada, o prefeito de município membro de uma zona metropolitana compõe o colegiado da governança interfederativa (art. 8º, I). Ou seja, as decisões tomadas por um prefeito impactam diretamente no território de outro município.

Além disso, fixou-se como princípio a prevalência do interesse comum sobre local, definindo-se os instrumentos no art. 9º, entre eles: plano de desenvolvimento urbano integrado; planos setoriais interfederativos; fundos públicos; operações urbanas consorciadas interfederativas; zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005; convênios de cooperação; contratos de gestão; compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do caput do art. 7º desta Lei; e parcerias público-privadas interfederativas.

Boa parte desses instrumentos permitem a ampliação da zona de influência político-administrativa dos prefeitos sobre o território de outros municípios. A Lei nº 13.089/2015 permite até mesmo que municípios de outros Estados integrem a mesma zona metropolitana.

Andreas Krell (2003, p. 112) ao tratar dos convênios alerta para o fato de que, nas campanhas eleitorais, governos estaduais costumam utilizar instrumentos de cooperação para cooptação de prefeitos.

Do mesmo modo, com a horizontalização das atribuições político-administrativas, com predominância do interesse comum sobre o local, podem prefeitos de municípios preponderantes cooptar lideranças locais de outros municípios com a finalidade de apoiarem a candidatura de seu parente itinerante.

Assim, municípios que mantenham entre si termos de cooperação, convênios, consórcios etc., podem também dar margem para que os chefes do poder executivo os utilizem

para obter benefício eleitoral, o que reforça mais uma vez a necessidade de vedar as candidaturas da família itinerante.

O atendimento da finalidade da norma mediante a vedação da candidatura do parente itinerante é reforçado não só por mudanças no cenário político administrativo com o avanço da cooperação para o planejamento, decisão e execução das competências comuns, mas também em razão de mudanças nas relações das famílias com o poder e com a nova realidade advinda com o avanço da tese do prefeito itinerante. No lugar de burlar a finalidade da norma por meio da candidatura do próprio prefeito de município vizinho, agora se envia um familiar para permitir a expansão e perpetuação no poder do mesmo clã familiar.

Com o fim do período ditatorial no Brasil e com a volta das eleições diretas para todos os cargos públicos e a promulgação de uma nova Constituição, a família passou a ter papel de maior destaque nas atividades políticas, pois nesse período emergiram novos líderes que possuem como característica um forte carisma e o trato da atividade política como uma profissão. O poder político permite consolidação do poder econômico dos políticos, que aproveitando-se de sua popularidade, passaram a lançar seus parentes candidatos de forma a acabar formando um modelo de oligarquia pós-moderna. Nessa nova oligarquia os candidatos são ungidos pelo líder e concentram-se em um grupo familiar bastante restrito, formado apenas pelo círculo familiar próximo (CARVALHO, 2018, p. 305).

Observa-se o profissionalismo de famílias que tornam a política uma espécie de empresa, com a possibilidade de lançar “franquias” em municípios vizinhos, sob o selo do líder personalista que comanda o clã o familiar.

Ademais, a própria decisão do Supremo Tribunal Federal, ao vedar o prefeito itinerante, modificou a realidade e agora para burlar a finalidade da norma constitucional o titular do mandato eletivo de prefeito, no lugar de modificar seu domicílio para concorrer em município vizinho, envia um parente seu, em clara fraude à Constituição.

#### 4.4 A FAMÍLIA ITINERANTE COMO UMA INFRAÇÃO INDIRETA À CONSTITUIÇÃO E OS METÓDOS CLASSICOS DE INTERPRETAÇÃO

Conforme já destacado em capítulo anterior, a aceitação da incidência da inelegibilidade reflexa para candidatos em município vizinho ao que parente ou cônjuge é chefe do poder executivo é derivada dos mesmos princípios preponderantes já reconhecidos pelo TSE e STF no julgamento do prefeito itinerante.

Aqui cabe apenas a ressalva de que enquanto a tese do prefeito itinerante usa também o parágrafo 5º, do art. 14 da Constituição, o qual veda o terceiro mandato do chefe do poder executivo, aqui a tese se sustenta apenas no § 7º, do citado artigo.

É que o legislador constitucional foi mais flexível com o titular de mandato eletivo, permitindo-lhe a reeleição, ao passo que para seus parentes é vedado concorrer a qualquer cargo em seu território de jurisdição.

A fim de realizar essa demonstração com base na doutrina do professor Marcos Bernardes de Mello passa-se a analisar a semelhança da fundamentação jurídica entre a vedação do prefeito itinerante e da família itinerante.

Lembrando o ensinamento de Pontes de Miranda, Marcos Bernardes de Mello (2015, p. 138) aponta para a inadequação do emprego da expressão *fraude à lei* para definir situações nas quais por meios indiretos, aparentemente lícitos, viola-se norma jurídica cogente.

Como bem destacado pelo professor, o termo *fraude à lei* tem conteúdo semântico que traz a ideia de dolo, má-fé, engodo, o que leva os operadores do direito a, de forma distorcida e sem precisão científica, buscar analisar a intenção de burlar a norma jurídica como elemento caracterizador da infração indireta.

O ideal é que a aplicação da norma coincida com a sua incidência, como esta nunca falha, o que pode falhar é aplicação da norma incidente, porque é ato humano resultante da interpretação e valoração dos fatos. Por esta razão os atos que implicam em infração indireta da norma jurídica, intencionais ou não, não podem ter a pretensão de evitar ou enganar a incidência da norma jurídica, mas sim burlar a aplicação das imposições normativas, procurando conduzir o intérprete a considerar que outra norma incidiu e não a que realmente foi violada. A burla não impede a incidência da norma, devendo ser extraídos os aspectos psicológicos que possam estar envolvidos na infração indireta à lei. Daí porque é essencial que para constatar a violação, direta ou indireta da norma, o interprete verifique se o resultado que a norma proíbe ou impõe foi realizado (MELLO, 2015, p. 141-142).

Assim, o que vai permear o presente trabalho para demonstrar a infração indireta à Constituição pelo que aqui se chama de família itinerante, é a verificação do resultado que a norma proíbe ou impõe, o que pode também ser verificado pelo cânone clássico da interpretação teleológica da norma. Outro ponto importante é que não importa o meio empregado, ou a aparência de licitude, o que vai variar é a influência para fins probatórios ou a dificuldade da tarefa de configurar a infração indireta à norma jurídica (MELLO, 2015, p. 145).

Não obstante o termo *in fraudem legis agere*, como bem advertido por Mello (2015, p. 140) não constituir elemento caracterizador da infração indireta, o seu uso generalizado não permite recusar de modo absoluto o seu emprego.

E no caso sob análise, por se tratar de direitos políticos fundamentais inseridos no âmbito do processo eleitoral, a fraude à lei ganha expressão semântica ainda mais ampla, porquanto o seu uso tem ocorrido diante de um conceito amplo de fraude.

Nesse sentido, em julgamentos de ações de impugnação de mandato eletivo (AIME), o Tribunal Superior Eleitoral possui firme jurisprudência quanto à amplitude do conceito de fraude, inclusive com a inclusão de fraude à lei. No julgamento do Agravo de Instrumento nº 251 o Tribunal afirmou que o ajuizamento da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo é adequado para a apuração de qualquer situação afeta a normalidade das eleições e a legitimação do mandato exercido são afetadas por ações fraudulentas, especialmente nos casos em que haja fraude a legislação (TSE, 2019a). De igual modo, por ocasião do julgamento do Recurso Especial Eleitoral de nº 169, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, os ministros confirmaram que a amplitude do conceito de fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo, previsto no art. 14, §10º da Constituição Federal, é capaz de englobar toda e qualquer situação fraudulenta capaz de afetar a normalidade das eleições e a legitimidade dos mandatos eletivos em disputa, inclusive casos de fraude a legislação vigente (TSE, 2016).

Deve ainda ser destacado que o ato *in fraudem legis* deve ser tratado como um só, não importando a quantidade de atos necessários para burlar a norma jurídica (MELLO, 2015, p. 143), porquanto embora isoladamente possam ser considerados lícitos, em seu conjunto não o são.

Por fim, não se pode deixar de mencionar que a infração indireta às normas jurídicas não pode ter seu estudo limitado ao direito privado, sendo a aplicação deste conceito possível em todos os ramos da ciência jurídica (MELLO, 2015, p. 139), razão pela qual seu uso se compatibiliza com o direito constitucional e com o direito eleitoral, que estão no cerne da proposta desta dissertação.

Estabelecidas as premissas da infração indireta às normas jurídicas (= fraude à lei), cabe agora revelar como se deu a sua utilização no caso do prefeito itinerante, a fim de posteriormente permitir verificar se seus elementos também podem ser aplicados para o que aqui se chama de família itinerante. Essa prática, já descrita, é identificada como uma infração indireta à Constituição, nos moldes do parecer técnico de Marcos Bernardes de Mello, no ano de 2008, que expôs de forma detalhada a burla ao resultado proibido pela lei, bem como os

meios utilizados, os quais, apesar de individualmente transmitirem aparência de legalidade, em seu conjunto configuravam *in fraudem legis agere* (MELLO, 2008).

Igualmente, conforme já citado, o Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas e o Tribunal Superior Eleitoral, também reconheceram, no ano de 2008, a transferência de domicílio para concorrer a um terceiro mandato como uma fraude à Constituição.

Em síntese, a partir do estudo do caso conhecido como prefeito itinerante, é possível extrair que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a candidatura para um terceiro mandato consecutivo, de chefe do poder executivo, como uma infração indireta à Constituição, em virtude da violação do princípio republicano.

Esse confronto entre a base doutrinária e os precedentes citados demonstra como os tribunais podem ser influenciados, até mesmo com a alteração de jurisprudência consolidada, a partir de novas construções jurídicas para fatos já apreciados anteriormente pelo poder judiciário.

Daí a importância da visitação da base doutrinária aqui realizada, a qual permite a extensão dos elementos identificados no caso dos prefeitos itinerantes para a prática neste artigo identificada como famílias itinerantes.

Após o Supremo Tribunal Federal vedar a possibilidade de um chefe do poder executivo municipal no exercício do segundo mandato consecutivo ser eleito para um terceiro em outro município da federação, uma nova prática passou a ser conhecida, a qual consiste em cônjuges e parentes até segundo grau de prefeitos no exercício do segundo mandato transferirem seus domicílios eleitorais para municípios vizinhos com a finalidade de levar o mesmo grupo familiar ao exercício de um terceiro mandato.

A tese aqui proposta é no sentido de que a prática citada gera a mesma infração à norma constitucional já identificada por Marcos Mello no caso dos prefeitos itinerantes, qual seja: o princípio republicano, que veda a continuidade de uma mesma pessoa ou grupo familiar no poder.

Nesse sentido, cabe destacar que o STF, no Recurso Extraordinário RE 637.485, definiu que “o instituto da reeleição tem fundamento não somente no postulado da continuidade administrativa, mas também no princípio republicano, que impede a perpetuação de uma mesma pessoa ou grupo no poder.”.

Igualmente, o Tribunal Superior Eleitoral possui precedentes que vedam a continuidade do mesmo grupo familiar no poder, confira-se:

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2008. INELEGIBILIDADE. PARENTESCO. PERPETUAÇÃO NO PODER. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. PROVIMENTO. INDEFERIMENTO DO REGISTRO DE CANDIDATURA.

1. Artigo 14, §§ 5º e 7º da Constituição do Brasil. Deve prevalecer a finalidade da norma, que é evitar a perpetuação da mesma família no poder.
2. A mesma família ocupou o cargo de Prefeito Municipal do Município de Estrela de Alagoas no período de 1997 a 2007. É impossível admitir-se que o elo de parentesco tenha se quebrado, sem nenhum mandato de intervalo, para que a candidata possa concorrer novamente ao cargo de Chefe do Poder Executivo Municipal.
3. Recurso provido para indeferir o registro da candidatura (TSE, 2008b).

Dáí porque se o familiar do prefeito no exercício do segundo mandato não pode concorrer no mesmo município para o cargo de chefe do poder executivo municipal, sob pena de configurar um terceiro mandato, o que violaria o princípio republicano, da mesma forma desrespeita a Constituição a sua candidatura em município vizinho.

Conforme destacado por Marcos Mello (2015, p. 145), não interessa a perfeição dos atos utilizados ou a aparência de legalidade que possam ter, pois essa é uma questão de prova, considerando que quanto mais imperfeitos, mais simples a tarefa de configurar infração indireta à norma jurídica.

Sem dúvida, os atos da família itinerante possuem uma aparência de legalidade mais bem construída que o prefeito itinerante, no entanto, isto é fruto da complexificação dos atos que visam justamente ultrapassar a vedação construída pela doutrina e jurisprudência.

No caso da família itinerante, a fim de aumentar a aparência de legalidade, no lugar do próprio ocupante do segundo mandato de chefe do executivo municipal concorrer, quem transfere o domicílio eleitoral é o cônjuge ou parente para município vizinho.

Embora a vedação estabelecida para a candidatura do prefeito itinerante seja extensível para qualquer município da federação, a tese de fraude à Constituição pela família itinerante é restrita à candidatura de familiares de prefeitos em municípios vizinhos (a depender das circunstâncias do caso concreto, até mesmo próximos), justamente pela questão probatória ressaltada por Marcos Mello.

É que, mesmo a intenção não sendo imprescindível para a caracterização da infração indireta à norma jurídica, constitui um elemento importante para provar a fraude (MELLO, 2008). E, no presente caso, a intenção de cometer a violação indireta da lei é evidente quando a transferência de domicílio do cônjuge ou parente é realizada para município vizinho com o único objetivo de obter o resultado proibido pela norma constitucional.

Assim como no caso do prefeito itinerante, a transferência de domicílio apenas depois de o cônjuge ou parente lograr ser eleito para chefe do poder executivo de município vizinho evidencia o objetivo de burla à norma constitucional.

Em outras palavras, a fraude perpetrada pela família itinerante apenas se concretiza com a candidatura do parente ou cônjuge que transferiu seu domicílio, após a eleição do familiar como chefe do poder executivo municipal.

Ou seja, o familiar transfere seu domicílio eleitoral não por motivo de vínculo afetivo ou patrimonial, mas sim em virtude de seu cônjuge ou parente ter sido eleito para o cargo de prefeito no município vizinho, revelando verdadeiro desvio de finalidade.

Ademais, municípios vizinhos dividem as mesmas redes de educação e saúde, em alguns deles sendo difícil até mesmo saber onde começam e terminam os limites territoriais, o que é ainda mais acentuado em áreas de conurbação ou regiões metropolitanas.

Municípios vizinhos chegam a se organizar em consórcios públicos ou dividir os mesmos processos de licitação com a finalidade de diminuir os custos da prestação de serviços para a população.

Em Alagoas, um bom exemplo da situação citada é o Cone Sul, um Consórcio Intermunicipal do Sul do Estado de Alagoas (CONISUL), fundado em 11 de junho de 2013. Associação Pública com personalidade jurídica de direito público e com natureza de autarquia intermunicipal, sem fins lucrativos ou prazo de duração, com área territorial de atuação restrita à dos municípios membros, tem por finalidade planejar, adotar e executar ações voltadas para a realização de gestão associada de serviços e compras nas áreas da: saúde, iluminação pública, licenciamento ambiental, gerenciamento de resíduos sólidos, desenvolvimento do turismo, da piscicultura e da agricultura familiar, compras compartilhadas (CONISUL, 2019).

Outra questão relevante é que a candidatura de familiar em município vizinho claramente viola tanto o objetivo da norma constitucional de proibir a perpetuação do mesmo grupo no poder, como também o de preservar a paridade de armas entre os candidatos, eis que é justamente em razão das facilidades que a máquina administrativa proporciona que a tentativa de eleição para um terceiro mandato do mesmo grupo familiar se dá em município próximo.

Entrementes, enquanto no julgamento do prefeito itinerante foi realizada ponderação de interesses prevalecendo os princípios republicano e democrático, a fim de inserir vedação implícita, na tese aqui proposta, a solução passa apenas por definir o conceito do que seria a expressão “território de jurisdição do titular” contida no §7º, do art. 14, da Constituição.

A partir da base doutrinária e precedentes do que ficou conhecido como prefeito itinerante é possível afirmar que a candidatura de parente do chefe do poder executivo em município vizinho configura violação indireta à Constituição.

Da mesma forma que o prefeito itinerante, a família itinerante: 1) viola o resultado proibido pelo direito (perpetuação no poder de uma pessoa ou mesmo grupo familiar); 2) utiliza

meio aparente lícito (transferência de domicílio eleitoral); 3) conclui a fraude com a candidatura daquele que transferiu o domicílio eleitoral.

Após percorrer o caminho dos cânones de interpretação, ultimando por demonstrar a quebra da teleologia da norma por meio de uma violação indireta da Constituição, resta ainda, numa tentativa de proporcionar ainda mais segurança jurídica para a aplicação da tese, propor a fixação de parâmetros para a aplicação da tese da família itinerante.

#### 4.5 PARÂMETROS PARA A APLICAÇÃO DA TESE DA FAMÍLIA ITINERANTE

O TSE possui um poder regulamentar através de suas resoluções, mas mesmo na análise de casos concretos há julgados em que o Tribunal busca formular proposições que servem como filtros direcionados à interpretação e aplicação do entendimento firmado como regra para o desenvolvimento da disputa eleitoral.

Um bom exemplo dessa técnica é o precedente de Várzea Paulista (Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 9-24.2016.6.26.0242), no qual ao tratar de propaganda antecipada o Tribunal Superior Eleitoral criou uma série de parâmetros que definiriam regras e exceções ao ilícito eleitoral, conforme pode ser extraído do seguinte trecho do voto do Ministro Luiz Fux:

Vistos em conjunto, esses critérios, caso aceitos, ensejariam o seguinte quadro:

(a) o pedido explícito de votos, entendido em termos estritos, caracteriza a realização de propaganda antecipada irregular, independentemente da forma utilizada ou da existência de dispêndio de recursos;

(b) os atos publicitários não eleitorais, assim entendidos aqueles sem qualquer conteúdo direta ou indiretamente relacionados com a disputa, AgR-AI nº 9-24.2016.6.26.0242/SP 48 consistem em “indiferentes eleitorais”, situando-se, portanto, fora da alçada desta Justiça Especializada;

e (c) o uso de elementos classicamente reconhecidos como caracterizadores de propaganda, desacompanhado de pedido explícito e direto de votos, não enseja irregularidade per se; todavia, a opção pela exaltação de qualidades próprias para o exercício de mandato, assim como a divulgação de plataformas de campanha ou planos de governo acarreta, sobretudo quando a forma de manifestação possui uma expressão econômica minimamente relevante, os seguintes ônus e exigências: (i) impossibilidade de utilização de formas proscritas durante o período oficial de propaganda (outdoor, brindes, etc); e (ii) respeito ao alcance das possibilidades do pré-candidato médio. Dessa forma, cria-se, com estrito respeito aos arranjos constitucional e legal, um quadro propício à máxima efetivação de todas as garantias fundamentais envolvidas: liberdade de expressão, direito à informação, igualdade (substancial) de oportunidades, e competitividade das eleições (TSE, 2018a).

Dito isto, os parâmetros propostos na presente tese para que incida a inelegibilidade reflexa sobre a família itinerante servem para garantir segurança jurídica e razoabilidade na aplicação de uma tese que restringe o direito de ser votado, de modo a maximizar o princípio republicano e a ampla participação dos cidadãos no processo de disputa eleitoral.

Destarte, para a aplicação da tese de que jurisdição do território do titular seja compreendida como área de influência político administrativa, o primeiro parâmetro proposto com base no que já defendido nos tópicos anteriores é que a influência político-administrativa é presumida quando se tratar de municípios vizinhos.

O segundo parâmetro se refere à quando o município do titular da chefia do executivo e o município no qual o parente itinerante pretende se candidatar pertencerem à mesma região metropolitana, hipótese em que também restará presumida a influência político-administrativa.

O terceiro parâmetro consiste em não estando presentes os dois primeiros parâmetros, mas havendo algum instrumento de cooperação, deverá ser realizada instrução probatória, com rito fixado na Lei Complementar n° 64/90, apta a demonstrar que o instrumento de cooperação possui aptidão para gerar influência político-administrativa.

Essa seria uma opção de filtragem mais ampla, a qual poderia também ser substituída pelo entendimento de que deveriam estar presentes os três parâmetros em conjunto, o que na maioria das regiões metropolitanas já é uma realidade.

Por fim, garantindo ainda mais segurança jurídica, pode ser sugerido, como último parâmetro, que a aplicação da vedação da família itinerante ocorra quando verificado que a transferência do domicílio do pretense candidato ocorreu após a eleição vitoriosa do chefe do executivo que exerce influência-político administrativa, e que também é seu parente ou cônjuge, caracterizando o desvio de finalidade e a infração indireta à Constituição.

## 5 DADOS SOBRE AS FAMÍLIAS ITINERANTES EM ALAGOAS

### 5.1 METODOLOGIA

Serão apresentados dados de situações fáticas nas quais foi possível identificar o fenômeno aqui tratado como famílias itinerantes. Essa amostra tem por finalidade demonstrar a relevância quantitativa das famílias itinerantes em Alagoas, assim como busca permitir verificar a expansão política dos clãs familiares, a perpetuação destes no poder, e como os mandatos transitórios se tornam uma profissão ou negócio de família, tal qual um empresário nos termos do art. 966 do Código Civil<sup>15</sup>. Merece destaque que a principal hipótese testada com a apresentação desses dados é se há uma vantagem competitiva e quebra da paridade de armas (isonomia) entre os parentes itinerantes e seus adversários.

A escolha de Alagoas como corte para a coleta dos dados se dá inicialmente por conta do histórico de oligarquias e pelo domínio político de clãs familiares no Estado, o que oferece um cenário no qual é possível verificar a presença do fenômeno. Alagoas também foi a origem da tese do prefeito itinerante e do que aqui se chama de família itinerante. Após o julgamento do caso do município de Barra de Santo Antônio-AL no recurso especial eleitoral nº 19257/AL referente às eleições de 2016 e com a difusão da tese da inelegibilidade reflexa do parente itinerante, surgiram várias impugnações de registro de candidatura, o que também permitiu a verificação objetiva dos vínculos de parentesco aqui relacionados.

É importante esclarecer que entre as documentações solicitadas pela Justiça Eleitoral para o registro de candidatura não são exigidas declarações sobre relações de parentesco, o que dificulta a consulta no banco de dados do Tribunal Superior Eleitoral sobre candidaturas de famílias itinerantes. Os dados aqui obtidos tiveram como fonte a consulta a processos de registro de candidatos ao cargo de prefeito de alguns municípios alagoanos, os quais foram selecionados a partir da verificação de existência de impugnações a registro de candidatura, que constam do banco de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), através do Divulgacand<sup>16</sup> e do sistema PJE<sup>17</sup>. Também foi acrescentado ao plano amostral núcleos familiares que obtiveram sucesso em eleger familiares para cargos no parlamento, além dos cargos na chefia do executivo municipal.

---

<sup>15</sup> Art. 966. Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.

<sup>16</sup> <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/estados/2020/2030402020/AL/municipios>

<sup>17</sup> <https://pje1g.tse.jus.br/pje/login.seam>

Há ainda famílias itinerantes que foram identificadas através do cruzamento de dados entre matérias jornalísticas e o banco de dados do Tribunal Superior Eleitoral (em especial o Divulgacand e o PJE), sendo posteriormente realizada a correlação entre os cargos ocupados, o vínculo de parentesco e o resultado obtido nas eleições.

Também serão apresentadas informações sobre a arrecadação e gastos de campanha nas disputas eleitorais nos municípios em que atuam as famílias itinerantes, possibilitando o cruzamento de dados e a análise da correlação entre famílias itinerantes e recursos econômicos dispendidos nas campanhas eleitorais, bem como os reflexos na paridade de armas entre os competidores. Constará, ainda, tabela com a totalização dos municípios com famílias itinerantes, dos valores arrecadados para as campanhas e um mapa da distribuição geográfica das famílias itinerantes. Ao final será realizado um comparativo entre o percentual de êxito das famílias itinerantes com o das candidaturas de prefeitos em reeleição e que mais arrecadaram em todo o território nacional.

A apresentação dos dados será realizada em tabelas para cada família itinerante, de forma individualizada, contendo os cargos, vínculo de parentesco, resultado das eleições, valores arrecadados e gastos com as campanhas.

Os nomes dos candidatos e de suas respectivas famílias foram omitidos por não serem considerados relevantes para a pesquisa. Os dados das tabelas levam em consideração o status político dos cargos ocupados no ano de 2020.

## 5.2 APRESENTAÇÃO DOS DADOS

### 5.2.1 Família 1

Tabela 8 – Posição política da Família 1 nas eleições de 2020

Família 1	Cargos	Parentesco	Eleições
Político 1	Prefeita da Barra de Santo Antônio	Casada com o prefeito de Paripueira	Eleita em 2016 quando o cônjuge era Prefeito de Paripueira, não reeleita em 2020
Político 2	Prefeito de Paripueira	Casado com a prefeita de Barra de Santo Antônio	Eleito em 2020 quando a cônjuge era Prefeita de Barra de Santo Antônio
Político 3	Deputada Estadual	Filha dos Prefeitos de Barra de Santo Antônio e Paripueira	Eleita em 2018

Fonte: Organizada pelo autor<sup>18</sup>.

Os Políticos 1 e 2 tiveram a candidatura impugnada, com deferimento do registro de candidatura ao final do processo.

Sobre a tabela 8, no ano de 2016 o Político 2 já ocupava a chefia do poder executivo do município de Paripueira por dois mandatos (oito anos), ao passo que o Político 1 (sua esposa) transferiu seu domicílio eleitoral e se candidatou para o mesmo cargo de prefeito no município vizinho de Barra de Santo Antônio. Com o fim do mandato do Político 2 e a manutenção do poder político na região, a Família 1 conseguiu eleger o Político 3 (filha) para o mandato de Deputada Estadual no ano de 2018. Com o Político 1 ocupando a chefia do executivo municipal de Barra de Santo Antônio e o Político 3 no cargo de Deputado Estadual, o Político 2 conseguiu retornar e ser eleito novamente prefeita de Paripueira no ano de 2020.

Tabela 9 – Arrecadação e despesas de Campanha na disputa para o cargo de prefeito de Barra de Santo Antônio

Eleições 2020	Arrecadação	Despesas pagas
Político 1	R\$ 111.000,00	R\$ 110.879,30
Adversário do Político 1 nas eleições de 2020	R\$ 53.699,22	R\$ 53.587,33

Fonte: Organizada pelo autor<sup>19</sup>.

Tabela 10 - Arrecadação e despesas de campanha na disputa para o cargo de prefeito de Paripueira

Eleições 2020	Arrecadação	Despesas pagas
Político 2	R\$ 111.056,79	R\$ 95.056,79
Adversário do Político 2 nas eleições de 2020	R\$ 45.940,0	R\$ 44.940,00

Fonte: Organizada pelo autor<sup>20</sup>.

As tabelas 9 e 10 evidenciam que os membros da família itinerante conseguiram realizar uma maior arrecadação de recursos para suas campanhas, com valores próximos dos limites de gastos fixados para aqueles municípios, o que demonstra que além da vantagem competitiva em razão do comando das políticas públicas em municípios circunvizinhos, os candidatos da família itinerante ainda obtiveram quase o dobro dos recursos arrecadados por seus adversários. Também chama atenção o fato de os que valores arrecadados pelos familiares são próximos, o que denota que a competição eleitoral é um projeto familiar unificado.

<sup>18</sup> A partir dos processos de registro de candidatura de números 0600173-60.2020.6.02.0017 (Político 1), 0600175-30.2020.6.02.0017 (Político 2) e 0600263-90.2018.6.02.0000 (Político 3).

<sup>19</sup> A partir dos processos de prestação de contas de números 0600458-53.2020.6.02.0017 (Político 1) e 0600469-82.2020.6.02.0017 (Adversário).

<sup>20</sup> A partir dos processos de prestação de contas de números 0600441-17.2020.6.02.0017 (Político 2) e 0600481-96.2020.6.02.0017 (Adversário).

## 5.2.2 Família 2

Tabela 11 - Posição política da Família 2 nas eleições de 2020

Família 2	Cargos	Parentesco	Eleições
Político 1	Prefeito de Campo Grande, candidato à reeleição	Casado com a candidata a prefeita e pai da candidata a vice-prefeita de Olho D'Água Grande e do candidato a vice-prefeito de Campo Grande.	Registro de candidatura indeferido no ano de 2020 por condenação em ato de improbidade administrativa
Político 2	Candidato a vice-prefeito de Campo Grande	Filho do Prefeito de Campo Grande, enteado da Candidata a Prefeita de Olho D'Água Grande	Registro de candidatura da chapa indeferido no ano de 2020 por condenação em ato de improbidade administrativa do Político 1
Político 3	Candidata a prefeita de Olho D'Água Grande	Esposa do prefeito de Campo Grande e madrasta dos candidatos a vice-prefeito de Campo Grande e Olho D'Água Grande	Eleita em 2020.
Político 4	Candidata a vice-prefeita de Olho D'Água Grande	Filha do prefeito de Campo Grande e enteada da candidata a prefeito de Olho D'Água Grande	Eleita em 2020

Fonte: Organizada pelo autor<sup>21</sup>.

Os Políticos 1 e 2 tiveram a candidatura impugnada, com registro indeferido por condenação em ato de improbidade administrativa do Político 1. Os Políticos 3 e 4 tiveram a candidatura impugnada, com deferimento do registro de candidatura ao final do processo.

O Político 2 foi candidato a vice-prefeito do município de Campo Grande e é filho do Político 1, que é prefeito do município de Campo Grande/AL, bem como é enteado do Político

<sup>21</sup> A partir dos processos de registro de candidatura de números 0600036-69.2020.6.02.0020 (Políticos 1 e 2) e 0600236-25.2020.6.02.0037 (Políticos 3 e 4).

3, ex-prefeita do município de Olho D'Água Grande/AL. O Político 3 é candidata a prefeita do município de Olho D'Água Grande/AL juntamente com a Político 4, filha do Político 1 e irmã do Político 2.

O histórico político da família (notadamente do pai e da “madrasta”) indica um revezamento de mandatos no cargo de prefeito pelo mesmo clã familiar. É que o Político 1 foi eleito prefeito de Campo Grande para o período de 2005-2008 e reeleito para o período de 2009-2012. Esses dois mandatos subsequentes foram sucedidos pela eleição em 2012 do Político 3 para o mesmo cargo de prefeita municipal de Olho D'Água Grande (mandato de 2013-2016) e em 2016 por nova eleição do Político 1 para prefeito no município de Campo Grande (mandato de 2017-2020), circunstância da qual se denota a ocorrência de mais de uma reeleição subsequente para o mesmo cargo pelo mesmo núcleo familiar.

Como se vê, a família itinerante iniciou sua migração a partir da conquista do mandato de prefeito no município de Campo Grande nas eleições de 2004 pelo Político 1, tendo posteriormente ocorrido a migração do Político 3 para Olho D'Água Grande, iniciando-se um revezamento dos membros do mesmo clã familiar na chefia do poder executivo dos dois municípios.

Tabela 12 - Arrecadação e despesas de campanha na disputa para o cargo de prefeito de Campo Grande

Eleições 2020	Arrecadação	Despesas pagas
Políticos 1 e 2	R\$ 64.560,00	R\$ 57.725,00
Adversário 1 dos Político 1 e 2 nas eleições de 2020	R\$ 88.875,00	R\$ 88.000,00
Adversário 2 dos Político 1 e 2 nas eleições de 2020	R\$ 12.000,00	R\$ 11.900,00

Fonte: Organizada pelo autor<sup>22</sup>.

Tabela 13 - Arrecadação e despesas de campanha na disputa para o cargo de prefeito de Olho D'Água Grande

Eleições 2020	Arrecadação	Despesas pagas
Políticos 3 e 4	R\$ 53.400,00	R\$ 49.895,53
Adversário 1 dos Político 3 e 4 nas eleições de 2020	R\$ 11.500,00	R\$ 11.500,00
Adversário 2 dos Político 3 e 4 nas eleições de 2020	R\$ 27.400,00	R\$ 25.053,45
Adversário 3 dos Político 3 e 4 nas eleições de 2020	R\$ 40.612,14	R\$ 31.312,15

<sup>22</sup> A partir dos processos de prestação de contas de números 0600179-58.2020.6.02.0020 (Políticos 1 e 2), 0600232-39.2020.6.02.0020 (Adversário 1) e 0600241-98.2020.6.02.0020 (Adversário 2).

Adversário 4 dos Político 3 e 4 nas eleições de 2020	R\$ 22.350,00	R\$ 22.350,00
--	---------------	---------------

Fonte: Organizada pelo autor<sup>23</sup>.

As tabelas 12 e 13 evidenciam que os membros da família itinerante realizaram arrecadação e gastos em valores próximos, a arrecadação de recursos dos Políticos 1 e 2 foi a segunda maior e a referente aos Políticos 3 e 4 foi a maior dentre os candidatos que disputaram o pleito nos respectivos municípios.

### 5.2.3 Família 3

Tabela 14 - Posição política da Família 3 nas eleições de 2020

Família 3	Cargos	Parentesco	Eleições
Político 1	Prefeita de Mar Vermelho	Casada com o prefeito de Carneiros	Primeira eleição em 2004 – Eleita em 2012 e 2016
Político 2	Candidato à reeleição de Prefeito de Carneiros	Casado com a prefeita de Mar Vermelho	Primeira eleição em 2004 – Eleito em 2016 quando o cônjuge era prefeita de Mar Vermelho e reeleito em 2020.

Fonte: Organizada pelo autor<sup>24</sup>.

O Político 2 teve a candidatura impugnada, com o registro sendo deferido ao final do processo.

O Político 2 é casado com a Político 1 eleita prefeita de Mar Vermelho em 2012 e reeleita em 2016, mesmo ano no qual o Político 1 foi eleito para o mesmo cargo no município de Carneiros.

Deve ser destacado que no decorrer do segundo mandato do Político 2 e primeiro mandato do Político 1 houve quebra do laço matrimonial do casal, entretanto tal rompimento no curso do mandato eletivo não é apto para desnaturar a inelegibilidade reflexa, conforme a súmula vinculante n° 18 do Supremo Tribunal Federal<sup>25</sup>.

Tabela 15 - Arrecadação e despesas de campanha na disputa para o cargo de prefeito de Carneiros

<sup>23</sup> A partir dos Processos de prestação de contas de números 0600623-40.2020.6.02.0037 (Políticos 3 e 4) e 0600593-05.2020.6.02.0037 (Adversário 1), 0600543-76.2020.6.02.0037 (Adversário 2), 0600557-60.2020.6.02.0037 (Adversário 3) e 0600662-37.2020.6.02.0037 (Adversário 4).

<sup>24</sup> A partir do processo de registro de candidatura de números 932620166020005 (Político 1) 0600300-89.2020.6.02.0019 (Político 2).

<sup>25</sup> Súmula Vinculante 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.

Eleições 2020	Arrecadação	Despesas pagas
Político 2	R\$ 90.676,85	R\$ 68.375,65
Adversário do Político 2 nas eleições de 2020	R\$ 640,00	R\$ 20.640,00

Fonte: Organizada pelo autor<sup>26</sup>.

A tabela 15 revela uma disparidade importante entre os recursos arrecadados pelo Político 2 e seu adversário, o qual ainda restou com uma dívida de campanha. O que demonstra a capacidade econômica superior do parente itinerante.

## 5.2.4 Família 4

Tabela 16 - Posição política da Família 4 nas eleições de 2020

Família 4	Cargos	Parentesco	Eleições
Político 1	Prefeito de Pilar	Casado com a candidata a Prefeita de Atalaia	Reeleito em 2020
Político 2	Candidata a Prefeita de Atalaia	Casada com o Prefeito de Pilar	Eleita em 2020
Político 3	Deputada Estadual	Mãe do Prefeito de Pilar	Eleita em 2018

Fonte: Fonte: Organizada pelo autor<sup>27</sup>.

O Político 2 teve sua candidatura impugnada, mas o registro foi deferido ao final do processo.

No ano de 2020, o Político 1 já ocupava a chefia do poder executivo do município de Pilar, ao passo que o Político 2 (sua esposa) transferiu seu domicílio eleitoral e se candidatou para o mesmo cargo de prefeito no município vizinho de Atalaia.

Ainda no primeiro mandato do Político 1, expandindo o poder do clã, a família 4 conseguiu eleger o Político 3 (mãe do Político 1) para o mandato de deputada estadual no ano de 2018.

Tabela 17 - Arrecadação e despesas de campanha na disputa para o cargo de prefeito de Pilar

Eleições 2020	Arrecadação	Despesas pagas
Político 1	R\$ 308.010,00	R\$ 288.646,75
Adversário 1 do Político 1 nas eleições de 2020	R\$ 133,00	R\$ 0,00
Adversário 1 do Político 1 nas eleições de 2020	R\$ 92.640,00	R\$ 82.677,17

Fonte: Organizada pelo autor<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> A partir dos processos de prestação de contas de números 0600324-20.2020.6.02.0019 (Político 2) e 0600489-67.2020.6.02.0019 (Adversário 1).

<sup>27</sup> A partir do processo de registro de candidatura de número 0600118-39.2020.6.02.0008 (Político 1), 0600093-32.2020.6.02.0006 (Político 2) e 0600189-36.2018.6.02.0000 (Político 3).

<sup>28</sup> A partir do processo prestação de contas de número 0600563-57.2020.6.02.0008 (Político 1), 0600740-21.2020.6.02.0008 (Adversário 1) e 0600490-85.2020.6.02.0008 (Adversário 2).

Tabela 18 - Arrecadação e despesas de campanha na disputa para o cargo de prefeito de Atalaia

Eleições 2020	Arrecadação	Despesas pagas
Político 2	R\$ 273.485,00	R\$ 244.781,18
Adversário 1 do Político 2 nas eleições de 2020	R\$ 158.500,00	R\$ 158.975,60
Adversário 2 do Político 2 nas eleições de 2020	R\$ 7.454,00	R\$ 4.014,00
Adversário 3 do Político 2 nas eleições de 2020	R\$ 28.660,00	R\$ 7.999,41

Fonte: Organizada pelo autor<sup>29</sup>.

As tabelas 17 e 18 evidenciam que os membros da família itinerante conseguiram realizar uma maior arrecadação de recursos para suas campanhas, com valores próximos dos limites de gastos fixados para aqueles municípios. O que demonstra que além da vantagem competitiva em razão do comando das políticas públicas em municípios circunvizinhos, os candidatos da família itinerante ainda obtiveram mais que o dobro dos recursos arrecadados por seus adversários. Também chama atenção o fato de os valores arrecadados pelos familiares serem próximos, o que denota que a competição eleitoral é um projeto familiar unificado.

### 5.2.5 Família 5

Tabela 19 - Posição política da Família 5 nas eleições de 2020

Família 5	Cargos	Parentesco	Eleições
Político 1	Prefeita de São Luiz do Quitunde	Irmã do candidato a prefeito de Matriz de Camaragibe	Reeleita em 2020
Político 2	Candidato a prefeito de Matriz de Camaragibe	Irmão da prefeita de São Luiz do Quitunde	Eleito em 2020
Político 3	Deputada Estadual	Irmã dos Políticos 1 e 2	Eleita em 2018

Fonte: Organizada pelo autor<sup>30</sup>.

O Político 2 teve sua candidatura impugnada, mas o registro foi deferido ao final do processo.

No ano de 2020 o Político 1 já ocupava a chefia do poder executivo do município de São Luís do Quitunde, ao passo que o Político 2 (seu irmão) se candidatou para o mesmo cargo no município vizinho de Matriz de Camaragibe. Ainda no primeiro mandato do Político 1,

<sup>29</sup> A partir do processo de registro de prestação de contas de números 0600198-09.2020.6.02.0006 (Político 2), 0600251-87.2020.6.02.0006 (Adversário 1), 0600225-89.2020.6.02.0006 (Adversário 2) e 0600213-75.2020.6.02.0006 (Adversário 3).

<sup>30</sup> A partir do processo de registro de candidatura de números 0600079-15.2020.6.02.0017 (Político 1), 0600112-20.2020.6.02.0012 (Político 2), 0600170-30.2018.6.02.0000 (Político 3).

expandindo o poder do clã, a família 4 conseguiu eleger o Político 3 (irmã dos Político 1 e 2) para o mandato de Deputada Estadual no ano de 2018.

Fato que chama atenção é que os Políticos 1, 2 e 3 são filhos de ex-prefeitos dos dois municípios, chegando o pai e chefe do clã a renunciar ao mandato de prefeito de Matriz de Camaragibe em abril de 2004, sendo candidato também a Prefeito na cidade de São Luís do Quitunde no mesmo ano, onde passou a exercer também atividade política, o que revela a existência de um prefeito itinerante líder de uma família itinerante.

Tabela 20 - Arrecadação e despesas de campanha na disputa para o cargo de prefeito de São Luiz do Quitunde

Eleições 2020	Arrecadação	Despesas Pagas
Político 1	R\$ 213.023,23	R\$ 213.023,23
Adversário do Político 1 nas eleições de 2020	R\$ 88.646,54	R\$ 65.951,54

Fonte: Organizada pelo autor<sup>31</sup>.

Tabela 21 - Arrecadação e despesas de campanha na disputa para o cargo de prefeito de Matriz de Camaragibe

Eleições 2020	Arrecadação	Despesas pagas
Político 2	R\$ 161.400,00	R\$ 160.825,26
Adversário 1 do Político 2 nas eleições de 2020	R\$ 29.108,00	R\$ 24.108,00
Adversário 2 do Político 2 nas eleições de 2020	R\$ 179.413,82	R\$ 178.413,82

Fonte: Organizada pelo autor<sup>32</sup>.

As tabelas 20 e 21 evidenciam que os membros da família itinerante realizaram arrecadação e gastos em valores altos. A arrecadação de recursos do Político 1 foi mais que o dobro de seu adversário, ao passo que a arrecadação do Político 2 foi a segunda maior entre os competidores, ficando um pouco menor do que a do adversário que mais arrecadou.

## 5.2.6 Família 6

Tabela 22 – Posição política da Família 6 nas eleições de 2020

Família 6	Cargos	Parentesco	Eleições
Político 1	Candidato à reeleição de prefeito de Santana do Mundaú	Filho do candidato a Prefeito de Branquinha	Reeleito em 2020
Político 2	Candidato a prefeito de Branquinha	Pai do prefeito de Santana do Mundaú	Eleito em 2020

Fonte: Organizada pelo autor<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> A partir do processo de prestação de contas de números 0600319-04.2020.6.02.0017 (Político 1) e 0600414-34.2020.6.02.0017 (Adversário 1).

<sup>32</sup> A partir do processo de prestação de contas de números 0600522-78.2020.6.02.0012 (Político 2), 0600456-98.2020.6.02.0012 (Adversário 1), 0600457-83.2020.6.02.0012 (Adversário 2).

<sup>33</sup> A partir dos processos de registro de candidatura de números 0600323-29.2020.6.02.0021 (Político 1) e 0600104-52.2020.6.02.0009 (Político 2) e da reportagem ALIANÇA ENTRE MDB, PV e PT, lança nomes de

Os Políticos 1 e 2 não tiveram as candidaturas impugnadas.

No ano de 2020 o Político 1 já ocupava a chefia do poder executivo do município de Santana do Mundaú, ao passo que o Político 2 (seu pai) se candidatou e foi eleito para o mesmo cargo de prefeito no município Branquinha. Essas candidaturas não foram impugnadas.

Tabela 23 – Arrecadação e despesas de campanha na disputa para o cargo de prefeito de Branquinha

Eleições 2020	Arrecadação	Despesas Pagas
Político 1	R\$ 107.480,00	R\$ 93.912,85
Adversário do Político 1 nas eleições de 2020	R\$ 61.250,52	R\$ 61,243,00

Fonte: Organizada pelo autor<sup>34</sup>.

Tabela 24 – Arrecadação e despesas de campanha na disputa para o cargo de prefeito de Santana do Mundaú

Eleições 2020	Arrecadação	Despesas Pagas
Político 2	R\$ 121.266,00	R\$ 104.000,00
Adversário 1 do Político 2 nas eleições de 2020	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Adversário 2 do Político 2 nas eleições de 2020	R\$ 5.000,00	R\$ 4.986,37
Adversário 3 do Político 2 nas eleições de 2020	R\$ 76.644,99	R\$ 64.940,37

Fonte: Organizada pelo autor<sup>35</sup>.

As tabelas 23 e 24 evidenciam que os membros da família itinerante realizaram arrecadação e gastos em valores altos, a arrecadação de recursos dos Políticos 1 e 2 representou quase o dobro de seus adversários com a segunda maior arrecadação.

## 5.2.7 Família 7

Tabela 25 – Posição política da Família 7 nas eleições de 2020

Família 6	Cargos	Parentesco	Eleições
Político 1	Prefeita de Campo Alegre	Irmã do Candidato a prefeito de São Miguel dos Campos e do prefeito de Teotônio Vilela	Eleita em 2012 e 2016

Neno Freitas e Renato Purificação para a prefeitura de Branquinha. **Correio dos Municípios**, 17 set. 2020. Disponível em: <https://www.correiodosmunicipios-al.com.br/2020/09/alianca-entre-mdb-pv-e-pt-lanca-nomes-de-neno-freitas-e-renato-purificacao-para-prefeitura-de-branquinha-assessoria-surpresa-na-eleicao-para-o-pleito-de-2020-no-municipio-de-branquinha-ficou/>. Acesso em: 20 ago. 2021.

<sup>34</sup> A partir dos processos de prestação de contas de números 0600498-23.2020.6.02.0021 (Político 1) e 0600667-10.2020.6.02.0021 (Adversário 1).

<sup>35</sup> A partir dos processos de prestação de contas de números 0600276-91.2020.6.02.0009 (Político 2), 0600303-74.2020.6.02.0009 (Adversário 1), 0600314-06.2020.6.02.0009 (Adversário 2) e 0600299-37.2020.6.02.0009 (Adversário 3).

Político 2	Prefeito de Teotônio Vilela	Irmão do Candidato a prefeito de São Miguel dos Campos e da prefeita de Campo Alegre; esposo da candidata de Palestina	Eleito em 2016
Político 3	Candidato a prefeito de São Miguel dos Campos	Irmão dos prefeitos de Campo Alegre e Teotônio Vilela	Não eleito para o Cargo de prefeito
Político 4	Candidata a prefeita de Palestina	Esposa do prefeito de Teotônio	Não eleito para o Cargo de prefeito
Político 5	Deputada Estadual	Irmã dos Políticos 1, 2 e 3.	Eleita em 2018

Fonte: Organizada pelo autor<sup>36</sup>.

O Políticos 3 e 4 não tiveram a candidatura impugnada.

No ano de 2020, os Políticos 1 e 2 já ocupavam a chefia do poder executivo dos municípios de Campo Alegre e Teotônio Vilela, ao passo que o Político 3 (irmão dos Políticos 1 e 2) se candidatou para o mesmo cargo no município São Miguel dos Campos.

Do mesmo modo, o Político 4 (esposa do Político 2) se candidatou para o cargo de prefeita de Palestina. Essa candidatura não foi impugnada. Em 2018, a família 7 também conseguiu eleger para o cargo de deputada estadual a irmã dos Políticos 1, 2 e 3.

Tabela 26 - Arrecadação e despesas de campanha na disputa para o cargo de prefeito de São Miguel dos Campos

Eleições 2020	Arrecadação	Despesas pagas
Político 3	R\$ 614.368,31	R\$ 574.619,24
Adversário 1 do Político 3 nas eleições de 2020	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Adversário 2 do Político 3 nas eleições de 2020	R\$ 422.345,00	R\$ 413.545,39
Adversário 3 do Político 3 nas eleições de 2020	R\$ 349.352,00	R\$ 349.283,49

Fonte: Organizada pelo autor<sup>37</sup>.

Tabela 27 - Arrecadação e despesas de campanha na disputa para o cargo de prefeito de Palestina

Eleições 2020	Arrecadação	Despesas pagas
Político 4	R\$118.900,00	R\$114.182,97

<sup>36</sup> A partir dos processos de registro de candidatura de números 592220166020047 (Político 1), 284120166020034 (Político 2), 0600203-92.2020.6.02.0018 (Político 3), 0600224-89.2020.6.02.0011 (Político 4) e 0600475-14.2018.6.02.0000 (Político 5), além das matérias jornalísticas: JÚNIOR, Edivaldo. Agora é “oficial” família Pereira terá candidato a prefeito em São Miguel dos Campos. **Blog do Edivaldo Júnior**, 29 set. 2019. Disponível em: <http://edivaldojunior.blogspot.com/2019/09/29/familia-pereira-vai-disputar-prefeitura-de-sao-miguel-dos-campos-avisa-joazinho/>. Acesso em: 20 ago. 2021. IZABELLE PEREIRA coloca nome a disposição da população de Palestina. **Correio dos Municípios**, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://www.correiodosmunicipios-al.com.br/2020/03/izabelle-pereira-coloca-nome-a-disposicao-da-populacao-de-palestina/>. Acesso em: 20 ago. 2021.

<sup>37</sup> A partir dos processos de prestação de contas de números 0600763-34.2020.6.02.0018 (Político 3), 0600700-09.2020.6.02.0018 (Adversário 1), 0600612-68.2020.6.02.0018 (Adversário 2) e 0600733-96.2020.6.02.0018 (Adversário 3).

Adversário 1 do Político 4 nas eleições de 2020	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Adversário 2 do Político 3 nas eleições de 2020	R\$61.580,00	R\$64.484,25

Fonte: Organizada pelo autor<sup>38</sup>.

As tabelas 26 e 27 evidenciam que os Políticos 3 e 4 foram os candidatos com os maiores gastos entre os competidores. Outro dado que chama atenção é que o município de São Miguel dos Campos é um colégio eleitoral com maior quantidade de eleitores que os municípios anteriormente apresentados, assim como existiram outras duas candidaturas com arrecadação relevante, o que pode explicar a derrota do Político 3.

Noutro passo, a derrota do Político 4 pode ser explicada pelo fato de ter enfrentado o candidato do grupo político que já comandava o executivo municipal, bem como o fato do município de Teotônio Vilela ser distante do município de Palestina e ter pouca influência nas políticas públicas ali desenvolvidas.

## 5.2.8 Família 8

Tabela 28 – Posição política da Família 8 nas eleições de 2020

Família 8	Cargos	Parentesco	Eleições
Político 1	Prefeito de Penedo	Irmão do Político 3 e enteado da Candidata de Feliz Deserto	Eleito em 2012 e 2016
Político 2	Candidata a Prefeita de feliz Deserto	Madrasta do Prefeito de Penedo e do Político 3	Eleita em 2020
Político 3	Deputado Estadual e Candidato a Prefeito de Coruripe	Irmão do Prefeito de Penedo e enteado da Candidata de Feliz Deserto	Eleito Deputado Estadual em 2018 e Eleito Prefeito em 2020
Político 4	Prefeita de Jequiá, Candidata à Reeleição	Irmã do Político 5	Eleita em 2016 – Não Eleita em 2020
Político 5	Candidato a Prefeito de Coruripe	Irmão da Prefeita de Jequiá	Não eleito em 2020
Político 6	Deputado Estadual	Primo dos Políticos 1, 3, 4, 5, 7	Eleito em 2018
Político 7	Deputado Federal	Primo dos Políticos 1, 3, 6; irmão dos Políticos 4 e 5	Eleito em 2018

Fonte: Organizada pelo autor<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> A partir dos processos de prestação de contas de números 0600458-71.2020.6.02.0011 (Político 1), 0600308-90.2020.6.02.0011 (Político 2), 0600389-39.2020.6.02.0011 (Político 3).

<sup>39</sup> A partir dos processos de registro de candidatura de números 601220166020013 (Político 1), 0600220-64.2020.6.02.0007 (Político 2), 0600063-91.2020.6.02.0007 (Político 3), 0600122-79.2020.6.02.0007 (Político 4), 0600415-16.2020.6.02.0018 (Político 5), 0600488-13.2018.6.02.0000 (Político 6) e 0600448-31.2018.6.02.0000, além da matéria jornalística: GONÇALVES, Roberto. Família Beltrão visa candidaturas em municípios do interior do Estado. **Cada Minuto**, 22 jul. 2019. Disponível em: <https://www.cadaminuto.com.br/noticia/2019/07/22/familia-beltrao-visa-candidaturas-em-municipios-do-interior-do-estado>. Acesso em: 20 ago. 2021.

Tabela 29 – Arrecadação e despesas de campanha na disputa para o cargo de prefeito de Feliz Deserto

Eleições 2020	Arrecadação	Despesas pagas
Político 2	R\$ 172.443,12	R\$ 169.923,12
Adversário 1 do Político 2 nas eleições de 2020	R\$ 50.000,00	R\$ 50.000,00
Adversário 2 do Político 2 nas eleições de 2020	R\$ 25.840,00	R\$ 25.840,00

Fonte: Organizada pelo autor<sup>40</sup>.

Tabela 30 – Arrecadação e despesas de campanha na disputa para o cargo de prefeito de Coruripe

Eleições 2020	Arrecadação	Despesas pagas
Político 3	R\$ 287.890,00	R\$ 240.159,35
Político 5	R\$618.000,00	R\$617.954,44
Adversário 2 dos Políticos 3 e 5 nas eleições de 2020	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Fonte: Organizada pelo autor<sup>41</sup>.

Tabela 31 – Arrecadação e despesas de campanha na disputa para o cargo de prefeito de Jequiá da Praia

Eleições 2020	Arrecadação	Despesas Pagas
Político 4	R\$ 282.000,00	R\$ 281.637,32
Adversário 1 do Político 4 nas eleições de 2020	R\$152.327,60	R\$132.559,73
Adversário 2 do Político 4 nas eleições de 2020	R\$ 56.200,00	R\$ 54.890,14
Adversário 3 do Político 4 nas eleições de 2020	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Fonte: Organizada pelo autor<sup>42</sup>.

Nenhuma das candidaturas da família 8 foi impugnada por inelegibilidade reflexa. Provavelmente porque eventual impugnação de um candidato afetaria o adversário do outro ramo do grupo familiar, eis que os políticos 3 e 5, adversários na disputa pela prefeitura de Coruripe padeceriam da mesma causa de inelegibilidade reflexa.

<sup>40</sup> A partir dos processos de prestação de contas de números 0600375-67.2020.6.02.0007 (Político 2), 0600240-55.2020.6.02.0007 (Adversário 1) e 0600278-67.2020.6.02.0007 (Adversário 2).

<sup>41</sup> A partir dos processos de prestação de contas de números 0600374-82.2020.6.02.0007 (Político 3), 0600403-35.2020.6.02.0007 (Político 5) e 0600351-39.2020.6.02.0007 (Adversário dos Políticos 3 e 5).

<sup>42</sup> A partir dos processos de prestação de contas de números 0600694-02.2020.6.02.0018 (Político 4), 0600513-98.2020.6.02.0018 (Adversário 1), 0600671-56.2020.6.02.0018 (Adversário 2) e 0600865-56.2020.6.02.0018 (Adversário 3).

A família 8 apresenta um quadro peculiar porquanto em razão de uma disputa interna familiar, os Políticos 3 e 5 concorreram ao mandato de prefeito de Coruripe nas eleições de 2020.

O político 3 era deputado estadual e renunciou ao mandato para se desincompatibilizar e poder concorrer ao mandato de prefeito. O Político 3 é irmão do prefeito de Penedo e o Político 5 da prefeita de Jequiá. Por essa razão, o grupo foi dividido em dois ramos políticos, existindo uma mesma família itinerante, com dois grupos adversários, disputando a prefeitura no município de Coruripe.

Houve ainda a candidatura do Político 2, que é madrastra dos Políticos 1 e 3, para prefeita de Feliz Deserto. A família também tem o Político 6 como deputado estadual e o Político 7 como deputado federal. Outro dado importante é que esta família foi a única na qual dois grupos disputaram o mesmo cargo, o que pode ser atribuído a um vínculo de parentesco mais frágil, eis que os Políticos 3 e 5 eram apenas primos.

As tabelas 29, 30 e 31 revelam que a família 8 arrecadou mais que o triplo de seus adversários, revelando um amplo domínio político e econômico na região dos municípios por ela administrados.

### 5.2.9 Consolidação dos dados

Com a finalidade de facilitar a análise dos resultados, serão apresentadas tabelas com a inserção destes e totalização da soma dos valores inseridos. O resultado obtido é derivado do cruzamento entre as informações constantes em 26 processos de registro de candidatura e 49 processos de prestação de contas.

Tabela 32

Família	Cargos de prefeito disputados com incidência da inelegibilidade reflexa itinerante em 2020	Municípios com família itinerante eleita	Municípios com parente itinerante na chefia do executivo em 2020	Parente parlamentar em âmbito estadual ou federal
1	2	1	1	1
2	2	1	1	0
3	1	1	2	0
4	1	2	1	1
5	2	2	1	1
6	2	2	1	0
7	2	0	2	1
8	3	2	2	2
Total	15	11	11	6

Fonte: Organizada pelo autor.

A Tabela 32 demonstra que o mesmo número de municípios com família itinerante eleita foi o de municípios com parente itinerante na chefia do executivo em 2020, 11 no total, o que revela uma tendência de manutenção do poder desses clãs familiares. Outra evidência é o fato de que mais da metade das famílias possuem parentes parlamentares eleitos na esfera federal ou estadual, o que constitui outro dado que indica o favorecimento da expansão do poder político das famílias itinerantes.

Também é possível verificar que de 15 disputas pelo cargo de prefeito, com incidência da inelegibilidade reflexa estudada no presente trabalho, as famílias itinerantes tiveram êxito em 11 delas, o que resulta em um percentual de vitória de 73,333%, conforme a seguinte tabela

Tabela 33 – Descrição do percentual de êxito nas disputas com participação de famílias itinerantes

Descrição	Incidência	Representação percentual
Cargos de prefeito disputados com incidência da inelegibilidade reflexa itinerante em 2020	15	100%
Municípios com família itinerante eleita	11	73,333%,

Fonte: Organizada pelo autor.

Tabela 34 – Demonstrativo do gênero do líder da família itinerante

Família	Gênero do Primeiro Líder da Família Itinerante
1	Homem
2	Homem
3	Ambos
4	Homem
5	Homem
6	Homem
7	Homem
8	Homem
Total	8 homens e 1 mulher

Fonte: Organizada pelo autor.

A Tabela 34 indica que a origem do poder das famílias itinerantes se deu originalmente por líderes políticos e familiares homens, o que pode indicar mais um obstáculo para a inserção das mulheres na política.

Tabela 35 – Totalização sobre arrecadação e despesas de campanha das disputas com participação de famílias itinerantes

Família	Valor arrecadado para os cargos em disputa pela família itinerante	Valor arrecadado pelo adversário que conseguiu a maior quantidade de recursos
1	R\$ 222.056,79	R\$ 99.639,22
2	R\$ 117.960,00	R\$ 129.487,00
3	R\$ 90.676,85	R\$ 640,00
4	R\$ 581.495,00	R\$ 251.140,00
5	R\$ 374.423,23	R\$ 268.060,36
6	R\$ 228.746,00	R\$ 137.895,51
7	R\$ 614.368,31	R\$ 422.345,00
8	R\$ 1.360.333,12	R\$ 202.327,60
Total	R\$ 3.708.959,30	R\$ 1.576.018,94

Fonte: Organizada pelo autor.

A Tabela 35 traz um dado objetivo e relevante, pois demonstra que as famílias itinerantes conseguiram arrecadar mais que o dobro de recursos financeiros que o adversário que mais arrecadou. Caso fosse utilizada a média de todos os outros adversários no lugar do adversário que mais arrecadou, a disparidade seria ainda maior. Esse é o dado necessário para que seja testada a hipótese central aqui proposta: há uma vantagem competitiva e quebra da paridade de armas (isonomia) entre os parentes itinerantes e seus adversários?

Considerando os dados apresentados, com a demonstração de que o percentual de vitória, na disputa pela chefia do poder executivo municipal, em Alagoas, das famílias itinerantes foi de 73,333%, poderia ser concluído que a quebra da paridade de armas ocorreu em virtude do uso da máquina administrativa pelos parentes que já estavam no poder, bem como pela maior arrecadação de recursos para a campanha. Não obstante, esta hipótese só é válida caso demonstrado que o uso da máquina administrativa e a arrecadação de recursos são preponderantes para definir o vencedor de uma disputa eleitoral.

Com a finalidade de demonstrar essa hipótese será utilizado o cruzamento de dados realizado por Ferreira (2018). O pesquisador colheu dados das eleições municipais de 2012<sup>43</sup> e de 2016. Esses dados podem ser obtidos nas estatísticas divulgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2020a)<sup>44</sup>.

Para o que interessa a esta pesquisa, ele acessou os arquivos que continham: (1) a relação de todos os candidatos que disputaram as eleições de 2012 (e suplementares) e de 2016; 2) a discriminação de todas as receitas declaradas pelos candidatos que disputaram as eleições de 2016 (apuradas a partir das prestações de contas finais); e 3) a identificação da votação nominal, por município e zona, de todos os candidatos que participaram do pleito em 2016.

O pesquisador concentrou as informações (1), (2) e (3) de todos os estados e municípios do Brasil em uma só planilha da ferramenta Microsoft Excel. Este processo permitiu a verificação de variáveis independentes. A título de exemplo, para encontrar o candidato mais votado foram utilizadas fórmulas simples de soma. Avaliaram-se detalhes de todas as chapas majoritárias que disputaram, em 2016, a chefia do Poder Executivo em 5.511 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios brasileiros, bem como foram estudadas 16.682 prestações de contas.

Entre outros cruzamentos de dados realizados por Ferreira (2018) os que importam para a presente pesquisa são: hipótese 1 - as chapas majoritárias com o maior volume de receitas de campanha nas eleições de 2016, por município, foram as que obtiveram o maior número de

---

<sup>43</sup> Os dados de 2012 foram utilizados para verificar quais dos candidatos em 2016 buscavam a reeleição.

<sup>44</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>, múltiplas consultas.

votos no primeiro turno; e hipótese 2 - Quando o candidato majoritário buscava a reeleição também integrava a chapa com o maior volume de receitas de campanha, o percentual de êxito aumentava.

Sobre a hipótese 1 apresenta-se a seguinte tabela:

Tabela 36 - Demonstração da relação entre valores arrecadados a as chapas que obtiveram maior quantidade de votos

Descrição	Incidência	Representação percentual
Municípios estudados	5.511	100%
Municípios onde não houve a incidência da Hipótese 1	2019	36,64%
Municípios onde houve a incidência da Hipótese 1	3.492	63,36%

Fonte: Ferreira, 2018, p. 77, a partir dos dados fornecidos pelo TSE sobre as eleições de 2016.

A tabela apresentada demonstra que no ano de 2016 o percentual de vitória das chapas majoritárias que mais arrecadaram receitas foi de 63,36% em todo o Brasil, em Alagoas esse percentual foi de 71,29%.

Outro dado importante constatado por Ferreira (2018, p. 84) é que dentre os 10 Estados nos quais o dinheiro se mostra mais relevante para os resultados das urnas, 9 são do Nordeste. O autor da pesquisa relaciona esse resultado aos índices de desenvolvimento humano mais baixos nos Estados do Nordeste. O que chama atenção para a importância de também ser considerado o grau de instrução dos eleitores alagoanos com o restante do país, conforme pode ser verificado na seguinte tabela:

Tabela 37 – Comparativo grau de instrução dos eleitores do Brasil e Alagoas

Grau de instrução	Brasil %	Alagoas %
Analfabeto	4,44%	11,3%
Lê e escreve	7,82%	13,26%
Ensino fundamental incompleto	24,18%	26,62%
Ensino fundamental completo	6,67%	4,46%
Ensino médio incompleto	15,48%	15,99%
Ensino médio completo	25,47%	18,33%
Ensino superior incompleto	5,22%	4,14%
Ensino superior completo	10,68%	5,89%

Fonte: Organizada pelo autor a partir de dados estatísticos do TSE para as eleições de 2020

Como se percebe, o grau de instrução dos eleitores alagoanos ainda está abaixo da média nacional, o que é um forte indicativo das razões pelas quais grupos políticos que mais arrecadam receitas de campanha tem uma maior chance de vitória nas eleições em Alagoas.

Há ainda que ser considerado o fator reeleição que, conforme esclarece Ferreira (2018, p. 103), com base nos dados do TSE ocorreram 2.701 (dois mil duzentos e um) tentativas de reeleição para o cargo de chefe do poder executivo municipal e deste grupo, identificou-se que 1.273 (mil duzentos e setenta e três) candidatos foram reeleitos, o que representa 47,13% daqueles que tentaram.

Sobre a hipótese 2, apresenta-se a seguinte tabela:

Tabela 38 - Percentual de êxito quando o candidato majoritário que buscava a reeleição também integrava a chapa com o maior volume de receitas de campanha

Descrição	Incidência	Representação percentual
Número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito	1.273	100%
Número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e, cumulativamente, compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas	1.014	79,65
Não incidência	259	20,35%

Fonte: Ferreira, 2018, p. 77, a partir dos dados fornecidos pelo TSE sobre as eleições de 2016.

A tabela 38 demonstra que quando associados os fatores reeleição com maior arrecadação de campanha, o percentual de aumento de chance de vitória é ainda mais elevado.

Segundo as estatísticas do TSE, em Alagoas, nos municípios em que houve candidatos à reeleição, o percentual de êxito foi de 55,26%, e quando o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e, cumulativamente, integrava a chapa majoritária com maior volume de receitas esse percentual subiu para 85,71%.

Com a finalidade de facilitar a comparação dos índices de Alagoas, com o restante do Brasil se apresenta a seguinte tabela:

Tabela 39 - Comparativo dos percentuais de Brasil e Alagoas nas eleições de 2016

Descrição	Brasil eleições 2016 - representação percentual	Alagoas eleições 2016 - representação percentual
Percentual de vitória das chapas majoritárias que mais arrecadaram receitas	63,36%	71,29%.
Percentual de vitória dos candidatos em reeleição	47,13%	55,26%
Percentual de êxito quando o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e, cumulativamente integrava a chapa majoritária com maior volume de receitas	79,65	85,71%.

Fonte: Organizada pelo autor.

O caso das famílias itinerantes não é idêntico ao da reeleição cumulada com maior arrecadação, mas tem um elemento de identidade que é o uso da máquina pública como propulsor da candidatura. Tanto é assim que, se excluído o município de Palestina<sup>45</sup>, no qual não havia influência da máquina pública do familiar do itinerante, dada a distância entre os municípios de Teotônio Vilela e Palestina, o percentual de chance de vitória do familiar itinerante que mais arrecadou sobe para 78,571%, conforme a seguinte tabela:

Tabela 40 - Descrição do percentual de êxito nas disputas com participação de famílias itinerantes, excluído o município de Palestina

Descrição	Incidência	Representação Percentual
Cargos de prefeito disputados com incidência da inelegibilidade reflexa itinerante em 2020	14	100%
Municípios com família itinerante eleita	11	78,571%

Fonte: Organizada pelo autor.

Desse modo, a presente pesquisa demonstrou que 1) as famílias itinerantes arrecadam mais receitas de campanha que seus adversários, 2) as chapas que mais arrecadam recursos de campanha são as com maior índice de percentual de vitória no Brasil e em Alagoas e 3) as campanhas de famílias itinerantes nas quais a máquina pública pode ser utilizada na campanha aumentam o percentual de chance de vitória.

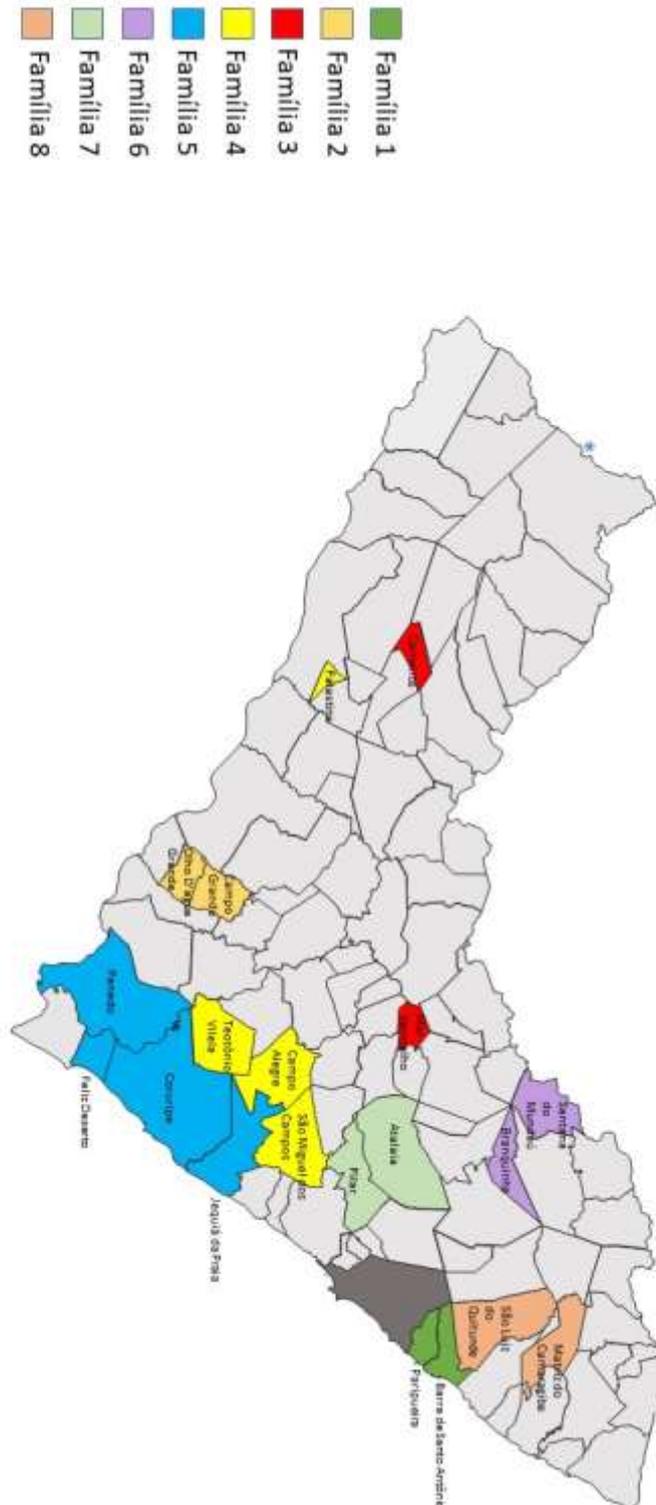
Uma questão importante quando se trata de disputas eleitorais também é entender que a disparidade promovida pelo uso da máquina pública e a maior arrecadação de receitas não apenas afeta o equilíbrio entre os candidatos, mas também afasta potenciais candidatos que nem sequer arriscam ingressar na disputa diante do poder econômico e político das famílias itinerantes.

Os dados levantados nesta pesquisa elucidam que sob o ponto de vista dos princípios republicano, democrático e da isonomia, a candidatura de famílias itinerantes é um fenômeno negativo, pois fere a paridade de armas nas disputas, considerando que os parentes itinerantes possuem mais recursos financeiros empregados na campanha, conseguem também o apoio de chefes do poder executivo e parlamentares estaduais ou federais. Além disso promovem a perpetuação no poder dos mesmos grupos familiares e até mesmo obstáculos para a inserção das mulheres como líderes políticas.

<sup>45</sup> O município de Carneiros, mesmo não sendo circunvizinho ao município de Mar Vermelho, foi mantido nesse levantamento de percentual, porquanto o parente itinerante em Carneiros estava disputando a reeleição, havendo, portanto, o elemento uso da máquina pública na campanha.

Por fim, resta apresentar um mapa da distribuição das famílias itinerantes no espaço geográfico de Alagoas. O mapa tem por finalidade permitir verificar a localização dos municípios geridos ou disputados pelos clãs familiares anteriormente apresentados.

Figura 5 – Mapa das famílias itinerantes em Alagoas



Fonte: Elaborado pelo Autor.

No mapa é possível verificar que a maior parte dos municípios com família itinerante está em regiões próximas do litoral alagoano e da capital. Outro dado é que a maior parte das candidaturas itinerantes ocorre em municípios vizinhos e a taxa de sucesso em lograr vitória para a disputa da chefia do executivo em municípios distantes caiu de 73,333% para 50%.

## 6 CONCLUSÃO

Com base nos dados apresentados sobre as famílias itinerantes em Alagoas, associados à contextualização histórica das oligarquias e do modelo de família patriarcal no Brasil, foi possível concluir que a candidatura de parentes itinerantes em municípios vizinhos representa uma realidade negativa, reproduzindo ainda uma sociedade com base em nepotismo, mandonismo, clientelismo, coronelismo e personalismo, eis que os interesses das famílias são colocados acima do bem comum.

Também foi possível verificar que as famílias itinerantes na política representam uma quebra da igualdade não só nas disputas eleitorais, mas também nos espaços de poder, na ocupação de cargos, funções e contratos públicos. O impacto negativo afeta também grupos minoritários como as mulheres, que mesmo sendo eleitas para mandatos eletivos ficam vinculadas às decisões de líderes políticos homens, em franca violação de seus direitos à igualdade e à liberdade.

Deve ser mencionado que o estudo de direito comparado demonstrou que existe um direito humano fundamental à igualdade nas disputas eleitorais, bem como o fato de a Corte Interamericana de Direitos Humanos aceitar a restrição do direito humano fundamental de ser votado sempre que esta for realizada em sintonia com os princípios da democracia representativa.

Verificou-se que as candidaturas do prefeito itinerante e do parente itinerante podem produzir ofensas aos princípios republicano e da igualdade, imprescindíveis para a democracia representativa, assim como em ambos os casos foi possível verificar a existência de violação direta e indireta à Constituição.

A interpretação do Tribunal Superior Eleitoral sobre o § 7º, do art. 14 da Constituição, no sentido de que a expressão “território de jurisdição do titular” possui como significado circunscrição eleitoral e a proposta nesse trabalho, a qual defende que seja considerada área de competência ou de influência-político administrativa foram confrontadas sob o crivo dos cânones de interpretação. A interpretação gramatical demonstrou que “território de jurisdição do titular” é incompatível com a ideia de circunscrição eleitoral e guarda compatibilidade com área de competência ou influência político-administrativa. A interpretação sistemática comprovou que a candidatura de parentes itinerantes viola os princípios republicano, da igualdade e da liberdade, bem como atingem o direito humano fundamental à igualdade nas disputas eleitorais. A interpretação teológica atestou que tanto da perspectiva da vontade do legislador constituinte, como também das necessidades da realidade atual, a vedação das

candidaturas das famílias itinerantes violam a finalidade da norma em garantir a igualdade nas disputas eleitorais e o respeito ao princípio republicano, principalmente diante das modificações nos espaços e territórios dos municípios, com redes de serviços públicos que cada vez mais se interpenetram e aproximam.

O cruzamento de dados do Tribunal Superior Eleitoral realizado por esta pesquisa demonstra que as famílias itinerantes representam uma quebra na igualdade das disputas eleitorais, bem como obstáculos para a igualdade de gênero e a liberdade de autodeterminação política das mulheres.

Portanto, considerando os dados coletados, os documentos históricos nacionais, atos internacionais, precedentes dos tribunais brasileiros e da CIDH, bem como os cânones de interpretação, é possível concluir que a aplicação da inelegibilidade reflexa para as famílias itinerantes é proporcional, pois atende aos princípios da representatividade democrática (republicano, igualdade e liberdade), ao passo que o núcleo do direito de ser votado continua preservado, posto que os candidatos podem continuar a disputar cargos fora da área de competência ou influência político administrativa de seu parente.

Por fim, espera-se que essa pesquisa possa ter contribuído para a percepção do problema apresentado e para a construção de soluções que gerem proteção aos direitos humanos fundamentais, segurança jurídica e racionalidade na interpretação da inelegibilidade reflexa.

## REFERÊNCIAS

- AGRA, Walber Moura. Taxinomia das inelegibilidades. **Estudos eleitorais**. Brasília, v. 6, n. 2, maio/ago. 2011.
- ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica**. São Paulo: Landy, 2001.
- ALVIM, Frederico Franco. A elegibilidade e seus impedimentos no direito comparado e nos pactos internacionais. *In*: PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. Elegibilidade e inelegibilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- ANDRADE, Manuel Correia de. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. *In*: SANTOS, Milton, SOUZA, Maria. A. A., SILVEIRA, Maria Laura. **Território: globalização e fragmentação**. 5. ed., São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994.
- ARISTÓTELES. **Política**. Tradução: Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. **Ata da comissão de redação diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento B. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.
- BRASIL. **Ata da subcomissão dos direitos, políticos dos direitos, coletivos e garantias**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1987a.
- BRASIL. **Ata da subcomissão do sistema eleitoral e partidos políticos**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1987b.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 24. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.
- CARVALHO, Volgane Oliveira. Casos de família: uma genealogia da inelegibilidade reflexa por parentesco na jurisprudência do TSE. *In*: PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. Elegibilidade e inelegibilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- CATÃO, Adrualdo de Lima. Fundamentação dos direitos humanos: debate teórico contemporâneo. *In*: CATÃO, Adrualdo de Lima *et al.* (coord.). **Filosofia contemporânea do direito e conectividades: teoria e pragmática**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CATÃO, Adrualdo de Lima. **Teoria do fato jurídico**: uma abordagem lógica da decisão judicial. Curitiba: Juruá, 2013.

CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos: **Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos**. Sentencia de 06 de agosto de 2008.

CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos: **Caso Petro Urrego Vs. Colombia**. Sentencia de 8 de julio de 2020.

CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos: **Caso Yamata Vs. Nicaragua**. Sentencia de 23 de Junio de 2005.

CNE. Conselho da Europa – Código de Boa Conduta em Matéria Eleitoral. **Comissão Nacional de Eleições**, 2021. Disponível em: <https://www.cne.pt/content/conselho-da-europa-codigo-de-boa-conduta-em-materia-eleitoral>. Acesso em: 17 ago. 2021.

COMPARATO. Fábio Konder. **A oligarquia brasileira: visão histórica**. 1ª reimpressão. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

CONISUL. Quem somos. **Conisul**, 2019. Disponível em: <https://conisul.com.br/institucional/quem-somos>. Acesso em: 01 ago. 2019.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. Teoria da Inelegibilidade. Direito Processual Eleitoral. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 2004

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002

FERNANDES, Iuri Jivago Gurgel. **Da inelegibilidade reflexa na Constituição Federal de 1988 à luz do princípio republicano**. 2012. 55 páginas. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília.

FERNÁNDEZ, Itzíar. **Participación política**: la aproximación del TEDH. Tendencias jurisprudenciales de la Corte Interamericana y el Tribunal Eutropeo de Derechos Humanos. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, cominação**. 11ª ed. ver. atual. ampl. 3ª reimpressão. São Paulo: Atlas, 2019.

FERREIRA, Raphael Rodrigues. **O autofinanciamento de campanhas eleitorais sob a égide do princípio da isonomia: uma análise a partir das eleições municipais de 2016**. Dissertação (mestrado em direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais. Minas Gerais. 2018

FISCHER, Douglas. Garantismo penal integral (e não o garantismo hiperbólico monocular) e o princípio da proporcionalidade: breves anotações de compreensão e aproximação dos seus ideais. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 28, mar. 2009. Disponível em:

[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao028/douglas\\_fischer.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao028/douglas_fischer.html) Acesso em: 09 jul. 2019.

FLICK, Uwe. **Introdução a metodologia científica: um guia para iniciantes**. Porte Alegre: Penso, 2012.

FREITAS, Eduardo de. Conurbação. **Brasil Escola**, 2019. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/conurbacao.htm>. Acesso em: 01 ago. 2019.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 48 ed. São Paulo: Global, 2003.

GARCIA, Emerson. **Interpretação constitucional: a resolução das conflitualidades intrínsecas da norma constitucional**. São Paulo: Atlas, 2015.

GIL, Antonio. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. 4. reimp. São Paulo: Atlas, 2011.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

IBGE. Brasil, Alagoas, Atalaia. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas**, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/atalaia/pesquisa/23/24053?detalhes=true>. Acesso em: 12 set. 2021.

IBGE. BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas**, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 14 set.2021.

JURISDIÇÃO. **Michaelis**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?id=ZNq82>. Acesso em: 17 ago. 2021.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KIM, Richard Pae. Fundamentalidade dos direitos políticos: elegibilidade e inelegibilidade. **Cadernos jurídicos**. São Paulo, ano 17, nº 42, p. 77-98, jan/mar. 2016.

KRELL, Andreas J. Entre desdém teórico e aprovação na prática: os métodos clássicos de interpretação jurídica. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 19, p. 295-320, 2014.

KRELL, Andreas J. **O município do Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

KRELL, Andreas J.; PAIVA, R. M. S. Hermenêutica jurídica e uso deficiente de métodos no contexto da aplicação do Direito no Brasil. **Direitos Fundamentais & Justiça**. Belo Horizonte, v. 37, p. 185-218, 2017.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LINS JÚNIOR, G. S.; ARAUJO, L. O Ato de julgar no Estado Constitucional - aplicação dos princípios como elementos da argumentação jusfundamental na efetividade dos direitos fundamentais. **RJLB - Revista Jurídica Luso-Brasileira**. Lisboa, v. 2, p. 1297-1334, 2019.

MARMELSTEIN, George. A gênese da Katchanga: uma resposta a Lênio Streck. **Professor Medina**, 20 fev. 2012. Disponível em: <https://professormedina.com/2012/02/28/a-genese-da-katchanga-uma-resposta-a-lenio-streck-por-george-marmelstein/>. Acesso em: 30 jul. 2020.

MARMELSTEIN, George. Alexy à Brasileira ou a Teoria da Katchanga. **DireitosFundamentais.net**, 2008. Disponível em: <https://direitosfundamentais.net/2008/09/18/alex-y-a-brasileira-ou-a-teoria-da-katchanga/>. Acesso em: 30 jul. 2020.

MELLO, Marcos Bernardes de. Professor Marcos Mello aponta “fraude” de ex-prefeitos que mudaram de domicílio eleitoral. **TNH1 Ricardo Mota**, 10 jul. 2008. Disponível em: <http://blog.tnh1.com.br/ricardomota/2008/07/10/professor-marcos-mello-aponta-fraude-de-ex-prefeitos-que-mudaram-de-domicilio-eleitoral/>. Acesso em: 01 ago. 2019.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da validade**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANDO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo IV. Direitos fundamentais. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo VII. Estrutura constitucional da democracia. Coimbra: Almedina, 2007.

MONTEIRO, Marciano. **A política como negócio de família: para uma sociologia política das elites e do poder político-familiar**. São Paulo: LiberArs, 2016.

OLIVEIRA, Luciano. Não fale do código de Hamurábi! A pesquisa sociojurídica na pós-graduação em Direito. *In*: OLIVEIRA, Luciano. **Sua Excelência o comissário e outros ensaios de sociologia jurídica**. Rio de Janeiro: Letra Legal, p. 137-167, 2004.

PERELMAN, Chaïm. **Ética e Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

SACCOL, Amarolinda Zanela. Um retorno básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Revista Administrativa UFSM**. Santa Maria, v 2., n. 2, p. 250-269, maio/ago. 2009.

SANTOS, Milton. O retorno do território. *In*: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria A. A. **A natureza do espaço**. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton (Org.). **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SARDINHA, Edson. Congresso, um negócio de família: seis em cada dez parlamentares têm parentes na política. **Congresso em foco**, 01 ago. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/congresso-um-negocio-de-familia-seis-em-cada-dez-parlamentares-tem-parentes-na-politica/>. Acesso em: em 10/08/2021.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021

SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

STF. ADFP nº 276, Acórdão, Relatora: Min. Cármen Lúcia, 15 set. 2020.

STF. Recurso Especial nº 637485, Acórdão, Relator: Min. Gilmar Mendes, 01 ago. 2012.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

TCE PR. Município pode celebrar convênio para utilizar hospital de cidade vizinha. **TCE PR**, 25 jun. 2020. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/municipio-pode-celebrar-convenio-para-utilizar-hospital-de-cidade-vizinha/8020/N>. Acesso em: 16 ago. 2021.

TRE/AL. Recurso eleitoral nº 422, Acórdão n. 5595, Relator André Luiz Maia Tobias Granja, 06 set. 2008.

TSE. Estatísticas Eleitorais 2020. **Tribunal Superior Eleitoral**, 2020a. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 23 ago. 2021.

TSE. Lei da ficha limpa nasceu do apoio de mais de 1,6 milhão de cidadãos brasileiros. **Tribunal Superior Eleitoral**, 01 jun. 2020b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/lei-da-ficha-limpa-nasceu-do-apoio-de-mais-de-1-6-milhao-de-cidadaos-brasileiros>. Acesso em: 15 ago. 2021.

TSE. Agravo de Instrumento nº 251, Acórdão, Relator: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, 18 jun. 2019a.

TSE. Agravo de Instrumento nº 924, Acórdão, Relator: Min Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, 22 de ago. 2018a.

TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 128, Acórdão, Relator: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, 19 dez. 2018a.

TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 169, Acórdão, Relator: Min. Gilmar Mendes, 20 abr. 2016.

TSE, REspe nº 374-81, Acórdão, Relator: Min. Marco Aurélio, 04 ago. 2014.

TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 19257, Acórdão, Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 12 ago. 2019b.

TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 32507, Acórdão, Relator: Min. Eros Grau, 17 dez. 2008a.

TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 32528, Acórdão, Relator: Min. Eros Grau, 12 nov. 2008b.

TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 060023710, Acórdão, Relator: Min. Sergio Silveira Banhos, 03 dez. 2020c.

TSE. Recurso Ordinário nº 060079292, Acórdão, Relator: Min. Admar Gonzaga, 18 dez. 2018b.

UCRÂNIA ADOTA lei para reduzir o poder de oligarcas. **Isto é Dinheiro**, 23 set. 21. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/ucrania-adota-lei-para-reduzir-poder-de-oligarcas/>. Acesso em: 28 set. 2021.

WEHLING, Arno; WHELING, Maria José. O funcionário colonial entre a sociedade e o rei. *In: DEL PRIORE, Mary (Org.). Revisão do paraíso. Os brasileiros e o Estado em 500 anos de história.* São Paulo: Canous, p. 139-159, 2000.